

SENATE



SÉNAT

CANADA

First Session
Forty-second Parliament, 2015-16

Première session de la
quarante-deuxième législature, 2015-2016

*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, February 17, 2016
Thursday, February 18, 2016

Le mercredi 17 février 2016
Le jeudi 18 février 2016

Issue No. 2

Fascicule n° 2

Third and fourth meetings:

Study on matters pertaining to delays in Canada's
criminal justice system

Troisième et quatrième réunions :

Étude sur les questions relatives aux délais dans le système
de justice pénale au Canada

and

et

Consideration of a draft agenda (future business)

Étude d'un projet d'ordre du jour (travaux futurs)

INCLUDING:
THE FIRST REPORT OF THE COMMITTEE
(Rule 12-26(2) — Expenses incurred
by the committee during the Second Session
of the Forty-first Parliament)

Y COMPRIS :
LE PREMIER RAPPORT DU COMITÉ
(Article 12-26(2) du Règlement — Dépenses encourues par
le comité au cours de la deuxième session
de la quarante et unième législature)

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS :
(Voir à l'endos)

STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL
AFFAIRS

The Honourable Bob Runciman, *Chair*

The Honourable Mobina S.B. Jaffer, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Baker, P.C.	Fraser
Batters	Joyal, P.C.
Boisvenu	McInnis
* Carignan, P.C.	McIntyre
(or Martin)	Plett
Dagenais	White

*Ex officio members

(Quorum 4)

Change in membership of the committee:

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

The Honourable Senator Plett replaced the Honourable Senator MacDonald (*February 4, 2016*).

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET
CONSTITUTIONNELLES

Président : L'honorable Bob Runciman

Vice-présidente : L'honorable Mobina S.B. Jaffer

et

Les honorables sénateurs :

Baker, C.P.	Fraser
Batters	Joyal, C.P.
Boisvenu	McInnis
* Carignan, C.P.	McIntyre
(ou Martin)	Plett
Dagenais	White

* Membres d'office

(Quorum 4)

Modification 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 Plett a remplacé l'honorable sénateur MacDonald (*le 4 février 2016*).

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, February 17, 2016
(4)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 4:16 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, Boisvenu, Dagenais, Fraser, Jaffer, Joyal, P.C., McIntyre, Plett, Runciman and White (11).

In attendance: Julian Walker and Maxime Charron-Tousignant, Analysts, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament; and Marcy Galipeau, Committees Liaison Officer, Communications Directorate, Senate of Canada.

Also present: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Thursday, January 28, 2016, the committee continued its examination of a study on matters pertaining to delays in Canada's criminal justice system. (*For complete text of the order of reference, see proceeding of the committee, Issue No. 1.*)

WITNESSES:*Public Prosecution Service of Canada:*

Brian Saunders, Director of Public Prosecutions;
George Dolhai, Deputy Director of Public Prosecutions.
The chair made a statement.

Mr. Saunders made a statement and, together with Mr. Dolhai, answered questions.

At 5:23 p.m., the committee suspended.

At 5:25 p.m., the committee resumed and considered a draft agenda (future business).

The chair made a statement.

The Honourable Senator Jaffer moved:

That the following legislative budget application for the fiscal year ending March 31, 2016, in the amount of \$2,300 be approved for submission to the Standing Senate Committee on Internal Economy, Budgets and Administration.

Summary of Expenditures	
General Expenses	\$ 2,300
TOTAL	\$ 2,300

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

It was moved by the Honourable Senator Baker, P.C., that the committee proceed in camera.

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

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mercredi 17 février 2016
(4)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 16 h 16, 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, Boisvenu, Dagenais, Fraser, Jaffer, Joyal, C.P., McIntyre, Plett, Runciman et White (11).

Également présents : Julian Walker et Maxime Charron-Tousignant, analystes, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement; et Marcy Galipeau, agente de liaison des comités, Direction des communications, Sénat du Canada.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 28 janvier 2016, le comité poursuit son étude sur les questions relatives aux délais dans le système de justice pénale au Canada. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 1 des délibérations du comité.*)

TÉMOINS :*Service des poursuites pénales du Canada :*

Brian Saunders, directeur des poursuites pénales;
George Dolhai, directeur adjoint des poursuites pénales.
Le président fait une déclaration.

M. Saunders fait une déclaration puis, avec M. Dolhai, répond aux questions.

À 17 h 23, la séance est suspendue.

À 17 h 25, la séance reprend et le comité examine un projet d'ordre du jour (travaux futurs).

Le président prend la parole.

L'honorable sénatrice Jaffer propose :

Que le budget législatif suivant pour l'exercice se terminant le 31 mars 2016, établi à 2 300 \$, soit approuvé et présenté au Comité sénatorial permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration.

Sommaire des dépenses	
Dépenses générales	2 300 \$
TOTAL	2 300 \$

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Baker, C.P., propose que le comité poursuive ses travaux à huis clos.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

At 5:26 p.m., pursuant to rule 12-16(1)(d), the committee proceeded in camera to consider a draft agenda (future business).

It was agreed that submissions from non-governmental witnesses could be distributed in the language received with the translation to follow.

At 5:50 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

OTTAWA, Thursday, February 18, 2016
(5)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 10:32 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, Boisvenu, Dagenais, Fraser, Jaffer, Joyal, P.C., McIntyre, Plett, Runciman and White (11).

In attendance: Julian Walker and Maxime Charron-Tousignant, Analysts, Parliament Information and Research Services, Library of Parliament.

Also present: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Thursday, January 28, 2016, the committee continued its examination of the study on matters pertaining to delays in Canada's criminal justice system. (*For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 1.*)

WITNESSES:

Canadian Bar Association:

Ian M. Carter, Treasurer, Criminal Justice Section;
Tony Paisana, Executive Member, Criminal Justice Section (by video conference);
Gaylene Schellenberg, Lawyer, Legislation and Law Reform.

Criminal Lawyers' Association:

Leo Russomanno, Member and Criminal Defence Counsel;
Dominic Lamb, Member.

Canadian Council of Criminal Defence Lawyers:

William Trudell, Chair;
Greg DelBigio, Member.
The chair made a statement.

À 17 h 26, conformément à l'article 12-16(1)(d) du *Règlement du Sénat*, la séance se poursuit à huis clos afin que le comité examine un projet d'ordre du jour (travaux futurs).

Il est convenu que le comité soit autorisé à distribuer dans la langue officielle d'origine, les documents reçus de témoins non gouvernementaux, et à en faire suivre la traduction dans les plus brefs délais.

À 17 h 50, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le jeudi 18 février 2016
(5)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 10 h 32, 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, Boisvenu, Dagenais, Fraser, Jaffer, Joyal, C.P., McIntyre, Plett, Runciman et White (11).

Également présents : Julian Walker et Maxime Charron-Tousignant, 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 jeudi 28 janvier 2016, le comité poursuit son étude sur les questions relatives aux délais dans le système de justice pénale au Canada. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 1 des délibérations du comité.*)

TÉMOINS :

Association du Barreau canadien :

Ian M. Carter, trésorier, Section du droit pénal;
Tony Paisana, membre exécutif, Section du droit pénal (par vidéoconférence);
Gaylene Schellenberg, avocate, Législation et réforme du droit.

Criminal Lawyers' Association :

Leo Russomanno, membre et criminaliste;
Dominic Lamb, membre.

Conseil canadien des avocats de la défense :

William Trudell, président;
Greg DelBigio, membre.
Le président fait une déclaration.

It was agreed that the document entitled *R v. Bordo*, 2016 QCCS 477, presented by the Honourable Senator Joyal, P.C., be filed as an exhibit (Exhibit 362109-41.2/LCJC-SS1, 2 “1”).

Ms. Schellenberg, Mr. Carter and Mr. Paisana made statements and answered questions.

At 11:24 a.m., the committee suspended.

At 11:29 a.m., the committee resumed.

Mr. Russomanno, Mr. Lamb, Mr. Trudell and Mr. DelBigio made statements and answered questions.

At 12:28 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

Il est convenu que le document intitulé *R c. Bordo*, 2016 QCCS 477, présenté par l'honorable sénateur Joyal, C.P., soit déposé auprès de la greffière du comité (pièce 36210941.2/LCJC-SS1, 2 « 1 »).

Mme Schellenberg ainsi que MM. Carter et Paisana font chacun une déclaration, puis répondent aux questions.

À 11 h 24, la séance est suspendue.

À 11 h 29, la séance reprend.

MM. Russomanno, Lamb, Trudell et DelBigio font chacun une déclaration puis répondent aux questions.

À 12 h 28, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

La greffière du comité,

Jessica Richardson

Clerk of the Committee

REPORT OF THE COMMITTEE

Thursday, February 18, 2016

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to table its

FIRST REPORT

Your committee, which was authorized by the Senate to incur expenses for the purpose of its examination and consideration of such matters as were referred to it, tables, pursuant to rule 12-26(2), the following report on expenses incurred for that purpose during the Second Session of the Forty-first Parliament:

1. With respect to its examination and consideration of legislation:

2013-2014

General Expenses	\$	925
Brockville		715
Witness Expenses		8,825
SUBTOTAL	\$	10,465

2014-2015

General Expenses	\$	1,314
Witness Expenses		81,782
SUBTOTAL	\$	83,096

2015-2016

General Expenses	\$	0
Witness Expenses		25,577
SUBTOTAL	\$	25,577
TOTAL	\$	119,138

In addition to the expenses for its studies as set out above, your committee also incurred general postal charges of \$ 6.

During the session, your committee held 84 meetings (157.3 hours), heard 428 witnesses and submitted 32 reports in relation to its work. Your Committee examined 32 bills (S-2, S-201, S-203, S-206, S-214, S-215, S-221, C-2, C-10, C-12, C-13, C-14, C-23, C-26, C-32, C-35, C-36, C-37, C-42, C-47, C-217, C-279, C-290, C-350, C-377, C-394, C-444, C-452, C-479, C-483, C-489 and C-525) and received a total of 38 orders of reference.

Respectfully submitted,

RAPPORT DU COMITÉ

Le jeudi 18 février 2016

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de déposer son

PREMIER RAPPORT

Votre comité, qui a été autorisé par le Sénat à engager des dépenses aux fins d'examiner toutes questions qui lui ont été renvoyées, dépose, conformément à l'article 12-26(2) du Règlement, le relevé suivant des dépenses encourues à cette fin par votre comité au cours de la deuxième session de la quarante-et-unième législature :

1. Relatif à son étude des mesures législatives :

2013-2014

Dépenses générales	925 \$
Brockville	715
Dépenses des témoins	8 825
SOUS-TOTAL	10 465 \$

2014-2015

Dépenses générales	1 314 \$
Dépenses des témoins	81 782
SOUS-TOTAL	83 096 \$

2015-2016

Dépenses générales	0 \$
Dépenses des témoins	25 577
SOUS-TOTAL	25 577 \$
TOTAL	119 138 \$

Outre les dépenses encourues dans le cadre de ses études ci-haut mentionnées, votre comité a encouru des frais généraux de poste s'élevant à 6\$.

Durant la session, le comité a tenu 84 réunions (157,3 heures), entendu 428 témoins et soumis 32 rapports relatifs à ses travaux. Votre comité a étudié 32 projets de loi (S-2, S-201, S-203, S-206, S-214, S-215, S-221, C-2, C-10, C-12, C-13, C-14, C-23, C-26, C-32, C-35, C-36, C-37, C-42, C-47, C-217, C-279, C-290, C-350, C-377, C-394, C-444, C-452, C-479, C-483, C-489 and C-525) et a reçu au total 38 ordres de renvoi.

Respectueusement soumis,

Le président,

BOB RUNCIMAN

Chair

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, February 17, 2016

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 4:16 p.m. to study matters pertaining to delays in Canada's criminal justice system.

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

[*English*]

The Chair: Good afternoon. 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.

Members, last month the Senate authorized the committee to examine and report on matters pertaining to delays in Canada's criminal justice system and to review the roles of the Government of Canada and Parliament in addressing such delays. This is our third meeting on the study.

Joining us today from the Public Prosecution Service of Canada are Brian Saunders, who is the Director of Public Prosecutions, and George Dolhai, Deputy Director of Public Prosecutions.

Gentlemen, thank you for being here. We're looking forward to your presentation, which will be followed by questions from members of the committee.

Mr. Saunders, the floor is yours.

Brian Saunders, Director of Public Prosecutions, Public Prosecution Service of Canada: Thank you for the invitation.

We always welcome the opportunity to discuss matters related to prosecutions, especially on a subject so key to how Canadians view the criminal justice system.

As the chair indicated, with me is George Dolhai. Mr. Dolhai is in charge of the Drug, National Security and Northern Prosecutions Branch Policy of the Public Prosecution Service of Canada.

In my opening remarks, I will briefly describe our mandate and then move on to the question of timeliness. For the sake of convenience, I will refer to the Public Prosecution Service of Canada as the PPSC.

[*Translation*]

In French, it is SPPC.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 17 février 2016

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 16 h 16 pour étudier les questions relatives aux délais dans le système de justice pénale au Canada.

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

[*Traduction*]

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

Mesdames et messieurs les membres, le mois dernier, le Sénat a autorisé le comité à étudier et à faire rapport des questions se rapportant aux délais dans le système de justice pénale au Canada et à se pencher sur les rôles du gouvernement du Canada et du Parlement pour éliminer ces délais. C'est notre troisième réunion dans le cadre de cette étude.

Nous accueillons aujourd'hui, du Service des poursuites pénales du Canada, Brian Saunders, directeur des poursuites pénales, et George Dolhai, directeur adjoint des poursuites pénales.

Messieurs, merci d'être ici. Nous nous réjouissons à la perspective d'entendre votre présentation, qui sera suivie de questions des membres du comité.

Monsieur Saunders, la parole est à vous.

Brian Saunders, directeur des poursuites pénales, Services des poursuites pénales du Canada : Merci de m'avoir invité.

Nous sommes toujours ouverts à discuter de questions se rapportant aux poursuites, surtout concernant un sujet qui influe autant sur la perception que les Canadiens ont du système de justice pénale.

Comme le président l'a mentionné, je suis accompagné de George Dolhai. M. Dolhai est responsable de la politique de la Direction des poursuites en matière de drogues, de sécurité nationale et dans les territoires du Nord du Service des poursuites pénales du Canada.

Dans mes remarques liminaires, je décrirai brièvement mon mandat avant de passer à la question des délais. Pour des raisons de commodité, j'utiliserai l'abréviation SPPC pour parler du Service des poursuites pénales du Canada.

[*Français*]

En français, il s'agit du SPPC.

[English]

The PPSC's mandate is set out in the Director of Public Prosecutions Act. It consists principally of initiating and conducting prosecutions within federal jurisdiction and of advising law enforcement agencies or investigative bodies on matters related to prosecutions.

It is important to emphasize that the PPSC, as a prosecution service, is an operational entity. It is not primarily our function or our place to provide advice on policy matters, per se. However, our direct experience in the criminal justice system does put us in a position to provide government and legislatures with advice on the challenges associated with prosecutions, and the likely practical impact of any proposed amendments to address those challenges.

[Translation]

As you know, the responsibility for prosecution is a shared one. In the provinces, most Criminal Code prosecutions are conducted by the local provincial prosecution service. However, the Code does give the PPSC jurisdiction to prosecute certain Code offences in the provinces.

[English]

That would be, most notably, terrorism, fraud, as well as criminal organization offences related to offences otherwise within the PPSC's jurisdiction.

In addition, throughout Canada, we prosecute all non-Criminal Code federal offences. Over 250 federal statutes contain offences that fall under the PPSC's jurisdiction, and the PPSC regularly prosecutes offences under approximately 40 of those statutes. The largest volume of work in this area relates to offences under the Controlled Drugs and Substances Act. We also regularly prosecute federal offences under legislation aimed at protecting the environment, natural resources, the economy — for example, tax and competition laws — safety and health.

[Translation]

In the Northern Territories, the PPSC has a much broader jurisdiction. We prosecute all Criminal Code offences, in addition to those under all other federal legislation.

[English]

Because a criminal investigation can lead to both federal and provincially prosecuted charges against the same accused, the PPSC has arrangements in place with provincial prosecution services to ensure the most efficient use of prosecutorial resources. These arrangements, which are referred to as major-minors, allow the prosecution service that is prosecuting an offence within its

[Traduction]

Le mandat du SPPC est énoncé dans la Loi sur le directeur des poursuites pénales. Il consiste principalement à intenter et à engager des poursuites du ressort du gouvernement fédéral et de conseiller les organismes d'application de la loi ou les organismes d'enquête sur des questions relatives aux poursuites.

Il est important d'insister sur le fait que le SPPC, à titre de service des poursuites, est une entité opérationnelle. Formuler des conseils sur les questions stratégiques en tant que telles n'est pas notre principale fonction et il ne nous revient pas de le faire. Cependant, notre expérience directe du système de justice pénale nous permet de prodiguer des conseils au gouvernement et aux législatures sur les défis associés aux poursuites et l'incidence pratique potentielle de toute modification proposée afin de relever ces défis.

[Français]

Comme vous le savez, la responsabilité en matière de poursuites est une responsabilité partagée. Dans les provinces, la plupart des poursuites en vertu du Code criminel sont menées par les services de poursuites provinciaux. Cependant, le code confère au SPPC la compétence pour intenter des poursuites dans les provinces à l'égard de certaines infractions prévues au code.

[Traduction]

Il s'agirait, surtout, de terrorisme, de fraude ainsi que d'infractions d'organisations criminelles relatives à des infractions du ressort du SPPC.

En outre, à la grandeur du Canada, nous intentons des poursuites dans le cas de toutes les infractions fédérales qui ne relèvent pas du Code criminel. Plus de 250 lois fédérales contiennent des infractions qui relèvent du SPPC, lequel intente souvent des poursuites pour des infractions prévues par environ 40 de ces lois. Nos travaux dans ce secteur se rapportent surtout à des infractions prévues à la Loi réglementant certaines drogues et autres substances. Nous intentons aussi régulièrement des poursuites dans le cas d'infractions fédérales prévues à des lois visant à protéger l'environnement, les ressources naturelles et l'économie — par exemple, des lois sur l'impôt et la concurrence —, ainsi que la santé et la sécurité.

[Français]

Dans les territoires du Nord, le SPPC a des compétences beaucoup plus vastes. Nous intentons des poursuites liées à toutes les infractions prévues au Code criminel, en plus de celles prévues par les autres lois fédérales.

[Traduction]

Étant donné qu'une enquête criminelle peut donner lieu à des accusations tant au fédéral qu'au provincial à l'encontre du même accusé, le SPPC a pris des mesures avec les services des poursuites provinciaux pour veiller à ce que les ressources liées à la poursuite soient utilisées le plus efficacement possible. Ces arrangements, que nous appelons des arrangements majeurs-mineurs, permettent

jurisdiction to also prosecute related, less serious offences against the same accused that fall under the jurisdiction of the other prosecution services.

On occasion, federal and provincial prosecutors work together on a prosecution. Where this occurs, it is a response to the particular needs of the case. Some complex prosecutions require two or more Crowns to deal with the work involved, and the PPSC and the concerned provincial prosecution service will sometimes agree to share their expertise where the charges involve both our mandates, such as drug offences combined with weapons offences, or where the charges are ones of concurrent jurisdiction such terrorism cases.

It now turns to the question of timeliness. Prosecutors are always aware of and concerned about timeliness in prosecutions. Prosecutors must respect the constitutional right of an accused to be tried within a reasonable time. For this reason, we work with others in the criminal justice system to ensure that cases are dealt with in a timely manner. Prosecutors must also ensure an accused is dealt with fairly. Both of these goals are reflected in the PPSC's mission statement, which calls on the PPSC to prosecute cases with diligence, while being fair, impartial and objective.

The PPSC has taken a number of measures to support timeliness in its prosecutions. These measures include providing the police with guidance in preparing disclosure and the Crown brief; requiring prosecutors to prepare prosecution plans in all highly complex files, setting out how they propose to use resources and deal with potential issues; and using the tools available under the Criminal Code for defining issues and expediting cases.

These measures have ensured that we have very few cases where charges are stayed by the courts under section 11(b) of the Canadian Charter of Rights and Freedoms for unreasonable delay. Of the approximately 90,000 cases that the PPSC prosecuted in 2014-15 and that were concluded, only 149 were stayed by the courts. Some of these would have been stayed for delay.

Quite apart from cases where delay reaches the point of being unreasonable within the meaning of section 11(b), timeliness is a concern in the criminal justice system. In many instances, the public's reasonable expectations of timeliness are not being met. This committee has already heard testimony describing the complexity of the problem and some of the initiatives, both federal and provincial, that have been taken, and are being taken, to address it. The prosecution community has been involved in these initiatives, and in 2007 the Federal-Provincial-Territorial

au Service des poursuites qui intente une action en justice dans le cas d'une infraction de son ressort d'en intenter aussi dans le cas d'infractions connexes moins graves à l'encontre du même accusé et relevant des autres services des poursuites.

Il arrive que les procureurs fédéraux et provinciaux collaborent dans le cadre d'une poursuite, habituellement en réponse aux besoins particuliers d'une affaire. Certaines poursuites complexes requièrent au moins deux procureurs de la Couronne pour gérer le travail nécessaire, et le SPPC et le service des poursuites provincial concerné s'accorderont parfois pour mettre leurs connaissances en commun lorsque les accusations touchent nos deux mandats, comme les infractions en matière de drogues combinées à des infractions relatives aux armes, ou lorsque les accusations visent des infractions qui relèvent des deux compétences, comme dans les cas de terrorisme.

Je vais maintenant aborder la question des délais. Les procureurs sont toujours conscients des délais dans les poursuites et ils s'en préoccupent. Ils doivent respecter le droit constitutionnel d'un accusé d'être traduit en justice dans des délais raisonnables. Voilà pourquoi nous travaillons avec d'autres intervenants du système de justice pénale pour faire en sorte que les affaires soient traitées en temps opportun. Les procureurs doivent aussi s'assurer qu'un accusé est traité équitablement. L'énoncé de mission du SPPC énonce ces deux objectifs et appelle le SPPC à intenter des poursuites avec diligence, tout en étant juste, impartial et objectif.

Le SPPC a pris un certain nombre de mesures pour faire en sorte que ses poursuites soient menées en temps opportun. Il recommande, entre autres, que l'on prodigue des conseils à la police sur la façon de préparer une divulgation et le dossier de la Couronne; que l'on exige des procureurs qu'ils rédigent des plans de poursuite dans tous les dossiers très complexes, que l'on définisse comment ils proposent d'utiliser les ressources et de composer avec les questions potentielles; et que l'on utilise les outils prévus au Code criminel pour définir les questions et accélérer le traitement des affaires.

Ces mesures ont fait en sorte que bien peu d'affaires soient suspendues par les tribunaux au titre de l'alinéa 11b) de la Charte canadienne des droits et libertés pour cause de délai déraisonnable. Des quelque 90 000 affaires intentées par le SPPC en 2014-2015 et qui ont été conclues, seulement 149 ont été suspendues par les tribunaux. Certaines d'entre elles auraient été suspendues pour cause de délai.

À part les affaires dans lesquelles les délais en viennent à être déraisonnables au sens de l'alinéa 11b) de la Charte, la question des délais est une préoccupation dans le système de justice pénale. Dans bien des cas, les attentes raisonnables du public en matière de délais ne sont pas satisfaites. Le comité a déjà entendu des témoignages décrivant la complexité du problème et certaines des initiatives, tant fédérales que provinciales, qui ont été prises — ou qui le sont — pour y répondre. Le milieu des poursuites a participé à ces initiatives et, en 2007, le Comité

Heads of Prosecutions Committee released a report on the management of mega-cases which contained recommendations that dealt with timeliness amongst other issues.

In considering delay, it is important to keep in mind that all cases have certain basic elements that require time. In *R. v. Morin*, a 1992 decision of the Supreme Court of Canada, the court examined section 11(b) and identified these elements as including the retention of counsel, bail hearings, the complexity of the case, disclosure, preliminary inquiries, the time required for defence counsel and Crown counsel to review the case and the fact that they have other cases. The Supreme Court recognized that these elements, which it termed the “inherent time requirements” of a case, are influenced by local practices and conditions.

It is also important to keep in mind that delay times vary from province to province and within a province, from judicial district to judicial district. They may also vary within a judicial district from the provincial court to the superior court and within the courts, depending on the type of case. This suggests that what is causing delay similarly varies.

All criminal justice participants must do their share so the system is timely, while respecting the rights and interests of all those affected by crime. At the PPSC, we expect our prosecutors to apply themselves diligently to complete the steps for which they are responsible and to be conscious that delays may affect public confidence in the administration of justice.

That concludes my opening remarks. Mr. Dolhai and I would be pleased to answer your questions.

The Chair: Thank you very much.

Senator Plett: I have two questions. I'm kind of assuming that we could ask the same questions to most of our witnesses on this particular file. I read an article today about a suspected child abuser who could avoid trial due to delays in the Quebec judicial system. The man was accused of sexually abusing a seven-year-old girl in January of 2014, and his trial is still pending. The father was quoted as saying, “The lawyers of the accused have been benefiting from the delays for over one year. The trial hasn't even begun and already our daughter has forgotten details of the assault.”

The parents have also said that the trauma resulting from the sexual abuse is compounded by the anxiety caused by an ill-adapted justice system.

This is obviously very serious. How often are very serious, violent or sexual abuse cases delayed excessively where the judge will order a stay of proceedings?

fédéral-provincial-territorial des Chefs des poursuites pénales a publié un rapport sur la gestion des méga dossiers contenant des recommandations qui portaient, entre autres, sur les délais.

Lorsque l'on considère les délais, il est important de garder à l'esprit que toutes les affaires contiennent certains éléments de base qui demandent du temps. Dans l'affaire *R. c. Morin*, décision rendue en 1992 par la Cour suprême du Canada, la cour a examiné l'alinéa 11b) de la Charte et a déterminé qu'il englobait le recours aux services d'un avocat, les audiences en matière de cautionnement, la complexité du dossier, la divulgation, les enquêtes préliminaires, le temps nécessaire pour permettre aux avocats de la défense et de la Couronne d'examiner le dossier et le fait qu'ils ont d'autres affaires à traiter. La Cour suprême a reconnu que ces éléments, qu'elle a qualifiés de « délais inhérents » à la nature d'une affaire, sont influencés par les pratiques et les conditions locales.

Il est aussi important de ne pas oublier que les délais varient d'une province à l'autre et au sein d'une même province, et d'un district judiciaire à l'autre. Ils peuvent aussi varier au sein d'un même district judiciaire, de la cour provinciale à la cour supérieure et au sein des tribunaux, en fonction du type d'affaire. Cela laisse entendre que les causes des délais varient de façon similaire.

Toutes les parties prenantes du domaine de la justice pénale font leur part pour que le système respecte les délais ainsi que les droits et intérêts de toutes les personnes touchées par la criminalité. Au SPPC, nous nous attendons à ce que nos procureurs s'appliquent avec diligence à suivre les étapes dont ils sont responsables et soient conscients du fait que les délais risquent de miner la confiance du public en l'administration de la justice.

Cela conclut mes remarques liminaires. M. Dolhai et moi-même serons ravis de répondre à vos questions.

Le président : Merci beaucoup.

Le sénateur Plett : J'ai deux questions. Je présume qu'on pourrait poser les mêmes questions à la plupart de nos témoins dans ce dossier en particulier. J'ai lu un article aujourd'hui concernant une personne soupçonnée d'avoir agressé une enfant, qui pourrait éviter de subir un procès en raison de délais du système judiciaire québécois. L'homme a été accusé d'avoir abusé sexuellement une fillette de sept ans en janvier 2014, et son procès est toujours en suspens. Le père aurait dit « Les avocats de l'accusé bénéficient des délais depuis plus d'un an. Le procès n'a même pas encore commencé et notre fille a oublié certains détails de l'agression ».

Les parents ont aussi dit que les traumatismes résultant de l'agression sexuelle sont exacerbés par l'anxiété causée par un système judiciaire mal adapté.

C'est manifestement très sérieux. À quelle fréquence le juge ordonne-t-il un arrêt des procédures dans les cas d'agression très grave, violente ou sexuelle retardés de façon excessive?

Mr. Saunders: We wouldn't have any figures for that in the provinces, because we don't prosecute those types of cases in the provinces. We prosecute those types of cases in the three northern territories. We don't have statistics showing the precise delays between charge and the disposition of a case in all cases in the North, but we did canvass our regional offices before coming here today and we learned that in the territories the delays aren't that great. Indeed, in the Nunavut territory we learned that the time in the case of murder prosecutions has dropped by about 50 per cent over the last three or four years. So that's our experience. I can't speak to the experience of the provinces in dealing with that type of case.

Senator Plett: Fair enough. I'm sure I'll have an opportunity to ask somebody that question again. My next question — and I hope you'll be able to give me a bit of an answer on this one — is we've heard so often, and even here, the father saying that the defence lawyers are benefiting. How often are defence lawyers the cause of delays? How often do they use that as their argument? Namely, if we delay this long enough it might get thrown out because of excessive delays?

Mr. Saunders: I think that question was put to Mr. LeSage when he was here and his answer was the appropriate and right one. We're dealing with a system that's fairly complex, that has lots of decision points along the way and caused by elements he identified in his report that he wrote with now Justice Code. There are a lot of decision points that people can use to challenge the decision taken by the Crown and, as a result, these types of procedures can delay. That is not to say that it's illegitimate what the defence are doing. They have an obligation to defend their client to the best of their ability, and it can raise an issue. For example, they can seek greater disclosure and challenge steps taken by the Crown. As Mr. LeSage concluded in his statement to you, it's not the lawyers who are to blame. We have a system that's fairly complex, which allows these types of actions to be taken and, as he pointed out, there are legitimate things that can be taken.

Senator Plett: Can I ask one more question on that? If it's the system — and you're saying there are many factors influencing delays — what, in your opinion, would the federal government be able to do to rectify the system?

Mr. Saunders: This has been looked at by a number of committees; a number of reports have been written on it. As I suggested in my opening, there's no one solution to the problem. There are a couple of fairly recent reports that have looked at it as well. I don't know if they have been brought to your attention, but there is one out of British Columbia, written in 2012 by Mr. Cooper, looking at the B.C. criminal justice system. There's one more recently, in 2013 from Alberta, called: *Injecting a Sense of Urgency* in the criminal justice system. A lot of the measures they're looking at aren't legislative ones, but they're looking at

M. Saunders : Nous n'aurions pas ces données dans les provinces, car nous n'y intentons pas de poursuites dans ces types d'affaires. Nous le faisons dans les trois territoires septentrionaux. Nous n'avons pas de statistiques qui montrent les délais précis entre l'accusation et la décision dans toutes les affaires dans le Nord, mais nous avons consulté nos bureaux régionaux avant de venir et appris que dans les territoires, les délais ne sont pas si importants. En effet, au Nunavut, nous avons appris que le temps nécessaire pour traduire quelqu'un en justice pour une affaire de meurtre a diminué environ de moitié au cours des trois ou quatre dernières années. Telle est notre expérience. Je ne peux pas parler de l'expérience des provinces avec ce type d'affaire.

Le sénateur Plett : D'accord. Je suis certain que j'aurai l'occasion de reposer cette question à quelqu'un d'autre. Ma prochaine question — et j'espère que vous serez capable de me donner au moins une partie de réponse — est que, même ici, nous avons si souvent entendu le père dire que cela profitait aux avocats de la défense. À quelle fréquence les avocats de la défense occasionnent-ils des délais? À quelle fréquence s'en servent-ils comme argument? Nommément, si nous retardons le procès assez longtemps, pourrait-il être suspendu en raison de délais excessifs?

M. Saunders : Je pense que la question a été posée à M. LeSage quand il était ici, et il a donné la réponse correcte et appropriée. Nous avons affaire à un système relativement complexe qui contient beaucoup de points de décisions en raison d'éléments qu'il a mentionnés dans le rapport qu'il a rédigé avec celui qui est maintenant le juge Code. Les gens peuvent utiliser beaucoup de points de décision pour contester la décision prise par la Couronne. En conséquence, ces types de procédures peuvent occasionner des délais. Je n'essaie pas de dire que ce que les avocats de la défense font est illégitime. Ils ont l'obligation de défendre leur client au meilleur de leurs compétences, et cela peut poser problème. Par exemple, ils peuvent demander une divulgation plus complète et contester les mesures prises par la Couronne. Comme M. LeSage l'a conclu dans sa présentation devant vous, les avocats ne sont pas en cause. Nous avons un système relativement complexe qui permet de prendre ces types de mesures et, comme il l'a fait remarquer, et il est possible de prendre des mesures légitimes.

Le sénateur Plett : Puis-je poser une question de plus sur ce point? Si c'est le système — et vous dites que de nombreux facteurs influent sur les délais — que pourrait faire, selon vous, le gouvernement fédéral pour rectifier le système?

M. Saunders : Un certain nombre de comités ont étudié la question et un certain nombre de rapports ont été rédigés à ce sujet. Comme je l'ai laissé entendre dans mes remarques liminaires, il n'existe pas de solution unique au problème. Il existe deux ou trois rapports relativement récents qui se sont aussi penchés sur la question. J'ignore s'ils ont été portés à votre attention, mais il y en a un de Colombie-Britannique, rédigé en 2012 par M. Cooper, qui examine le système de justice pénale dans cette province. Il y en a un autre plus récent de l'Alberta, publié en 2013, ayant pour titre : *Injecting a Sense of Urgency*

ways of improving the process. Administrative steps that can be taken by the Crown and the courts to improve the process, or even the administration of the courts, so things can move through in a more timely fashion.

Senator Baker: We might mention, however, that any intentional delay caused by the defence, or even an unintentional delay caused by the defence, is counted against the defence in arriving at a decision as to whether or not to apply 11(b).

Mr. Saunders: That's right.

Senator Baker: The remark is often made that defence counsel is intentionally delaying something. If they intentionally delay, it doesn't prove anything. It doesn't provide anything to the court. I'm sure you'd agree with that.

You mentioned that all non-Criminal Code offences are carried out by your service. I've been reading case law for 40 years and I was surprised to see the other day that it's the absolute jurisdiction of the provincial court to adjudicate paragraph 4(4)(a) of the Controlled Drugs and Substances Act. I didn't know this before a couple of days ago, and in the Controlled Drugs and Substances Act, paragraph 5(3)(a)(i), that is 553 of the Criminal Code, absolute jurisdiction of the provincial court. Just a small correction.

Here's my question to you, Mr. Saunders and Mr. Dolhai: I've investigated both of you as far as your litigation is concerned. I've investigated you thoroughly. Primarily I looked at every case that's been reported by both of you. Mr. Saunders goes back a little further than Mr. Dolhai. I stopped at case number 50 for Mr. Dolhai and concluded that he had never been before a prothonotary because mainly his cases were criminal, although years ago you did do civil.

But, Mr. Saunders, you have been before a great variety of courts under different rules, and one of them is the Federal Court, using prothonotaries. You were in the *Chrétien* case, you were in the *Sierra* case and several decisions were made by prothonotaries, not by the judge, decisions normally made by judges and tie up their time, pretrial arguments and various things. You've had experience with it.

Is it a good idea to consider the use of prothonotaries to free up judges and the conflict that arises when a judge issues a warrant and the judge can't try the case? You might have 50 warrants in Mr. Dolhai's cases of the Controlled Drugs and Substances Act in one case. That means there are 50 judges, if they're all different judges, that can't try the case.

dans le système de justice pénale. Bon nombre des mesures qu'ils passent en revue ne sont pas législatives, mais ils cherchent des façons d'améliorer le processus. La Couronne et les tribunaux peuvent prendre des mesures administratives pour améliorer le processus, ou même l'administration des tribunaux, de façon à faire avancer les dossiers en temps opportun.

Le sénateur Baker : Nous pourrions mentionner, cependant, que tout délai intentionnel ou non intentionnel causé par la défense est retenu contre elle au moment de décider s'il y a lieu ou non d'appliquer l'alinéa 11b) de la Charte.

M. Saunders : C'est exact.

Le sénateur Baker : On fait souvent la remarque que l'avocat de la défense retarde intentionnellement quelque chose. S'il cause un délai intentionnel, cela ne prouve rien. Cela ne donne rien au tribunal. Vous en conviendrez avec moi.

Vous avez mentionné que votre service s'occupe de toutes les infractions qui ne relèvent pas du Code criminel. Je lis de la jurisprudence depuis 40 ans et j'ai été surpris de voir l'autre jour que la cour provinciale a la juridiction absolue pour statuer sur l'alinéa 4(4)a) de la Loi réglementant certaines drogues et autres substances. Je l'ai seulement appris il y a quelques jours, et le sous-alinéa 5(3)a)(i) de la Loi réglementant certaines drogues et autres substances correspond à l'article 553 du Code criminel, juridiction absolue du juge de la cour provinciale. Juste une petite correction.

Voici la question que j'aimerais vous poser, monsieur Saunders et monsieur Dolhai : je me suis renseigné sur votre gestion des litiges. J'ai bien enquêté. Je me suis principalement penché sur chaque affaire dont vous avez fait rapport tous les deux. M. Saunders a commencé un peu avant M. Dolhai. J'ai arrêté au numéro de dossier 50 pour M. Dolhai et conclu qu'il n'était jamais passé devant un protonotaire, car ses affaires étaient principalement pénales, même si, il y a bien des années, vous avez traité des affaires civiles.

Cependant, monsieur Saunders, vous avez porté, en vertu de règles différentes, des affaires devant une vaste gamme de tribunaux, dont la Cour fédérale, et vous avez fait appel à des protonotaires. Vous avez participé à l'affaire *Chrétien*, à l'affaire *Sierra*, et de nombreuses décisions ont été rendues par des protonotaires plutôt que par le juge, comme c'est normalement le cas. Ils se retrouvent paralysés par les décisions qu'ils rendent, les arguments préalables au procès et diverses autres choses. Vous en avez fait l'expérience.

Est-ce une bonne idée d'envisager de faire appel à des protonotaires pour libérer les juges et éviter les situations conflictuelles qui se produisent lorsqu'un juge émet un mandat et qu'il est incapable de juger l'affaire? Vous avez peut-être 50 mandats dans les affaires de M. Dolhai concernant la Loi réglementant certaines drogues et autres substances dans un cas. C'est donc dire qu'il y a 50 juges, si ce sont tous des juges différents, qui sont incapables de juger l'affaire.

To overcome these delays, would it be a good idea for us to examine the application of the prothonotary in the Federal Court system?

Mr. Saunders: There are a few things you have to know about the prothonotaries in the Federal Court system. As you point out, they're used under the Federal Court rules to decide motions arising under the rules, not under the Federal Courts Act. There's one limitation that of course you would have to remove, and that is they cannot deal with any motion that can affect the liberty of the subject. In the criminal world we deal with liberty of the subject. If you use that comparison directly, it wouldn't lead to much in the way of advantage for the criminal justice system.

The other point you have to keep in mind is that prothonotaries in the Federal Court, their decisions can be appealed without leave directly to a Federal Court judge. Typically in the criminal world you don't appeal interlocutory matters, but if you create the position of prothonotary you have to keep in mind whether you're going to create a right of appeal to a superior court judge, in effect to oversee what the prothonotary is doing. If you do that, you open up another avenue of delay of the proceedings.

Senator Baker: I have one final question to clarify the point. You give the impression that we may not be able to use the idea of prothonotaries. I strongly disagree with you because in certain provinces you can have justices of the peace who issue warrants. In other provinces they're not allowed to issue warrants.

Take Newfoundland, where I'm from, for example. There's no such thing. Various provinces have arrived at different things to free up judges, to free up conflict, to free up the waste of time on disclosure, for example, and things like that, everything prior to trial.

Why wouldn't the prothonotary idea, at section 12 of the Federal Courts Act, be supplanted in the criminal justice system to provide for the very service that justices of the peace perform in certain provinces in Canada today?

Mr. Saunders: Senator, I wasn't questioning the wisdom of the proposal. I was pointing out that if such proposal were to be adopted you would have to keep in mind the limitations that currently exist in the Federal Court scheme and decide whether or not those limitations would apply in the criminal area.

Senator Baker: What about the wisdom —

The Chair: Sorry. Senator McIntyre.

Senator McIntyre: Thank you, gentlemen, for being here today.

I draw your attention to the *Stinchcombe* decision. As you know, in this case the Supreme Court held that the Crown has a legal duty to disclose all relevant information to the defence. In that decision the court speaks of the fruits of the investigation. In

Pour surmonter ces délais, aurions-nous intérêt à examiner le rôle du protonotaire à la Cour fédérale?

M. Saunders : Il y a quelque chose que vous devriez savoir concernant les protonotaires à la Cour fédérale. Comme vous l'avez fait remarquer, ils ont l'habitude, en application des règles de la Cour fédérale, de trancher des motions soulevées au titre des règles et non de la Loi sur les Cours fédérales. Il existe une limite que, bien sûr, il vous faudrait éliminer, c'est-à-dire qu'ils ne peuvent pas traiter de motions susceptibles d'enfreindre la liberté du sujet. En droit pénal, on traite de la liberté du sujet. Si vous utilisez cette comparaison directement, elle ne procurerait pas un grand avantage au système de justice pénale.

L'autre point que vous devez garder à l'esprit est que les décisions des protonotaires de la Cour fédérale peuvent être portées en appel sans permission directement auprès d'un juge de la Cour fédérale. En règle générale, en droit pénal, on ne fait pas appel à des questions interlocutoires, mais si vous créez le poste de protonotaire, vous devez vous demander si vous comptez créer un droit d'appel auprès d'un juge d'une cour supérieure pour surveiller, dans les faits, les actions du protonotaire. Ce faisant, vous ouvrez la porte à un délai de la procédure.

Le sénateur Baker : J'ai une dernière question pour clarifier le point. Vous donnez l'impression que nous pourrions ne pas être en mesure d'utiliser l'idée des protonotaires. Je ne suis pas du tout d'accord avec vous car, dans certaines provinces, des juges de paix émettent des mandats, tandis que dans d'autres, ils ne sont pas autorisés à le faire.

Par exemple, à Terre-Neuve, là d'où je viens, ce n'est pas permis. Diverses provinces ont trouvé diverses solutions pour libérer les juges, éviter les conflits, éliminer la perte de temps associée à la divulgation et prendre soin d'autres choses semblables qui doivent se passer avant le procès.

Pourquoi l'idée du protonotaire évoquée à l'article 12 de la Loi sur les Cours fédérales ne serait-elle pas remplacée dans le système de justice criminelle afin de permettre aux juges de paix d'offrir le service qu'ils offrent présentement dans certaines provinces du Canada?

M. Saunders : Monsieur le sénateur, ma question portait sur le bon sens de la proposition. Je faisais remarquer qu'advenant l'adoption d'une telle proposition, vous devriez garder à l'esprit les limites actuelles du processus de la Cour fédérale et décider si ces limites doivent s'appliquer au domaine criminel ou non.

Le sénateur Baker : Et le bon sens là-dedans...

Le président : Pardon. Le sénateur McIntyre.

Le sénateur McIntyre : Merci, messieurs, d'être avec nous aujourd'hui.

J'ai attiré votre attention sur l'arrêt *Stinchcombe*. Comme vous le savez, dans cette affaire, la Cour suprême a statué que le ministère public était tenu de divulguer toute information qui pourrait être pertinente pour la défense. Dans cet arrêt, la cour

other words, the fruits of the investigation which are in its possession are not the property of the Crown for use in securing a conviction but the property of the public in order to render justice.

Do you think the *Stinchcombe* decision is being applied properly? Even if it is, does its disclosure obligation impose too great a burden on the prosecution? I would like you to address the impact that this case has had on the length of trials.

George Dolhai, Deputy Director of Public Prosecutions, Public Prosecution Service of Canada: Senator, that is an interesting question because a number of years ago we had a situation where we were asked to provide a speaker to another jurisdiction in South Africa on our experience around disclosure.

The position developed and looked at illustrated that, with respect to many of the ordinary cases, the sort of disclosure required by *Stinchcombe* was being given. Where the challenge comes in with *Stinchcombe* is with respect to the complication of investigations that can be very lengthy, can have a lot of tentacles, if you will, and a lot of accused and a lot of evidence, especially in an age where you have wiretap evidence and now we have all of the other types of evidence and elements to it like metadata. That's where the challenge has arisen to a greater extent.

In the ordinary, run-of-the-mill case we're still talking generally about, in a street transaction, the notes of the officers involved, there may be a challenge to a search, or if there's a search warrant. The disclosable material is relatively discrete. In the larger cases, that's where there's a complication. That's where a lot of effort has been put in by prosecution services and by Parliament in trying to address mechanisms that will allow for those cases to be dealt with more efficiently.

Mr. Saunders mentioned the Federal-Provincial-Territorial Heads of Prosecutions Committee recommendations. The Fair and Efficient Criminal Trials Act was brought in as well and introduced certain measures like management of cases by a trial judge, and that includes disclosure.

Prosecution services across the country have spent a lot of time with police on the big cases developing materials. We call it a "report to Crown counsel manual." When I say "we," it was something we developed in British Columbia with the provincial Attorney General to be a guide to the police on the larger cases and how to put them together.

explique que les fruits de l'enquête qui sont en sa possession n'appartiennent pas au ministère public pour qu'il s'en serve afin d'obtenir une déclaration de culpabilité, mais qu'ils sont plutôt la propriété du public et qu'ils doivent servir à ce que justice soit rendue.

Croyez-vous que l'arrêt *Stinchcombe* est appliqué correctement? Même s'il l'est, cette obligation de divulgation constitue-t-elle un trop grand fardeau pour la poursuite? J'aimerais que vous nous parliez de l'incidence que cette affaire a eue sur la durée des procès.

George Dolhai, directeur adjoint des poursuites pénales, Service des poursuites pénales du Canada : Monsieur le sénateur, c'est une question intéressante, car il y a quelques années, on nous a demandé d'envoyer quelqu'un en Afrique du Sud pour parler de notre expérience en matière de divulgation.

La position élaborée et examinée à cette occasion illustre que, dans de nombreuses affaires ordinaires, le type de divulgation exigée aux termes de l'arrêt *Stinchcombe* était observé. Là où les choses se corsent, c'est lorsqu'il s'agit d'enquêtes complexes, qui peuvent s'étendre en longueur et avoir beaucoup de ramifications, un grand nombre d'accusés et d'innombrables éléments de preuve — surtout en cette ère où les preuves peuvent être obtenues par écoute électronique —, sans parler d'autres types de preuve et d'éléments comme les métadonnées. Les problèmes viennent surtout de ce type d'affaires.

Dans les affaires ordinaires, il est encore généralement question — dans le contexte d'une transaction de rue, par exemple — des notes prises par les agents. Il se peut qu'une fouille soit contestée ou que l'on cherche à savoir s'il y avait un mandat de perquisition. L'information à divulguer ne porte pas trop à conséquence. Ce sont les affaires de plus grande envergure qui occasionnent des complications. Ce sont elles qui accaparent une bonne partie des efforts déployés par les services des poursuites et le Parlement. On tente de trouver des mécanismes qui permettront de traiter ces affaires avec une plus grande efficacité.

M. Saunders a mentionné les recommandations du Comité fédéral-provincial-territorial des chefs des poursuites pénales. La Loi sur la tenue de procès criminels équitables et efficaces a aussi été promulguée, instaurant certaines mesures comme la gestion des dossiers par un juge de première instance, ce qui comprend la divulgation.

Les services des poursuites de tout le pays ont passé beaucoup de temps avec les services de police afin de préparer la documentation pour les affaires d'envergure. Lorsque j'étais en Colombie-Britannique, nous disions « se rapporter au manuel de l'avocat de la Couronne ». C'était une démarche que nous avons élaborée avec le procureur général de la province afin de guider les services de police relativement aux gros dossiers et de les aider à monter ces dossiers.

I have to say, I think there's been a lot of success in that area. It's not foolproof, but I think the road map, and what the disclosure obligations are, is much clearer. I think we've had a fair amount of success in the management of those cases.

For example, we require our Crowns on high-complexity cases to prepare a prosecution plan. We want to know what is the theory of the case, what's your evidence, how does disclosure stand, what issues are there that are causing you concern or that may cause the case to be difficult to try? That's considered by either the chief federal prosecutor in the region or, in more complex cases or a case with a novel issue, by a national committee of our most senior prosecutors who look at it and say: How can we make this more triable? One way is to split up the accused into different groups, if you will.

Another way is to consider something like a direct indictment. There are various tools, but I think with respect to the more complex cases overall the system has functioned in a way that's better in terms of getting it to the court. There are issues with respect to scheduling and things like that, that are causing difficulties.

With respect to the structuring of the case, I think the message all prosecution services are sending to their prosecutors, and through them to the police they work with is, keep it focused, keep it as simple as possible, don't overload it and try to imagine, if it's a judge alone or a jury trial, how you would consider the evidence. Is it being presented in a way and has the prosecution been structured in a way that a jury can sit there and actually absorb what that evidence is?

Senator Fraser: Mr. Saunders, you piqued my curiosity with one of the things you said. I think I've got this right. You said that in Yukon trial times for murder, I think it was, have gone down 50 per cent?

Mr. Saunders: Nunavut.

Senator Fraser: Nunavut. How? What happened? What did they do to achieve this result? There might be some lessons there that we could all learn.

Mr. Dolhai: We've noted it not just with respect to murders, first and secondary, but also manslaughter.

Part of it, again, is the manner in which we approach the cases, our relationship with the police. When I started prosecuting 23 or 24 years ago, there were large parts of Crown organizations across the country, and police as well, who had been very resistant to sitting down and working out how to present the case. It's much better that way.

Je dois reconnaître qu'il y a eu beaucoup de progrès dans ce domaine. Le mécanisme n'est pas infaillible, mais je crois que la feuille de route et l'explication de l'obligation de divulguer sont beaucoup plus claires. Je crois que nous avons eu passablement de succès en ce qui concerne la gestion de ces dossiers.

Par exemple, nous demandons aux procureurs de la Couronne qui travaillent sur des dossiers complexes de préparer un plan de poursuite. Nous voulons savoir sur quoi repose l'affaire, quelle est la preuve, où en est la divulgation, quels sont les aspects qui les préoccupent ou qui pourraient rendre la cause difficile à juger. Ces renseignements sont examinés par le procureur fédéral en chef de la région ou, pour les affaires plus complexes ou qui sont assorties d'une question nouvelle, par un comité national composé de nos procureurs les plus aguerris, lequel essaie de trouver comment rendre l'affaire plus justiciable. Une des façons d'y arriver est de séparer les accusés en différents groupes.

Une autre façon de procéder est d'envisager quelque chose comme une mise en accusation directe. Il y a divers outils, mais, de façon générale, je crois que le système s'est mieux débrouillé pour amener jusqu'en cour les dossiers plus complexes. Il y a des problèmes en ce qui concerne le respect des horaires et d'autres choses de ce genre.

En ce qui concerne la structuration des dossiers, je crois que le message que tous les services des poursuites envoient à leurs procureurs — et, par eux, aux services de police avec qui ils travaillent — est le suivant : ne vous éparpillez pas, gardez les choses aussi simples que possible, n'en mettez pas trop et essayez d'imaginer comment vous recevriez la preuve, soit comme juge seul ou dans le cadre d'un procès devant jury. La preuve est-elle présentée de façon à ce qu'un jury puisse vraiment la comprendre? La poursuite est-elle structurée pour favoriser cette compréhension?

La sénatrice Fraser : Monsieur Saunders, une des choses que vous avez dites a piqué ma curiosité. Je crois l'avoir bien retenue. Vous avez dit qu'au Yukon, la durée des procès pour meurtre avait été réduite de moitié?

M. Saunders : Au Nunavut.

La sénatrice Fraser : Au Nunavut. Que s'est-il passé? Comment ont-ils pu obtenir pareil résultat? Il y a sûrement des leçons à retenir de cela.

M. Dolhai : Nous avons remarqué que cela ne concernait pas que les meurtres au premier et deuxième degré, mais aussi les homicides.

Encore une fois, cela dépend en partie de la façon d'envisager le dossier, de la relation que l'on a avec la police. Quand j'ai commencé aux poursuites, il y a de cela 23 ou 24 ans, il y avait de grands pans du service d'un bout à l'autre du pays — et la police aussi — qui se montraient très rébarbatifs à l'idée de travailler la présentation des dossiers. Les choses se sont beaucoup améliorées.

The other aspect is there have been certain institutional changes. There's a unified court in Nunavut. They still have the equivalent of a preliminary inquiry that's available, but they don't have separate judges who do that, so they have one trial court, essentially, that does both functions.

The other is, of course, things like trying to address issues with witnesses, helping them to come forward, helping them to understand the process. We have Crown witness coordinators who help the witnesses, including victims, to understand the process and to help them walk through it. At the end of the day our job, and the Crown witness coordinator's job, is to get the evidence before the judge or the jury as efficiently as possible, but that's an element that, again, has changed a lot with the Canadian Victims Bill of Rights. We've added more Crown witness coordinators as well.

In Nunavut, all of our Crown witness coordinators can speak Inuktitut, and that is a significant improvement.

Senator Fraser: We get to make recommendations when we finally do a report on this, and we actually get to make recommendations about changes in the law, if we think such changes are appropriate.

A quick question to both of you: If you were sitting in this seat and you could make one change, what would you recommend?

Mr. Dolhai: That's difficult.

Mr. Saunders: Yes. We're always reluctant to make recommendations of changes to legislation because we think it is our role to tell you what the impact of changes would be. Otherwise, because we're a player in the system, we're accused of advocating a change that would help us.

Senator Fraser: But there are big chunks of the law that don't go to the fundamental philosophy or political orientation. The law sets out forms and all kinds of fascinating things that affect your work very directly.

Mr. Saunders: There were a number of recommendations made by the FPT Heads of Prosecutions Committee in its report of 2007. It was in response to what you've heard already, the criminal efficiencies projects being launched by DMs. Some of those recommendations found their way into the LeSage report. There were about 31 recommendations. They were to deal with mega trials, but a few of them touched on timeliness. A few of them were adopted. The idea of alternate jurors was adopted in the Fair and Efficient Criminal Trials Act.

L'autre raison, c'est qu'il y a eu des changements institutionnels. Le Nunavut dispose d'une cour unifiée. Il y a encore l'équivalent d'une enquête préliminaire, mais il n'y a pas de juges séparés pour s'en occuper. Il y a donc un tribunal de première instance qui, en essence, exerce les deux fonctions.

L'autre fonction porte bien entendu sur des choses comme régler certains problèmes avec les témoins, aider les témoins à témoigner et à comprendre le processus... Nous avons des coordonnateurs de témoins de la Couronne qui ont pour fonction d'aider les témoins — dont les victimes — à comprendre le processus et à y cheminer. En fin de compte, notre travail, à l'instar de celui des coordonnateurs des témoins de la Couronne, consiste à présenter la preuve au juge ou au jury de la manière la plus efficace qui soit. Mais, encore une fois, c'est un aspect qui a beaucoup changé avec la Charte canadienne des droits des victimes. Nous avons aussi augmenté le nombre de coordonnateurs des témoins de la Couronne.

Au Nunavut, tous les coordonnateurs des témoins de la Couronne parlent l'inuktitut, et c'est une grosse amélioration.

La sénatrice Fraser : Nous formulons des recommandations lorsque nous parvenons à l'étape de la rédaction du rapport. Et nous avons effectivement le privilège de recommander la modification des lois, si nous croyons que ces modifications sont appropriées.

J'ai une question rapide qui s'adresse à vous deux : si vous étiez à notre place et que vous pouviez modifier une chose, que recommanderiez-vous?

M. Dolhai : C'est une question difficile.

M. Saunders : Oui. Nous avons toujours été réticents à recommander des modifications législatives, car nous croyons que notre rôle est de vous expliquer quelles seraient les conséquences des modifications. En effet, comme nous sommes des intervenants dans ce système, on nous accuserait de promouvoir des changements qui font notre affaire.

La sénatrice Fraser : Il y a pourtant de grands pans de la loi qui ne concernent pas la philosophie fondamentale ou l'orientation politique. La loi établit les formes et une foule de choses fascinantes qui ont une incidence directe sur le travail que vous faites.

M. Saunders : Le rapport produit par le Comité fédéral-provincial-territorial des chefs des poursuites pénales en 2007 contenait un certain nombre de recommandations. Le rapport répondait à ce que vous avez déjà entendu au sujet des projets d'optimisation du système criminel lancés par les sous-ministres. Certaines de ces recommandations ont abouti dans le Rapport LeSage. Il y en avait environ trente et une. Elles avaient trait à la gestion des mégaprocès, mais certaines d'entre elles concernaient les délais. Quelques-unes ont été adoptées. La notion de jurés suppléants a été incluse dans la Loi sur la tenue de procès criminels équitables et efficaces.

One that wasn't adopted dealt with the codification of admissibility standards for electronic disclosure. That's an interesting area. If you look at the reports, you'll see there is a big debate among certain prosecution services as to whether there should be preliminary inquiries.

I mentioned the 2013 report from the Alberta Attorney General's office called *Injecting a Sense of Urgency*. The recommendation that Alberta has made is to eliminate preliminary inquiries for all but murder cases. They give a rationale in that report, which I recommend that you read, as to why. You heard from Mr. Piragoff that there was no consensus amongst provinces as to whether or not that measure should be adopted. That in effect shows the complexity of the problem in that what may be a problem in some jurisdictions is not a problem in others.

[Translation]

Senator Dagenais: I was listening to you, Mr. Saunders, and you seem to be saying that the rules set by the Supreme Court account for some of the delays. Do you think judges could refuse some postponements, and thus help accelerate the processing of cases?

Mr. Saunders: I am not the one who said that.

Senator Dagenais: If it was not you, I apologize.

Mr. Saunders: In their report, Mr. Code and Mr. Lesage highlighted three factors that have caused trials to lengthen. One of them was that the Evidence Act, established by the Supreme Court, is more complex than it used to be. When I started practising, we had what was referred to as bright lines. From the outset, we knew what was and was not admissible as evidence. Nowadays, we have to consider all the circumstances to determine whether the court will accept certain elements as evidence. That aspect encourages lawyers to argue that the evidence must be accepted or not.

Senator Dagenais: You are not the one who said it, but our courts are often clogged up because of the numerous requests for postponement, for a number of reasons we will not list here. Don't you think that judges should be tougher and refuse some of the postponement requests in order to accelerate cases? I understand that judges are always master of their own courtroom.

Mr. Saunders: You are correct; judges can refuse certain postponement requests by the Crown or the defence. The reports I mentioned said that one of the reasons for the delays is the fact that little is accomplished during some hearings. For example, there may be a postponement to get legal aid, or for other reasons. Often, the problem is not only in the fact that a postponement is requested, but also in the fact that legal aid is not very quick in making their decision. So there are some interrelated factors that must be taken into consideration.

Une des recommandations qui n'a pas été retenue portait sur la codification de normes d'admissibilité en matière de divulgation électronique, un domaine qui ne manque pas d'intérêt. En jetant un coup d'œil aux rapports, vous allez constater qu'il y a un grand débat au sein de certains services des poursuites afin d'établir si les enquêtes préliminaires ont leur place ou non.

J'ai parlé du rapport publié en 2013 par le bureau du procureur général de l'Alberta, intitulé *Injecting a Sense of Urgency*. La recommandation formulée par l'Alberta est de supprimer systématiquement les enquêtes préliminaires, sauf pour les affaires de meurtre. La recommandation s'accompagne d'une justification, et je vous recommande de la lire. M. Piragoff vous a dit que l'adoption de cette mesure ne faisait pas consensus au sein des provinces. Cela montre de façon concrète toute la complexité de la conjoncture : ce qui est problématique dans certaines provinces ne l'est pas dans d'autres.

[Français]

Le sénateur Dagenais : Je vous ai écouté, monsieur Saunders, et vous semblez dire que les règles édictées par la Cour suprême seraient à l'origine de certains retards. Croyez-vous que les juges pourraient refuser certaines remises, ce qui permettrait ainsi d'accélérer le traitement des dossiers?

M. Saunders : Ce n'est pas moi qui ai dit cela.

Le sénateur Dagenais : Si ce n'est pas vous, je m'en excuse.

M. Saunders : Les rapports de MM. Code et LeSage ont souligné trois facteurs qui ont contribué au prolongement des procès devant les tribunaux. L'un d'eux était le fait que la Loi sur la preuve, établie par la Cour suprême, est plus compliquée qu'auparavant. Lorsque j'ai commencé à pratiquer, il y avait ce qu'on appelait en anglais les « *bright lines* ». On savait dès le début ce qui était admissible ou non comme preuve. Aujourd'hui, il faut examiner toutes les circonstances pour déterminer si certains éléments seront acceptés comme preuve par la cour. Cet aspect encourage les avocats à plaider que la preuve doit être acceptée ou non.

Le sénateur Dagenais : Ce n'est pas vous qui l'avez dit, mais, bien souvent, ce qui engorge les cours, ce sont les nombreuses demandes de remises, pour plusieurs raisons que nous n'allons pas énumérer ici. Vous ne pensez pas que les juges devraient être plus rigoureux et refuser certaines remises afin d'accélérer les causes? Je comprends que c'est le juge qui est toujours maître dans sa cour.

M. Saunders : Vous avez raison, les juges peuvent refuser certaines demandes d'ajournement présentées par la Couronne ou la défense. Dans les rapports que j'ai mentionnés, on a cité comme exemple de raisons qui entraînent des retards le fait que, lors de certaines comparutions, peu de choses sont accomplies. On parle par exemple d'un ajournement qui vise à obtenir de l'aide juridique ou d'autres motifs. Bien souvent, ce n'est pas seulement le fait qu'on demande l'ajournement, c'est aussi le fait que l'aide juridique n'est pas très rapide à rendre sa décision. Il y a donc des facteurs qui sont interreliés et qu'il faut prendre en considération.

Senator Dagenais: I understand the role of defence lawyers. However, you will agree with me that, with so many postponements requested, trials often end up failing when unreasonable delay is invoked.

Mr. Saunders: As your colleague, Senator Baker, pointed out, when the defence requests a postponement, the time that passes under that request cannot be considered to establish an unreasonable delay request.

Mr. Dolhai: If I may clarify something, about eight or nine years ago, Judge Moldaver, when he was in the Court of Appeal for Ontario, put forward some arguments on the dynamic of trial courts. He pointed out that the dynamic was very complex. Certain issues can be seen as arising from that dynamic. However, If I remember correctly, he said that the trial judge had a very difficult task.

For example, if a lawyer wants to submit a request to a judge, how much time does the judge have to respond to the request and move on to the trial stage? We know that the court is concerned by the fact that, should it render a bad decision, there may be an appeal or a new trial four, five or even six years later.

[English]

That makes things very difficult for the judicial system, the public, the witnesses and the victims. It is very difficult for the judge, who may have needed more time. The period of time can be longer, but we ultimately get a sentencing that can be appealed.

[English]

Senator Joyal: I will stay on that issue, because I read recently that there was a decision in the Quebec Superior Court by Justice Guy Curnoyer, a decision given in English of 50 pages. Listen to that, Senator Baker.

The judge decided that he would impose a calendar on the hearings of all preliminary meetings that the defence wants to raise because it had been too long and they were postponed for X, Y, Z reasons. The justice decided that, according to the new amendments in the code, he now has the power to impose a calendar and fix a date which is, in my opinion, revolutionary. The judge has to decide if, in so doing, he will jeopardize the means of the defence.

That's why his decision, I would say, is so elaborately explained in 50 pages. He decided that this will be the calendar and these are going to be the dates. Like it or not, that's the way it's going to go. Of course there were a lot of delays before that, but I think this is a power that the judge has to have because the judge has to protect what we call the credibility of the administration of justice. You can't bring justice into disrepute. It's an offence. The judge has an inherent responsibility to make

Le sénateur Dagenais : Je comprends le rôle des avocats de la défense. Toutefois, vous admettez, comme moi, que, bien souvent, à force de demander des remises et des remises, des procès ont fini par échouer, où on a invoqué le délai déraisonnable.

M. Saunders : Comme l'a souligné votre collègue, le sénateur Baker, lorsque la défense demande un ajournement, le temps écoulé dans le cadre de cette demande ne peut être considéré pour établir une demande de délai déraisonnable.

M. Dolhai : Si je puis apporter une précision, il y a probablement huit ou neuf ans, le juge Moldaver, lorsqu'il siégeait à la Cour d'appel de l'Ontario, a exposé des arguments sur la dynamique des cours de première instance. Il a souligné que cette dynamique est très complexe. Certaines choses peuvent être considérées comme découlant de cette dynamique. Toutefois, si je me souviens bien, il a indiqué qu'il s'agissait d'une tâche très difficile pour le juge de première instance.

Par exemple, si un avocat veut présenter une demande à un juge, de combien de temps dispose le juge pour répondre à la demande et passer à l'étape du procès? On sait que la cour est préoccupée par le fait que, dans un cas où elle rend une mauvaise décision, il risque d'y avoir un appel ou un nouveau procès quatre, cinq voire même six ans plus tard.

[Traduction]

Cela devient très difficile pour le système judiciaire, le public, les témoins et les victimes. C'est difficile pour le juge, qui aurait peut-être besoin d'une période plus longue. Cette période peut être plus longue, mais, à la fin, on a une détermination qui peut rester en appel.

[Traduction]

Le sénateur Joyal : Je vais continuer là-dessus, parce que j'ai entendu récemment que le juge Guy Curnoyer de la Cour supérieure du Québec avait rendu une décision de 50 pages, en anglais. Écoutez cela, monsieur Baker.

Le juge a décidé qu'il imposerait un calendrier pour les audiences de toutes les réunions préliminaires que la défense réclamera, car cela prenait trop de temps et qu'elles étaient remises pour toutes sortes de raisons. Évoquant les nouvelles modifications apportées au code, le juge a décidé qu'il avait désormais le pouvoir d'imposer un calendrier et de fixer une date, ce qui, à mon sens, est révolutionnaire. Le juge doit décider si, en procédant de la sorte, il met en péril les recours de la défense.

Je crois que c'est la raison pour laquelle il a pris 50 pages pour expliquer sa décision. Il a décidé du calendrier et des dates. Que vous soyez d'accord ou non, voilà comment les choses vont se dérouler. Bien entendu, il y avait déjà eu une foule de retards, mais j'estime que c'est un pouvoir que le juge doit avoir, car ce dernier est tenu de protéger ce que l'on appelle la crédibilité de l'administration de la justice. Vous ne pouvez jeter le discrédit sur la justice. C'est un crime. Le juge a la responsabilité inhérente de

sure that the system remains credible. If the system is to remain credible, he is one of the agents in that context. So the judge at some point in time has to say “this is enough.”

I think that we certainly have to consider how justices will be vested with powers to be able to fix a reasonable calendar. It has to be explained. That’s why he explained it, but in my opinion it was revolutionary. It was the first time in court history that a judge took that initiative and claimed that he has the power under the code. He has to cover himself too, because of course that could be challenged in court, but it seems to me that this is one of the major ways to address the delays that are, especially in Quebec, horrendous. Quebec is the worst province in Canada with respect to delays. The authority in Quebec’s justice system has to address it one way or the other.

I think this is a point that should be more understood and more used and probably more clearly defined to avoid, as I say, too many challenges of such decisions, but at least to make sure that we instill a self-regulating capacity in the system.

Mr. Saunders: I think it’s very useful that Justice Curnoy has gone to the length of writing a comprehensive decision on that. We have instances in other cases where judges have established calendars for defence counsel and the Crown to respond to motions. I’m not blaming anyone here. The system, when it wants to be, doesn’t have to be complacent about letting people take their time about doing things.

That has worked well in the cases we’ve been involved in. As Mr. Dolhai pointed out in answer to the previous question, the great concern of the trial judge in setting these calendars is he has to be mindful of the right of the accused to make full answer in defence, and on the other hand he has to be mindful of the interests of society in seeing that crimes are dealt with and offences are adjudicated on the merits. There are these two forces at play, and giving a reasoned decision as to why you’re doing it is a tremendous first step.

Senator Joyal: His 50-page decision, as I said, was written in English even though the justice is French-speaking. I think this decision needs to be looked into carefully, the principle upon which it is based, how those principles are enshrined in the code and if there is a need to review the powers that judges could be vested with in order to establish, as I say, the balance of the rights of the accused, public interest and, as I say, the credibility of the system. At the end of it, this is what it is.

veiller à ce que le système conserve sa crédibilité. Si le système doit demeurer crédible, son rôle à cet égard est indéniable. Tôt ou tard, le juge doit dire : « C’est assez! »

Je crois assurément que nous allons devoir examiner comment les juges se verront accorder le pouvoir d’établir un calendrier raisonnable. C’est une chose qui doit être expliquée. C’est pourquoi il l’a expliquée, mais, à mon sens, son geste était révolutionnaire. C’était la première fois dans l’histoire des tribunaux qu’un juge prenait cette initiative et affirmait qu’il en avait le pouvoir aux termes du code. Bien entendu, il a dû protéger ses arrières, car cette décision pourrait être contestée, mais j’ai quand même l’impression qu’il s’agit d’un des moyens les plus efficaces pour régler le problème des retards, qui, surtout au Québec, sont épouvantables. Le Québec est la pire province au Canada en ce qui concerne le respect des délais. Les instances dirigeantes du système de justice québécois devront s’attaquer à ce problème d’une façon ou d’une autre.

Je crois que c’est un moyen qui devrait être compris et utilisé davantage. Comme je l’ai dit, il devrait aussi être mieux défini pour éviter de trop nombreuses contestations. Il reste néanmoins que nous devrions nous assurer de doter le système d’une certaine capacité d’autorégulation.

M. Saunders : Je crois que c’est une très bonne chose que le juge Curnoy se soit donné la peine d’accompagner sa décision d’une longue explication écrite. Il est arrivé dans d’autres affaires que les juges établissent des calendriers pour baliser le temps dont l’avocat de la défense et l’avocat de la Couronne disposaient pour répondre aux requêtes. Je n’essaie pas de blâmer qui que ce soit. Le système n’est pas obligé, s’il en décide ainsi, de faire preuve de complaisance en laissant les intervenants prendre leur temps pour faire ce qu’ils ont à faire.

C’est quelque chose qui a bien fonctionné dans les dossiers sur lesquels nous avons travaillé. Comme M. Dolhai le faisait remarquer en répondant à la question précédente, la grande préoccupation que doit avoir le juge de première instance quand il établit ces calendriers, c’est, d’une part, de ne pas perdre de vue le droit qu’a l’accusé de présenter une défense pleine et entière, alors qu’il doit d’autre part voir aux intérêts de la société en veillant à ce que les crimes soient pris en charge et que les délits soient jugés sur le fond. Il y a deux éléments dans l’équation, et le fait d’expliquer en détail pourquoi l’on procède de la sorte est un formidable premier pas.

Le sénateur Joyal : Comme je l’ai dit, sa décision de 50 pages a été rédigée en anglais, et ce, malgré le fait qu’il soit francophone. Je crois que cette décision doit être examinée avec soin. Il faut regarder les principes sur lesquels elle est fondée, comment ces principes sont inscrits dans le code et s’il y a lieu de revoir les pouvoirs qui pourraient être accordés aux juges pour créer un équilibre entre les droits de l’accusé, l’intérêt public et, comme je le disais, la crédibilité du système. En fin de compte, c’est de cela qu’il s’agit.

My colleagues Senator Dagenais and Senator Boisvenu know it. When the SharQc mega trial collapsed, you cannot imagine the kind of impact it had for any citizens that were aware of it. There's no doubt that justices must have the power to determine the calendar. If parties have so many preliminary meetings, they should be listed already and there should be time frames. I'm not a justice; I won't tell you how to do it. But definitely there's a way, in my opinion, to approach and revamp the system in relation to the power of judges.

The Chair: Sorry, maybe we'll have an opportunity later.

Senator Batters: Thank you very much for coming today. I think it would be fair to say — you referred to this briefly in your opening statement — but drug charges would be sizable, maybe the largest part of your particular portfolio?

Mr. Saunders: Yes.

Senator Batters: I'm just looking at the numbers from Statistics Canada, who appeared in front of our committee last week. Dealing with drug possession, for 2013-14 there were almost 15,000 cases that year and the median number of days for disposition was 87. Other drug offences were listed as just over 10,000 cases that year, and 254 days were the median number of days for those types of charges.

On that latter category I just mentioned, I'm wondering if there are particular areas that you're looking at right now to be able to decrease the number of days or if there are recent steps you've taken to address court delay issues on that.

Mr. Saunders: By median number of days, I assume you mean the number of days from the laying of the charge to the disposition of the case?

Senator Batters: Yes.

Senator Fraser: They referred to from first appearance.

Senator Batters: Okay. It doesn't say that right on this particular page so I can't remember their exact definition of it, but I would say Senator Fraser always has —

Mr. Saunders: I'm not familiar with those figures you just cited.

In any event, before turning to Mr. Dolhai to answer, the first thing is to remember that every case has what the Supreme Court of Canada calls inherent time requirements. There are a certain number of days that are required for the retention of counsel, counsel to review the case, bail, those steps. They vary from province to province and they vary within courts, so you have to keep that in mind. You can't have a perfect system if you want to charge a person today and throw them in court tomorrow. That

Mes collègues, le sénateur Dagenais et le sénateur Boisvenu, sont au courant. Lorsque l'on pense à l'effondrement du mégaprocès SharQc, il est difficile de se faire une idée de l'impact que cela a pu avoir sur les citoyens qui suivaient l'affaire. Il ne fait aucun doute que les juges doivent avoir le pouvoir d'établir des calendriers. Si les parties ont de si nombreuses réunions préliminaires, ces réunions devraient être énumérées d'entrée de jeu et se plier à un échéancier. Je ne suis pas un juge; je ne vous dirai pas comment procéder. Mais je suis convaincu qu'il y a une façon d'approcher et de remanier le système en ce qui a trait au pouvoir des juges.

Le président : Désolé, nous aurons peut-être l'occasion d'y revenir.

La sénatrice Batters : Merci beaucoup de vous être déplacés. Je crois que nous pouvons présumer — vous en avez parlé brièvement dans votre exposé préliminaire — que les chefs d'accusation relatifs aux drogues occuperont probablement la plus grande place dans votre portefeuille?

M. Saunders : Oui.

La sénatrice Batters : En jetant un coup d'œil aux chiffres que les gens de Statistique Canada ont remis au comité la semaine dernière, je constate qu'il y a eu presque 15 000 cas de possession en 2013-2014, et que le nombre médian de jours d'attente pour une décision a été de 87. Pour les autres infractions en matière de drogues cette année-là, on compte 10 000 cas et des poussières, avec un nombre de jours médian de 254.

En ce qui concerne cette dernière catégorie, je me demande s'il y a des aspects particuliers que vous examinez actuellement afin de réduire le nombre de jours ou si des mesures ont récemment été prises pour remédier aux problèmes de délais.

M. Saunders : Lorsque vous parlez du nombre médian de jours, je présume que vous faites allusion au temps qui s'écoule entre le dépôt de l'accusation et le règlement de la cause?

La sénatrice Batters : Oui.

La sénatrice Fraser : Ils ont parlé de première comparution.

La sénatrice Batters : D'accord. Ce n'est pas indiqué sur la feuille que j'ai devant moi, et je ne me souviens pas de leur définition exacte, mais je dirais que la sénatrice Fraser a toujours eu...

M. Saunders : Je ne suis pas au fait des chiffres que vous venez de donner.

Quoi qu'il en soit, avant de laisser la parole à M. Dolhai pour qu'il réponde, je dirais qu'il faut avant tout se rappeler que chaque affaire s'accompagne de ce que la Cour suprême du Canada appelle les délais inhérents. Il faut un certain nombre de jours pour que les services d'un avocat soient retenus et pour que l'avocat examine le dossier, pour qu'on détermine la caution — toutes ces étapes. Ces délais varient d'une province à l'autre de même qu'au sein des cours, alors il ne faut pas oublier cela. Vous

wouldn't be a fair system, so these steps take some time. That would not account for 214 days, but a few months, at least, of that time at least even on a simple of case.

Senator Batters: The last category was 254.

Mr. Saunders: In terms of the steps we're taking to ensure that the cases are dealt with in a timely manner, I mentioned a few in the opening. We work with police and try to ensure that disclosure is done in an efficient matter. Disclosure is often a stumbling block, not normally in the smaller cases, as Mr. Dolhai explained; it's usually in the larger cases. If you include some larger cases in that, yes, disclosure could be a problem. We have spent considerable effort trying to get disclosure.

We've also spent time assisting the police, where they request, and giving advice during the course of investigation that could help ensure that the case is one where the evidence has been gathered in a way that respects the Charter and meets the law and rules of evidence that can help lead to fewer challenges to the evidence being produced later on.

Those are two steps we take on a regular basis to ensure cases do move through the system on a fairly expeditious basis.

Mr. Dolhai: I would add that the numbers, in terms of how long it's before the courts, are always in some ways difficult to interpret because it depends what's happening during that period of time. I recall when I was a prosecutor in Toronto many years ago that if you looked at the figures in some of the intake courts, some are coming back maybe four or five times in the space of a couple of months.

In some of those instances, unfortunately, part of it was this concern with respect to the steps that you have to have in any event which is, for example, retaining counsel. Again, unfortunately, sometimes what it came down to is the only way you could get the person to focus was to have them come and appear and contact counsel to make those arrangements. Not ideal, but again it's just an illustration of how sometimes it's a bit difficult on the numbers.

As Mr. Saunders said, we stress to our Crowns that the case has to be assessed up front. What we don't want to have happen is have a case go through the system, whether it's for 80 or 250 days, and at that point someone looking at it says, "You don't have a reasonable prospect of conviction here." That's not a good result for us. We've invested a lot of time on that side and reviewing search warrants, et cetera, to make sure that occurs at that time.

ne pouvez pas avoir un système parfait si vous voulez porter des accusations contre une personne aujourd'hui et entamer son procès demain. Un tel système ne serait pas juste, alors ces étapes prennent du temps. Cela ne donnerait pas 214 jours, mais au moins quelques mois, même pour une affaire simple.

La sénatrice Batters : Pour la dernière catégorie, c'était 254.

M. Saunders : Quant aux mesures que nous prenons pour veiller à ce que les affaires soient traitées sans tarder, j'en ai mentionné quelques une dans ma déclaration liminaire. Nous travaillons avec la police et cherchons à nous assurer que la divulgation se fait de manière efficace. La divulgation est souvent un obstacle — pas normalement dans les affaires simples, comme M. Dolhai l'a expliqué; c'est le cas habituellement pour les affaires complexes. Si vous incluez dans cela des affaires complexes, oui, la divulgation peut faire problème. Nous déployons beaucoup d'effort pour obtenir la divulgation.

Nous avons aussi consacré du temps à aider la police, à leur demande, et à donner des conseils pendant l'enquête pour garantir que la preuve est recueillie conformément à la Charte ainsi qu'au droit et aux règles de la preuve, ce qui aide à aplanir les difficultés au moment de la production de la preuve, par la suite.

Ce sont deux mesures que nous prenons régulièrement pour garantir que les affaires cheminent dans le système d'une façon relativement expéditive.

M. Dolhai : J'ajouterais qu'il est toujours difficile d'interpréter les nombres de jours qu'il faut en cour, car cela dépend de ce qui se passe pendant cette période. Quand j'étais procureur à Toronto, il y a très longtemps de cela, on constatait à regarder les chiffres pour certaines cours d'accueil que dans certains cas, il y avait quatre ou cinq retours devant la cour en deux mois.

Dans certains de ces cas, malheureusement, c'était en partie attribuable aux mesures qu'il faut prendre dans tous les cas, par exemple, retenir les services d'un avocat. Encore, malheureusement, ce qui arrivait c'était que la seule façon d'obtenir que la personne concentre son attention était de la faire comparaître et de contacter un avocat pour que des dispositions soient prises. Ce n'est pas idéal, mais encore là, cela vous montre à quel point c'est un peu difficile, sur le plan du nombre de jours.

Comme M. Saunders l'a dit, nous soulignons à nos avocats de la Couronne que l'affaire doit être évaluée dès le début. Ce que nous ne voulons pas, c'est qu'une affaire chemine dans le système, que ce soit pendant 80 jours ou 250 jours, et qu'après cela, quelqu'un se penche sur le dossier et dise : « Vous n'avez pas une probabilité raisonnable d'obtenir une condamnation, avec ce dossier. » Ce n'est pas un bon résultat pour nous. Nous investissons énormément de temps dans la préparation du dossier et l'examen des mandats de perquisition et tout cela afin de nous assurer que les choses se déroulent comme il se doit.

We also have alternative measures and diversion as a possibility. But, again, we take the decisions Parliament has made in terms of structuring the offences, et cetera, including decisions with the availability of things like conditional discharge, absolute discharges, and thereby indicating that that's something that can happen at the end of a prosecution. We can't and don't take the position that because there may be a conditional discharge at the end we're not going to prosecute at all. That's really not our call. That is a parliamentary call.

Senator Jaffer: Thank you very much. I'll ask both my questions at the same time. I was interested when you were talking about coordinators. One of the things I've always wanted was victim advocates, people who would work with victims. Have you looked at having victims' advocates? I think that would help explain the process. It may hasten it a bit.

One thing we've not heard about, and something that I hear about more and more from Chief Justices, and from others, is that there are more and more unrepresented people. For you, that task becomes much bigger and the responsibility on your shoulders is bigger. How does that relate to the delay of trials?

Mr. Saunders: I'll deal first with the trial witness coordinators. Our starting point as a prosecution service is we don't represent the victim. We're not their counsel. The Crown witness coordinator is there to assist witnesses and help them understand the process. We will direct them to social services where any are available with the territorial governments, but it would go beyond the role of a prosecutor to end up being the advocate for the victim.

That said, there are certain obligations that have been imposed on us under the Canadian Victims Bill of Rights and we use our Crown witness coordinators to help meet those obligations.

On the unrepresented accused, that's a more prevalent thing on the civil side that you see in family law. Speaking with friends who are judges, that's a problem in that area. In the criminal world, where your liberty is at stake, legal aid is usually available. In cases where it's not available, you sometimes see accused making application for what are called *Rowbotham* orders. These are orders where the court will direct the Attorney General to pay for the cost of state-funded counsel. I don't think we see that many cases where an accused is unrepresented.

Mr. Dolhai: I think that's fair. We see cases where it takes a while for them to get representation, but that oftentimes is just a dynamic in terms of them making the arrangements, et cetera. When we have cases where they are unrepresented, as Mr. Saunders said, *Rowbotham* applications are brought. As things stand, the Department of Justice will pay for those

Nous avons aussi d'autres mesures et méthodes de diversion possibles. Mais, encore là, les décisions que le Parlement a prises concernant la structure des infractions, et cetera, y compris les décisions relatives à l'accès à des choses comme l'absolution conditionnelle et l'absolution inconditionnelle, nous indiquent que c'est quelque chose qui peut se produire à l'issue d'une poursuite. Nous ne pouvons pas adopter comme position — et nous ne le faisons pas — qu'il est inutile d'intenter une poursuite parce qu'une absolution conditionnelle est possible. Ce n'est pas à nous de prendre cette décision. C'est la prérogative du Parlement.

La sénatrice Jaffer : Merci à vous tous. Je vais poser mes deux questions en même temps. J'ai trouvé cela intéressant quand vous parliez des coordonnateurs. L'une des choses que j'ai toujours voulues, c'est la présence de défenseurs des victimes, de personnes qui travailleraient avec les victimes. Avez-vous envisagé d'avoir des défenseurs des victimes? Je pense que cela contribuerait à expliquer le processus. Cela pourrait l'accélérer un peu.

Il y a une chose dont nous n'avons pas entendu parler, mais dont j'entends de plus en plus les juges en chef et d'autres personnes parler, et c'est qu'il y a de plus en plus de personnes non représentées. Pour vous, la tâche devient nettement plus lourde et la responsabilité qui repose sur vos épaules est plus grande. Quel est le lien entre cela et les retards dans la tenue des procès?

M. Saunders : Je vais d'abord parler des coordonnateurs des témoins. En tant que service des poursuites pénales, nous partons du principe que nous ne représentons pas la victime. Nous ne sommes pas son avocat. Le coordonnateur des témoins de la Couronne est là pour aider les témoins, notamment à comprendre le processus. Nous allons les aiguiller vers les services sociaux dans les provinces ou territoires où le gouvernement en offre, mais défendre la victime équivaut à dépasser le rôle du procureur.

Ceci étant dit, certaines obligations nous ont été imposées par la Charte canadienne des droits des victimes, et ce sont les coordonnateurs des témoins de la Couronne qui nous aident à nous acquitter de ces obligations.

En ce qui concerne les accusés qui ne sont pas représentés, c'est plus courant du côté civil, en droit de la famille. Des amis qui sont juges m'ont signalé que c'était un problème. Dans le monde pénal, là où c'est votre liberté qui est en jeu, l'aide juridique est généralement accessible. Quand elle ne l'est pas, l'accusé va parfois demander une ordonnance de type *Rowbotham*. C'est une ordonnance par laquelle la cour ordonne au procureur général de payer le coût d'avocats rémunérés par l'État. Je ne crois pas qu'il y ait tant de cas d'accusés non représentés.

M. Dolhai : Je crois que c'est juste. Nous voyons des cas où il leur faut du temps pour trouver un avocat, mais ce n'est souvent que la dynamique relative à la prise des dispositions, et cetera. Quand un accusé n'est pas représenté, comme l'a dit M. Sanders, on voit des demandes de type *Rowbotham*. En ce moment, le ministère de la Justice paie pour ces demandes, si la cour

applications, if so ordered by the court. We don't get involved after that, because we shouldn't be looking at the bills that the defence is putting forward.

The other thing is that courts have as well resorted to amicus curiae to advise and assist the court. There is a difficult dynamic there, though, if an amicus is really assisting the court but also is expected to advocate to some extent for the accused. That can be very problematic because wearing those two hats can be very difficult.

Senator White: Thank you very much. Just one clarification, if I may. Statistics Canada, when they were here, talked about date of beginning and date of end case. There might have only been two appearances, to be fair, but I don't know if their stats were clear. We did ask for an update, though.

I have a question around the larger cases, though: Have you given or been asked for any advice in relation to things like coercive powers, which we see in some countries — the Australian Crime Commission, for example — that certainly seem to be having a greater impact on those big organized crime cases? The Australian Crime Commission has coercive powers. They can force people to give evidence against themselves and others within a criminal organization. As to whether or not that would assist us, it certainly seems we spend an inordinate amount of time investigating and prosecuting cases to get to an end: sometimes, as you know, four, five, six years.

Mr. Saunders: You're aware the compelled question does exist in certain areas in criminal law, but not many.

Senator White: Not very many, certainly not the powers that other countries have.

Mr. Saunders: Anti-terrorism provisions have it; there are some under the Competition Act and Income Tax Act as well. It's not used that often, even in the three I've just mentioned. I think there may be a reluctance on the part of investigators to use it, a concern that the judges —

Senator White: Could lose it?

Mr. Saunders: The judges might feel you're getting too close to an accused. We don't want to call the accused to testify, because you couldn't compel them to testify against themselves.

Senator White: Under coercive legislation, in other countries they can have the accused give evidence against themselves.

l'ordonne. Nous n'intervenons pas par la suite, parce que nous ne sommes pas censés regarder les factures que la défense présente.

L'autre chose, c'est que les cours recourent aussi à des intervenants désintéressés pour obtenir des conseils et de l'aide. Cependant, la dynamique est difficile, en pareil cas, si un intervenant intéressé aide véritablement la cour, mais qu'on s'attend aussi à ce qu'il défende l'accusé dans une certaine mesure. Cela peut être très problématique, car il peut être très difficile de porter les deux chapeaux.

Le sénateur White : Merci beaucoup. J'aimerais un éclaircissement, si vous me le permettez. Les représentants de Statistique Canada, quand ils sont venus, ont parlé de la date du début et de la date de la fin d'une affaire. Il se peut qu'il n'y ait que deux comparutions, mais je ne sais pas si leurs données étaient claires. Nous leur avons demandé une mise à jour, toutefois.

J'ai une question au sujet des affaires complexes, cependant : est-ce que vous avez donné des conseils, ou est-ce qu'on vous a demandé des conseils sur des choses comme les pouvoirs coercitifs comme on en voit dans certains pays — la Australian Crime Commission, par exemple, ou la commission de lutte contre le crime d'Australie — et qui semblent produire plus d'effet sur les affaires importantes touchant le crime organisé? La commission de lutte contre le crime d'Australie a des pouvoirs coercitifs. Elle peut forcer des personnes à témoigner contre elles-mêmes et contre d'autres membres d'une organisation criminelle. Quant à savoir si cela nous aiderait ou pas, on dirait en tout cas que nous consacrons énormément de temps à mener des enquêtes et à intenter des poursuites afin d'arriver à un résultat : parfois, comme vous le savez, c'est quatre, cinq, six ans.

M. Saunders : Vous êtes conscient que des mesures coercitives existent dans certains domaines du droit pénal, mais il n'y en a pas beaucoup.

Le sénateur White : Vraiment très peu; de plus, ce ne sont certainement pas les pouvoirs que les autres pays ont.

M. Saunders : Les dispositions antiterroristes en ont; il y en a également certaines en vertu de la Loi sur la concurrence et de la Loi sur l'impôt sur le revenu. Ces dispositions ne sont pas utilisées souvent, même dans les trois lois que je viens de mentionner. Je crois que les enquêteurs hésitent peut-être à y avoir recours, parce qu'ils s'inquiètent que les juges...

Le sénateur White : Parce qu'ils s'inquiètent de perdre la cause?

M. Saunders : Les juges pourraient avoir l'impression que vous vous approchez trop près d'un accusé. Nous ne voulons pas demander à l'accusé de témoigner, parce que nous ne pouvons pas le forcer à témoigner contre lui-même.

Le sénateur White : En vertu de mesures législatives coercitives, il est possible dans d'autres pays de forcer l'accusé à s'incriminer lui-même.

Mr. Dolhai: I think in those instances, then, it's removed from the evidentiary basket the Crown can have later. That doesn't mean it can't be used. As Mr. Saunders said in the terrorism context, we have it. We've had only one ordered in the context of Air India, which was found to be constitutional, but ultimately the order was not implemented. That is one of the dynamics that comes up, which is trying to identify how, even in that context, the power would be used so that you don't have a situation where the individual who is the main concern about doing the crime somehow gets a use or a derivative-use pass. We don't have very much experience with that right now.

Senator White: I think, Mr. Saunders, you were involved in the discussion we had a number of years ago around what cases were bogging down our system — I think in Montreal, or at a meeting in Toronto with the chiefs of police. The vast majority of cases that concern the police across Canada actually had to do with very minor cases that seem to take up a lot of time. We've had some discussions with some other witnesses around whether or not we should have cases that can be managed provincially or through the Criminal Code — in other words, have the ability to use a ticketing offence provincially for trespass by night or shoplifting cases.

Mr. Saunders: I noticed you asked that question of previous witnesses. Mr. Piragoff pointed out that the federal Contraventions Act has not been used for criminal offences. Even for non-criminal offences that are in federal regulatory legislation, there's a limitation within the Contraventions Act because it says it can only be used for summary conviction offences. If it's a regulatory offence that's hybrid or prosecuted by indictment, you can't use it for that purpose.

Clearly, if you can use a ticketing scheme that takes that particular offence out of the criminal system, and that offence or infraction can be dealt with quicker than it would be within the criminal system. You have the example, I believe, that's been given to you already about what happened in British Columbia, where the impaired driving cases were clogging up the courts and they introduced the highway traffic act within provincial jurisdiction. That's the other concern that was pointed out. You have to make sure that the provincial offences within the jurisdiction don't offend the federal law, which is federal jurisdiction. They took a great number of impaired driving cases out of the system because, where they once took half a day they were taking three or four days, and they found they were just clogging up the system.

Senator White: Your opinion on that, if I may?

M. Dolhai : Je crois que dans de tels cas c'est retiré des éléments de preuve sur lesquels la Couronne peut s'appuyer plus tard. Cela ne veut pas dire que ces éléments ne peuvent pas être utilisés. Comme M. Saunders l'a dit, nous avons de telles dispositions en ce qui concerne le terrorisme. Nous avons seulement eu une ordonnance concernant l'attentat d'Air India, et la cour a confirmé que c'était constitutionnel, mais l'ordonnance n'a pas été mise en œuvre au final. C'est l'une des réalités; il faut essayer de déterminer comment, même dans un tel contexte, le pouvoir serait utilisé pour ne pas nous retrouver avec une situation où la personne qui est le principal suspect d'un crime parvient à obtenir une immunité contre l'utilisation de la preuve ou de la preuve dérivée. Nous n'avons pas beaucoup d'expérience en la matière actuellement.

Le sénateur White : Monsieur Saunders, je crois que vous aviez participé aux discussions que nous avons eues il y a quelques années en ce qui a trait aux causes qui encombrant notre système; je crois que c'était à Montréal ou lors d'une réunion à Toronto avec les chefs de police. La grande majorité des causes qui concernent les services de police au Canada ont en fait trait à des causes très mineures qui semblent prendre beaucoup de temps. Nous avons eu des discussions avec certains autres témoins en vue de déterminer si nous devrions avoir des causes qui peuvent être gérées par les provinces ou par l'entremise du Code criminel. Autrement dit, devrions-nous pouvoir imposer des contraventions provinciales dans les cas d'intrusion ou de vol à l'étalage?

M. Saunders : J'ai constaté que vous avez posé cette question aux précédents témoins. M. Piragoff a souligné que la Loi fédérale sur les contraventions n'est pas utilisée dans le cas des infractions criminelles. Même en ce qui a trait aux infractions non criminelles prévues aux lois fédérales de nature réglementaire, la Loi sur les contraventions impose des limites, parce qu'elle prévoit qu'elle s'applique seulement aux infractions punissables sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire. S'il s'agit d'une infraction réglementaire hybride ou poursuivie par voie de mise en accusation, nous ne pouvons pas utiliser cette loi à cette fin.

Il ne fait aucun doute que si nous pouvions imposer des contraventions pour que cette infraction ne soit plus du ressort du système de justice pénale nous pourrions traiter cette infraction plus rapidement que nous pourrions le faire dans le système de justice pénale. Si je ne m'abuse, un témoin vous a donné l'exemple de ce qui s'est déjà passé en Colombie-Britannique, où les causes de conduite avec facultés affaiblies encombraient les tribunaux, et les autorités provinciales y ont adopté la Highway Traffic Act. C'est l'autre aspect qui a été soulevé. Nous devons nous assurer que les infractions du ressort des provinces n'empiètent pas sur la loi fédérale, qui est du ressort du gouvernement fédéral. Cette mesure a permis de retirer du système un grand nombre de causes de conduite avec facultés affaiblies. Les autorités ont constaté que ces causes encombraient le système, parce que ces causes, qui prenaient par le passé une demi-journée, exigeaient maintenant trois ou quatre jours.

Le sénateur White : Quelle est votre opinion à ce sujet?

Mr. Saunders: It's worthy of an examination, certainly.

The Chair: When Senator Joyal was talking about the 50-page Cournoyer decision he also references Great Britain with a six-month mandate, if you will, cutting off criminal trials after six months. Obviously there are rules surrounding that, but it is something the committee might want to take a look at.

Mr. Saunders, I want to ask you about the Toronto 18 trial, and you signed the document cancelling the preliminary inquiry and went to direct indictment. I'm curious about your general opinion with respect to preliminary inquiries, given the disclosure requirements are now so rigorous. Do you have a general view in terms of the value of preliminary inquiries?

Mr. Saunders: As I mentioned earlier, there is no consensus amongst the provinces, or even amongst prosecutors, as to preliminary inquiries. As you point out, the *Stinchcombe* obligation means they're no longer a necessity. Some prosecutors think they're useful in some circumstances to test a witness but, that said, you have a very good report by Alberta, where they recommend that they be eliminated except for murder and maybe attempted murder. They point out that because of *Stinchcombe* they're no longer required.

The other thing they point out is that a preliminary used to be that the judge would assess whether there was sufficient evidence to send the matter on to trial. The standard is whether there's any evidence upon which a properly instructed jury could convict. The standard used by prosecution services now is a reasonable prospect of conviction based on the evidence, which is a higher standard. Prosecutors, if they are properly doing their job, point out that the preliminary is not really required.

Mr. Dolhai: You mentioned direct indictments, senator. From the time we were created until today, we've had 106 direct indictments signed by Mr. Saunders as DPP, relating to 206 accused, roughly, in 38 investigations. We don't shy away from using them, and we have a policy with respect to them, but the policy that is in our *Deskbook* that deals with it sets out the areas to look at in terms of considerations.

With the *Stinchcombe* obligations, a preliminary inquiry is required, and Mr. Saunders indicated that one could say they're not a necessity. There are other instances in the past where Parliament has chosen to consider whether *Stinchcombe* has changed things, and one of the ones I'm familiar with is in the wiretap area, it used to be that to get wiretap evidence admitted you had to show it was legally obtained and met the standard for issuing it. That could take one to two weeks of preliminary

M. Saunders : Cela mérite certainement que nous nous y attardions.

Le président : Le sénateur Joyal parlait de la décision de 50 pages du juge Cournoyer, et le juge a également fait référence à la limite de six mois en Grande-Bretagne, à savoir que les procès criminels doivent durer moins de six mois. Il y a évidemment des règles qui régissent le tout, mais c'est un aspect que le comité voudra peut-être examiner.

Monsieur Saunders, j'aimerais vous parler du procès des 18 de Toronto. Vous avez signé le document en vue d'annuler l'enquête préliminaire et de déposer des mises en accusation directes. J'aimerais avoir votre opinion générale en ce qui a trait aux enquêtes préliminaires, étant donné que les exigences en matière de divulgation sont maintenant très rigoureuses. Avez-vous une opinion générale quant à la valeur des enquêtes préliminaires?

M. Saunders : Comme je l'ai mentionné plus tôt, les provinces et même les procureurs ne s'entendent pas au sujet des enquêtes préliminaires. Comme vous l'avez souligné, l'obligation découlant de l'arrêt *Stinchcombe* signifie que ces enquêtes ne sont plus nécessaires, mais certains procureurs pensent qu'elles sont utiles dans certaines circonstances pour mettre à l'essai un témoin. Cela étant dit, l'Alberta a produit un excellent rapport dans lequel elle recommande l'élimination des enquêtes préliminaires sauf dans les cas de meurtre ou peut-être de tentative de meurtre. La province précise que les enquêtes préliminaires ne sont plus nécessaires en raison de l'arrêt *Stinchcombe*.

La province souligne également que le juge se servait par le passé de l'enquête préliminaire pour évaluer s'il y avait suffisamment d'éléments de preuve pour justifier un procès. La norme est de déterminer s'il y a des éléments de preuve permettant à un jury qui a reçu des directives appropriées de rendre un verdict de culpabilité. La norme dont se servent maintenant les services des poursuites vise à déterminer s'il y a une possibilité raisonnable d'obtenir une déclaration de culpabilité en fonction des éléments de preuve, ce qui est une norme plus élevée. Si les procureurs font adéquatement leur travail, ils reconnaissent que l'enquête préliminaire n'est pas vraiment nécessaire.

M. Dolhai : Vous avez parlé de mises en accusation directes, sénateur. Depuis la création de notre service, nous avons eu 106 mises en accusation directes, qui ont été signées par M. Saunders à titre de directeur des poursuites pénales, visant 206 accusés dans le cadre d'environ 38 enquêtes. Nous n'avons pas peur d'avoir recours à cette pratique; nous avons une politique en la matière, et la politique à ce sujet qui se trouve dans notre guide établit les aspects dont il faut tenir compte.

En ce qui concerne les obligations découlant de l'arrêt *Stinchcombe*, une enquête préliminaire est requise, et M. Saunders a mentionné qu'il était possible de dire qu'elle n'est pas nécessaire. Il y a d'autres cas dans le passé où le Parlement a décidé d'examiner si l'arrêt *Stinchcombe* avait changé la donne, et l'une de ces occasions que je connais bien concerne la mise sur écoute. Par le passé, pour qu'une preuve obtenue par la mise sur écoute soit admise au procès, il fallait démontrer qu'elle

inquiry time while you called the person who said they went up the ladder and attached the prongs to the telephone, all old technology.

In that instance, Parliament decided, in light of *Stinchcombe* and those disclosure obligations, they were no longer necessary and it eliminated that. The issues we face on the wiretap are the Charter issues, not whether the person went up the pole and connected to the right line.

Mr. Saunders: Last point about preliminaries. Parliament passed amendments a few years ago to preliminary inquiries, and section 540(7), which provides for paper inquiries, has proven to be quite a useful tool, in many cases, to shorten the life of preliminary inquiries. Our prosecutors report great success in using it for that purpose.

The Chair: I also read about retention and recruitment for public prosecution services. Is that continuing to be a bit of a headache for you?

Mr. Saunders: No.

The Chair: One of the chaps sitting in the row behind you was quoted at the time talking about the salary discrepancies with some of the provincial jurisdictions.

Mr. Saunders: That was an issue, yes. A few years ago the government tried to bring the federal prosecutors up to parity with the average provincial prosecutors.

Senator Baker: On the preliminary inquiry the standard, as I recall it, is if there is any evidence which, if believed. You left out the words “which, if believed,” which really lowers the bar.

It's not the preliminary inquiry, as such. If we recommended doing away with the preliminary inquiry, how do we then answer to defence counsel who say the main purpose, as far as they're concerned, is to learn the facts that may ground constitutional arguments?

That is the main purpose. That's why you do a preliminary inquiry, is to find out if there are any Charter violations, and you get to cross-examine the affiants.

How would we be able to explain? Yes, it's that low standard. It's really not necessary, any evidence which, if believed — of course, there's some evidence “which, if believed” — but that necessity of defence counsel to be able to cross-examine on Charter arguments is vital in some cases.

avait été légalement obtenue et qu'elle respectait la norme en la matière. Cela pouvait nécessiter une enquête préliminaire d'une à deux semaines pour communiquer avec la personne qui disait qu'une équipe était montée sur une échelle pour installer le dispositif sur le téléphone; c'est de l'ancienne technologie.

Pour ce qui est de cette question, le Parlement a décidé qu'à la lumière de l'arrêt *Stinchcombe* et des exigences en matière de divulgation l'enquête préliminaire n'était plus nécessaire et l'a éliminée. Les questions qui se posent au sujet de la mise sur écoute sont relatives à la Charte. Cela ne vise pas à déterminer si la personne est allée en haut du poteau pour se brancher à la bonne ligne téléphonique.

M. Saunders : J'ai un dernier point en ce qui concerne les enquêtes préliminaires. Le Parlement a adopté des modifications il y a quelques années au sujet des enquêtes préliminaires, et le paragraphe 540(7) prévoit des déclarations par écrit et s'est révélé un outil très utile dans bien des cas pour raccourcir la durée des enquêtes préliminaires. Nos procureurs nous rapportent qu'ils ont beaucoup de succès lorsqu'ils l'utilisent à cette fin.

Le président : J'ai également lu au sujet du maintien en poste de l'effectif et du recrutement au sein du Service des poursuites pénales. Cela continue-t-il d'être un peu un casse-tête pour vous?

M. Saunders : Non.

Le président : L'un des hommes assis dans la rangée derrière vous aurait mentionné les écarts de salaire par rapport à certaines provinces.

M. Saunders : C'était en effet un problème. Il y a quelques années, le gouvernement a essayé de rétablir la parité salariale entre les procureurs fédéraux et la moyenne de leurs homologues provinciaux.

Le sénateur Baker : Pour ce qui est des enquêtes préliminaires, si ma mémoire m'est fidèle, la norme est « s'il existe des éléments de preuve qui, à supposer qu'ils soient admis ». Vous avez oublié les mots « à supposer qu'ils soient admis », ce qui abaisse la barre.

Ce n'est pas l'enquête préliminaire en tant que telle. Si nous recommandions d'éliminer les enquêtes préliminaires, comment le justifierions-nous auprès des avocats de la défense qui affirment que l'objectif principal, à leur avis, est d'apprendre les faits qui peuvent servir de fondement à des arguments constitutionnels?

C'est l'objectif principal. C'est la raison pour laquelle vous réalisez une enquête préliminaire; vous déterminez s'il y a eu atteinte aux droits garantis par la Charte et vous avez l'occasion de contre-interroger les déclarants.

Comment pourrions-nous l'expliquer? Oui, il y a la norme peu élevée. Ce n'est vraiment pas nécessaire, parce qu'il y a des éléments de preuve, à supposer qu'ils soient admis — évidemment, il y a des éléments de preuve, « à supposer qu'ils soient admis » —, mais il est essentiel dans certains cas pour les avocats de la défense de pouvoir procéder à un contre-interrogatoire en raison d'arguments constitutionnels.

What is wrong with providing a timeline for disclosure by the Crown? What's wrong with saying to the Crown that you must provide all of the disclosure prior to trial, in a certain number of days, which is not the case today? When disclosure comes out during the trial, it delays the trial. What if we put in a timeline for disclosure requirements by the Crown that it must be made prior to the trial?

Mr. Saunders: Disclosure almost invariably is made before the trial.

Senator Baker: Nothing wrong with putting it in.

Mr. Saunders: We do disclosure before. We attempt to get disclosure out as quickly as possible, as Mr. Dolhai pointed out earlier. The problem doesn't arise in the vast majority of cases, but in the more complex cases.

Senator Baker: That's why I'm asking the question.

Second question, preliminary inquiry.

Mr. Saunders: What do I say to defence counsel?

Senator Baker: Yes.

Mr. Saunders: That's why I didn't take a position on this, senator. I said there are arguments on both sides. Prosecutors haven't reached the consensus on whether we should continue with preliminary inquiries. From what you've said, I'm certain that defence counsel, there might be a few who don't think it necessary but most would favour the continuation of the preliminary inquiry.

Senator Batters: Thanks very much to Senator Fraser for bringing up that Nunavut example earlier, because I'm wondering if there are any lessons from that you think we may be able to apply to more remote locations in Canada, like northern Saskatchewan, northern Manitoba and northern Ontario. Could you briefly comment on that?

You mentioned that in Nunavut, because of their unified court, you said that for the preliminary inquiry there's one court that does both functions. How does that work? Does that mean there is a separate preliminary inquiry done prior to trial by the same judge that would be hearing the trial eventually? Maybe you could clear that up.

Mr. Saunders: We share best practices with the provinces. I mentioned that there is a Federal-Provincial-Territorial Heads of Prosecutions Committee. We meet twice a year, and we use those meetings to discuss ways of improving the criminal justice system, discuss common problems we have. It's a very collegial, operationally focused meeting.

Quel est le problème à fournir une échéance quant à la divulgation par la Couronne? Quel est le problème à dire à la Couronne qu'elle a un certain nombre de jours pour divulguer tous les éléments de preuve avant le procès, ce qui n'est pas le cas actuellement? Lorsque des éléments de preuve sont divulgués pendant le procès, cela retarde les procédures. Que pensez-vous d'imposer un échéancier à la Couronne quant aux exigences en matière de divulgation pour que ce soit fait avant le procès?

M. Saunders : La divulgation a pratiquement toujours lieu avant le procès.

Le sénateur Baker : Il n'y a rien de mal à l'inclure.

M. Saunders : Nous divulguons les éléments de preuve avant le procès. Nous essayons de le faire le plus rapidement possible, comme l'a souligné plus tôt M. Dolhai. Le problème ne se pose pas dans la grande majorité des causes, mais ce l'est dans les causes plus complexes.

Le sénateur Baker : Voilà pourquoi je pose la question.

La deuxième question concernait les enquêtes préliminaires.

M. Saunders : Qu'est-ce que je réponds aux avocats de la défense?

Le sénateur Baker : Oui.

M. Saunders : Voilà pourquoi je n'ai pas pris position à ce sujet, sénateur. J'ai dit qu'il y avait de bons arguments de chaque côté. Les procureurs n'arrivent pas à s'entendre sur le maintien des enquêtes préliminaires. Pour répondre à votre question, je suis persuadé que certains avocats de la défense ne pensent pas que les enquêtes préliminaires sont nécessaires, mais la majorité d'entre eux serait d'avis de les maintenir.

La sénatrice Batters : Je remercie énormément la sénatrice Fraser d'avoir mentionné plus tôt l'exemple du Nunavut, parce que je me demande si vous pensez que nous pouvons en retenir des leçons que nous pouvons appliquer dans des régions plus éloignées au Canada, comme le Nord de la Saskatchewan, le Nord du Manitoba et le Nord de l'Ontario. J'aimerais brièvement vous entendre à ce sujet.

Vous avez mentionné qu'au Nunavut en raison du tribunal unique il y a une seule cour qui assume les deux fonctions en ce qui concerne les enquêtes préliminaires. Comment cela fonctionne-t-il? Cela signifie-t-il qu'une enquête préliminaire est réalisée avant le procès par le même juge qui présidera au final le procès? J'aimerais avoir des éclaircissements.

M. Saunders : Nous mettons en commun les pratiques exemplaires avec les provinces. J'ai mentionné qu'il existe un Comité fédéral-provincial-territorial des chefs des poursuites pénales qui se réunit deux fois par année, et nous profitons de ces réunions pour discuter des manières d'améliorer le système de justice pénale et de nos problèmes communs. Ce sont des réunions très collégiales axées sur les aspects opérationnels.

If we have something that's working well in the North, we will share that with them. If they have something that's working well, they will share that with us. We have that vehicle.

Senator Batters: Is there anything from that that you could share with this committee on the issue of court delays?

Mr. Saunders: The types of things that have been discussed in the past have been administrative things: better administration systems for the organizing work. For example, file ownership was a big issue a few years ago. What that meant is it used to be that Crown would go to court, every case in that court that day would be his or hers. The next day it would be a different Crown but the same cases. Then some provinces started introducing file ownership, and they discussed the benefits of that. That means a case is assigned to a particular lawyer, and that lawyer keeps that case and there isn't a churn. There isn't a relearning of the file, so it's a more efficient use of time.

Senator Batters: More like a private lawyer practising, which is how I used to practise.

Mr. Saunders: That's an example of the things that get discussed at the heads of prosecution.

Mr. Dolhai: It is a different judge who does the preliminary and the trial.

Senator Batters: But the same level of court?

Mr. Dolhai: Yes, it's same level in Nunavut. That's not the case in NWT and the Yukon. They have proper division: a territorial court and a superior court.

Senator Batters: What's the saving portion?

Mr. Dolhai: I mentioned it as something that's different about Nunavut. In this area, sometimes it's hard to put your finger on exactly how much you're getting out of that sort of thing. But drawing on a different sort of circumstance, I have seen in other instances where you have something dealt with by a judge who is not going to be the trial judge, or you're not going to have to be before very often in relation to anything, versus you're in front of someone, like the Nunavut court, where you see them one day doing the preliminary, if there's a preliminary, you'll see them on another day as your trial judge on something else. It is a small bar, everyone knows each other, and the judges are a small group with fly-ins.

There's a dynamic that I would say develops in a certain sense because you're going to see the same people at the same time. There was mention of the United Kingdom and some of the things they have done. I know in speaking to Crowns over there,

Si une pratique fonctionne bien dans le Nord canadien, nous la communiquerons aux autres. Si les autres ont une pratique qui fonctionne bien, ils nous la communiqueront. Nous avons ce mécanisme.

La sénatrice Batters : Y a-t-il quelque chose à ce sujet dont vous pourriez nous faire part en ce qui a trait aux délais judiciaires?

M. Saunders : Les éléments dont il a été question par le passé sont de nature administrative : un meilleur système d'administration pour l'organisation du travail. Par exemple, la responsabilité des dossiers était un grand enjeu il y a quelques années. Cela signifiait que par le passé un procureur de la Couronne se rendait en cour et que toutes les causes entendues cette journée-là étaient les siennes. Le jour suivant, c'était le tour d'un autre procureur de la Couronne, mais c'étaient les mêmes causes. Ensuite, certaines provinces ont mis de l'avant le principe de la responsabilité des dossiers et ont discuté des avantages de cette pratique. Cela signifie qu'une cause est attribuée à un avocat précis, que cet avocat conserve le dossier et qu'il n'y a pas de roulement. Il n'est pas nécessaire de réapprendre le dossier. Cela se veut donc une utilisation plus efficace du temps.

La sénatrice Batters : Cela ressemble davantage à la pratique dans les cabinets privés; c'est ainsi que je pratiquais le droit à l'époque.

M. Saunders : Voilà un exemple des éléments dont discutent les chefs des poursuites pénales.

M. Dolhai : C'est un juge différent qui s'occupe de l'enquête préliminaire et du procès.

La sénatrice Batters : Cependant, c'est le même échelon, n'est-ce pas?

M. Dolhai : Oui. C'est le même échelon au Nunavut. Ce n'est pas le cas aux Territoires du Nord-Ouest et au Yukon. Ces deux territoires ont une division claire : une cour territoriale et une cour supérieure.

La sénatrice Batters : Quel en est l'avantage?

M. Dolhai : J'ai mentionné que c'était différent au Nunavut. Dans cette région, c'est parfois difficile de mettre le doigt sur ce que cette pratique vous rapporte exactement. Toutefois, dans certains cas, j'ai vu une décision être prise par un juge qui ne sera pas le juge de première instance. Dans d'autres circonstances, cela n'arrive pas très souvent, tandis qu'à la cour du Nunavut vous avez un juge qui s'occupe un jour de l'enquête préliminaire dans votre cause, s'il y en a une, et qui est un autre jour votre juge de première instance dans une autre cause. C'est un petit barreau; tout le monde se connaît, et les juges forment un petit groupe avec une équipe volante.

Il y a une certaine dynamique qui s'installe dans un certain sens, étant donné que vous voyez tout le temps les mêmes personnes. Il a été question du Royaume-Uni et de certaines pratiques que le pays a adoptées. En discutant avec des

when we've compared notes, they said one of the interesting things is that sometimes, because in their superior courts they will have either in-house or they'll hire someone out, sometimes the person there will be on one side or the other side the next day and they will be in front of the same judges. The scope for unnecessary exploration of things, the dynamic is just different.

Having said that, I do want to say that Justice Code wrote a very good article with respect to defence counsel and their duties as officers of the court and I think, as Mr. Saunders has said, we certainly don't approach it on the basis that they are not as serious about getting it on as we are. In fact, they are. They're officers of the court, and I can tell you that people on the whole are trying to find solutions.

Senator Batters: Thank you. As are we.

The Chair: A counterpoint with respect to some of these smaller court jurisdictions where the Crown, the judges and the local bar can be pretty friendly, and on some occasions too friendly. That can result in some negatives, if you will.

Gentlemen, thank you all very much. I appreciate your appearance here today and your testimony. It will be very helpful to the committee in their deliberations.

Members, I'm going to suspend briefly.

(The committee suspended.)

(The committee resumed.)

We're going to move in camera for the second part of this discussion, but for now you have a budget item before you dealing with requests primarily for the purchase of copies of the Criminal Code for members of the committee. Do we have any questions or comments around this?

Senator Jaffer: I move acceptance of this budget.

The Chair: Does anyone else have any concerns? This is a routine matter for the committee. All in favour?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Can I have a motion to move in camera?

Senator Baker: I will be seeking at a future meeting to discuss allowing each member of the committee access to either Westlaw, Carswell or Quicklaw and for the committee to pay the necessary fee, which would enable us to track each case according to the legislation. It's just an idea. I'll bring it up at some future meeting, but probably the steering committee could discuss it at some point.

The Chair: We'll take it up at the next meeting of steering. Can you provide information on that?

procureurs du Royaume-Uni et en comparant nos notes, je les ai entendus dire quelque chose d'intéressant. Étant donné qu'ils ont dans leurs cours supérieures du personnel à l'interne ou des gens qu'ils embauchent, il arrive qu'une personne soit d'un côté ou de l'autre le lendemain pour une cause présider par les mêmes juges. La portée de l'exploration non nécessaire des éléments et la dynamique sont tout simplement différentes.

Cela étant dit, je tiens à mentionner que le juge Code a rédigé un excellent article en ce qui concerne les avocats de la défense et leurs fonctions à titre d'officiers de justice, et je crois, comme M. Saunders l'a dit, que nous n'abordons certainement pas la question en pensant qu'ils ne sont pas aussi déterminés que nous à ce sujet. En fait, ils le sont. Ce sont des officiers de justice, et je peux vous dire que tout le monde essaie de trouver des solutions.

La sénatrice Batters : Merci. Tout comme nous.

Le président : Par contre, dans les plus petites juridictions où les procureurs de la Couronne, les juges et le barreau local peuvent entretenir des relations très amicales, voir trop amicales, cela peut avoir des effets négatifs, pour ainsi dire.

Messieurs, merci beaucoup. Je vous suis reconnaissant de votre présence ici aujourd'hui et de vos témoignages. Nos discussions nous seront très utiles dans nos délibérations.

Chers collègues, je vais brièvement suspendre la séance.

(La séance est suspendue.)

(La séance reprend.)

Nous poursuivrons nos travaux à huis clos pour la deuxième partie de nos discussions, mais pour l'instant nous sommes saisis d'un élément ayant trait au budget relativement principalement à une demande concernant l'achat d'exemplaires du Code criminel pour les membres du comité. Y a-t-il des questions ou des commentaires à ce sujet?

La sénatrice Jaffer : Je propose d'accepter ce budget.

Le président : Quelqu'un d'autre a-t-il des commentaires? Il s'agit d'une affaire courante du comité. Que tous ceux qui sont pour se manifestent.

Des voix : D'accord.

Le président : Quelqu'un peut-il présenter une motion en vue de poursuivre les travaux à huis clos?

Le sénateur Baker : J'aimerais discuter à l'occasion d'une autre séance de la possibilité que chaque membre du comité ait accès à Westlaw, à Carswell ou à Quicklaw et que le comité en assume le frais, parce que cet accès nous permettrait de suivre chaque cause en fonction de la législation. Je lance tout simplement l'idée. J'en reparlerai à l'occasion d'une autre séance, mais le comité directeur pourrait en discuter à un moment donné.

Le président : Nous en discuterons à l'occasion de la prochaine séance du comité directeur. Pourriez-vous nous envoyer de l'information à ce sujet?

Senator Baker: Yes.

The Chair: Senator Baker has moved that we go in camera.

(The committee continued in camera.)

OTTAWA, Thursday, February 18, 2016

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 10:32 a.m. to study matters pertaining to delays in Canada's criminal justice system.

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

[*English*]

The Chair: Good morning. 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.

Members, last month the Senate authorized the committee to examine and report on matters pertaining to delays in Canada's criminal justice system and to review the roles of the Government of Canada and Parliament in addressing such delays. This is our fourth meeting on this study.

Joining us today for the first hour from the Canadian Bar Association are Ian M. Carter, Treasurer, Criminal Justice Section; Tony Paisana, Executive Member, Criminal Justice Section, joining us by video conference from Vancouver; and Gaylene Schellenberg, Lawyer, Legislation and Law Reform.

We thank you all for being with us and we look forward to your preparations. I understand —

Senator Joyal: On a point of order, Mr. Chair. I'm sorry to interrupt. I apologize to the witnesses.

Yesterday, I raised the issue of the decision of Justice Curnoyer from the Superior Court of Quebec in relation to imposing a calendar of hearings in relation to deadlines that seem unacceptable in a case. I would like to table the decision this morning. It's in English only. It's the language of the decision. I feel that colleagues around the table will find benefit from reading through it.

The Chair: Thank you. I'm sure they will.

Back to our witnesses, we will begin with Ms. Schellenberg, followed by Mr. Carter and wrapping up with Mr. Paisana, before we move to questions.

Le sénateur Baker : Oui.

Le président : Le sénateur Baker propose de poursuivre les travaux à huis clos.

(La séance se poursuit à huis clos.)

OTTAWA, le jeudi 18 février 2016

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 10 h 32 pour étudier les questions relatives aux délais dans le système de justice pénale au Canada.

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

[*Traduction*]

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

Le mois dernier, chers collègues, le Sénat a autorisé le comité à examiner, pour en faire rapport, les questions relatives aux délais dans le système de justice pénale au Canada ainsi que les rôles joués par le gouvernement du Canada et le Parlement afin de réduire ces délais. Il s'agit de la quatrième rencontre portant sur cette étude.

Se joignent à nous pour la première heure aujourd'hui, des représentants de l'Association du Barreau canadien, soit Ian M. Carter, trésorier, Section du droit pénal; Tony Paisana, membre de l'exécutif, Section du droit pénal, qui se joint à nous par vidéoconférence de Vancouver; et Gaylene Schellenberg, avocate, Législation et réforme du droit.

Nous vous remercions tous d'être parmi nous et nous réjouissons à la perspective d'entendre vos exposés. Je crois savoir...

Le sénateur Joyal : Je suis désolé de vous interrompre, monsieur le président, mais j'invoque le Règlement. Toutes mes excuses aux témoins.

J'ai soulevé hier la question de la décision prise par le juge Curnoyer, de la Cour supérieure du Québec, d'imposer un calendrier d'audiences lorsque les délais semblent inacceptables. J'aimerais présenter la décision, qui est libellée uniquement en anglais. Je pense qu'elle sera utile aux collègues ici présents.

Le président : Merci, je suis sûr qu'ils la trouveront utile.

Je vais donner la parole aux témoins, tout d'abord Mme Schellenberg, suivie de M. Carter et enfin de M. Paisana. Nous passerons ensuite aux questions.

Gaylene Schellenberg, Lawyer, Legislation and Law Reform, Canadian Bar Association: Thank you for the invitation to present to you our views on delays in Canada's criminal justice system.

The Canadian Bar Association is a national association of over 36,000 members, including lawyers, notaries, law students and academics. Our mandate includes seeking improvements in the law and the administration of justice. The CBA consists of experienced criminal lawyers from both the Crown and defence from every province and territory in Canada.

As you said, with me today is Ian Carter, the treasurer of the section, and Tony Paisana, an executive member. Ian practices as a defence counsel here in Ottawa, and Tony is primarily a defence counsel from Vancouver. I'll turn it over to them to summarize our letter and to respond to your questions.

Ian M. Carter, Treasurer, Criminal Justice Section, Canadian Bar Association: We received relatively short notice, and we would have ideally liked to have canvassed the members more. I don't come to speak for myself but on behalf of Crowns and defence lawyers across the country. We managed to canvass a number of counsel from Alberta, Manitoba and out east. We tried to present in our submissions some of the suggestions put forward by our various members.

I'm going to focus on a couple of key ones that I think are particularly important. Obviously the reality here is that much of the administration of justice in the provincial courts is done by the provinces. In terms of what federal government can do, it's a little more constrained. So I'm going to focus on two areas where I think differences can be made.

The first of those is a position that we've taken previously before this committee. It has to do with mandatory minimums. The more mandatory minimums you have, the more matters go to trial, because it's more difficult to resolve them. That results in greater delays as court time is booked up. There's obviously a policy element to that in terms of what you want to do with those, but our position is that if you remove the mandatory minimums, it creates greater flexibility for resolving matters at an earlier stage and will free up more court time.

The second point is a bit more policy-neutral and, in my submission, it has the potential to be absolutely transformative of the criminal justice system. I wish that I came up with the idea. I did not. This was sent by one of our other members.

At page 2 of the submissions, we talk about modernizing intake routine appearances. Let me paint a picture for you of what happens on a daily basis in court. There's what's called the remand court, where a justice of the peace sits, and hundreds and hundreds of accused people on any given day before the courts come in there to have what is often a 15- to 30-second appearance

Gaylene Schellenberg, avocate, Législation et réforme du droit, Association du Barreau canadien : Merci de votre invitation à vous soumettre nos points de vue sur les délais dans le système de justice pénale au Canada.

L'Association du Barreau canadien est une association nationale regroupant plus de 36 000 membres, dont des avocats, notaires, étudiants en droit et universitaires. Nous avons pour mandat de chercher des moyens d'améliorer le droit et l'administration de la justice. L'association comprend des procureurs de la Couronne et des avocats de la défense chevronnés provenant de toutes les provinces et territoires du Canada.

Comme vous l'avez dit, m'accompagnent aujourd'hui Ian Carter, le trésorier de la section, et Tony Paisana, membre de l'exécutif. Ian est avocat de la défense à Ottawa et Tony est surtout avocat de la défense à Vancouver. Je leur donne la parole pour résumer notre lettre et répondre à vos questions.

Ian M. Carter, trésorier, Section du droit pénal, Association du Barreau canadien : Nous avons reçu un préavis assez court et, idéalement, nous aurions aimé faire davantage de consultations auprès des membres. Je ne parle pas en mon nom, mais au nom des procureurs de la Couronne et des avocats de la défense du pays tout entier. Nous avons pu consulter divers avocats de l'Alberta, du Manitoba et des régions de l'Est, et avons essayé de présenter dans nos mémoires certaines de leurs suggestions.

Je vais me concentrer sur quelques-unes d'entre elles que je considère particulièrement importantes. En réalité, la majeure partie de l'administration de la justice se fait évidemment dans des tribunaux provinciaux. S'agissant de ce que peut faire le gouvernement fédéral, il y a un petit peu plus de contraintes. Je vais donc me concentrer sur deux domaines dans lesquels je pense que l'on peut changer les choses.

Le premier porte sur la position que nous avons déjà fait valoir devant le comité concernant les peines minimales obligatoires. En effet, plus ces dernières sont nombreuses, plus il y a d'affaires devant les tribunaux, étant donné qu'elles sont plus difficiles à résoudre. Cela entraîne des délais supplémentaires, puisqu'il y a davantage d'audiences. Il y a à cet égard un élément de politique par rapport à ce qu'il convient de faire en la matière. Nous sommes toutefois d'avis que la suppression des peines minimales obligatoires permettra de résoudre les affaires plus tôt et dégagera du temps d'audience.

Le second point est un peu plus neutre sur le plan des politiques et, d'après ce que j'en dis dans mon mémoire, il pourrait complètement transformer le système de justice pénale. J'aurais aimé en avoir eu l'idée, mais c'est un de nos membres qui l'a proposé.

À la page 2 du mémoire, nous parlons de la modernisation des comparutions initiales de routine. Permettez-moi de vous faire le tableau de ce qui arrive quotidiennement dans un tribunal. Nous avons ce que l'on appelle le tribunal de renvoi où siège le juge de paix et où défilent chaque jour des centaines d'accusés pour une comparution de 15 à 30 secondes à des fins de mise à jour de

to update the case. A justice of the peace sits there. Crown counsel is there, along with administrative staff and court clerks. There will be dozens of defence lawyers, paralegals, articling students — all there for a routine, non-consequential appearance.

Historically, this came about because, in criminal matters, unlike civil cases, it was deemed that the accused's body needed to be before the court. So every time something happens in the criminal justice system, the accused has to be there.

Changes were made to the Criminal Code to ease this slightly. Counsel can now sign a designation form that allows them to appear without the accused present, but it still requires counsel to be there for appearances where nothing of consequence happens. Here in Ottawa, I can indicate they occur each morning starting at 8:30 and can sometimes last all morning — 8:30 to 12:30 — to process hundreds of individuals, again where nothing of consequence happens.

Moving to a system closer to our civil system, where if there's nothing of consequence happening in court where a decision has to be made — it's all done outside between counsel — would save an immense amount of court time, resources from the Crown's office and from the court and defence counsel. It frees up courtrooms, allows judges to take those courtrooms and hear trials, and could potentially cause a drastic reduction in court times.

These appearances are completely unnecessary. Most often counsel will stand up and say, "We're here to report. I haven't received disclosure yet. Let's adjourn for two weeks." Crown counsel agrees, and the justice of the peace says it's okay. That's your entire appearance. It's absolutely unnecessary to have that done in court. There's no reason for it.

If we had electronic check-ins where the Crown and defence check in on a particular case, set timelines — disclosure will be ready in two weeks — set a trial date, then that's the only time we can have an appearance.

This is an area that can be fixed in the federal jurisdiction by changes to the Criminal Code.

I'll let Mr. Paisana deal with the next topics.

Tony Paisana, Executive Member, Criminal Justice Section, Canadian Bar Association: My remarks will focus on two more areas that we highlight in our written brief, and those are legal aid funding and disclosure management.

To begin with legal aid funding, I think it's now beyond debate that the state of legal aid funding, or lack thereof, has reached a crisis point. In B.C., legal aid rates have remained largely stagnant

l'affaire. Il y a donc le juge de paix, l'avocat de la défense, le personnel administratif et les greffiers du tribunal. On y voit aussi des dizaines d'avocats de la défense, de techniciens juridiques et de stagiaires — tous là pour une comparution de routine qui ne porte pas à conséquence.

Cette façon de procéder a son origine dans l'histoire alors que, dans les affaires criminelles, et contrairement aux affaires civiles, l'accusé devait être présent devant le tribunal. Ainsi, chaque fois que quelque chose se passe dans le système de justice pénale, l'accusé doit être présent.

Des changements ont été apportés au Code criminel afin d'assouplir la procédure. L'avocat de la défense peut désormais signer un formulaire de désignation l'autorisant à comparaître en l'absence de l'accusé. Mais, là encore, la présence de l'avocat est requise pour des comparutions qui sont sans conséquence. À Ottawa, je peux dire qu'il y a chaque matin, entre 8 h 30 et jusqu'à 12 h 30 quelquefois, des avocats qui défilent pour traiter des centaines de cas à l'occasion d'une procédure qui ne porte pas à conséquence.

En se rapprochant du système civil dans lequel la décision à prendre est sans conséquence — tout se passe à l'extérieur du tribunal entre avocats — nous gagnerions un temps de séance énorme et nous économiserions les ressources du bureau de la Couronne, du tribunal et des avocats de la défense. Cette mesure, qui libère les salles d'audience et permet aux juges de les utiliser pour entendre des procès, permettrait de réduire de façon spectaculaire les temps de séance.

Ces comparutions sont en effet totalement inutiles. Le plus souvent, l'avocat de la défense se contente de déclarer : « Nous sommes là pour faire état de la situation. Je n'ai pas encore reçu les documents. Je demande donc l'ajournement pendant deux semaines. » Le procureur de la Couronne accepte, ainsi que le juge de paix. Voilà en quoi consiste toute la comparution. Il est totalement inutile que cela se passe au tribunal. Aucune raison ne le justifie.

Grâce à des mécanismes électroniques, les procureurs de la Couronne et les avocats de la défense pourraient suivre une affaire particulière, établir un calendrier — l'information devant être communiquée dans un délai de deux semaines — et fixer la date du procès, qui seul exige une comparution.

Au niveau fédéral, cela peut se faire par des changements apportés au Code criminel.

M. Paisana va vous parler des thèmes suivants.

Tony Paisana, membre de l'exécutif, Section du droit pénal, Association du Barreau canadien : Mes observations porteront sur deux autres thèmes traités dans notre mémoire, à savoir le financement de l'aide juridique et la gestion de la divulgation.

En commençant par le premier, il ne fait désormais plus aucun doute que la situation du financement de l'aide juridique, ou son absence, a atteint un point critique. En Colombie-Britannique, les

for close to 15 years. This reality has led to a cutting of significant coverage, which in turn has added delay to our system. I'll try to explain how that is.

In B.C., for example, sometimes people are denied coverage for many of the administrative offences that come through the courts because they do not face the likelihood of jail, and other individuals who face much more serious charges are often denied legal aid because they make a modest employment income. These impoverished and unrepresented accused then languish in the system. They request numerous adjournments to seek out low-cost or pro bono services, and when that fails, they haphazardly try to defend themselves.

What would otherwise be either a one- to two-day trial takes up several days. Uninformed accused fail to make admissions that, for example, reasonable counsel would make to shorten trials, and the accused — himself or herself — spends hours hopelessly running cross-examinations and submissions that have no prospect of success. These unrepresented accused are gumming up our system and taking up court time that can be used much more efficiently.

With respect to our second point on disclosure management, I think it's also a well-known fact that contemporary disclosure has significantly increased the complexity of criminal cases and, as a result, has caused some delays. Most stated concerns are about the volume of disclosure, whereas, as we point out in our brief, the management and delivery of disclosure as an administrative process is also causing considerable delays.

It's a rather common occurrence, as Mr. Carter has pointed out, for Crown counsel or defence counsel to request multiple adjournments in order to properly obtain disclosure. Crown counsel will usually ask for this process to be undertaken so that they can vet disclosure. That refers to both counsel and the police painstakingly reviewing these disclosure packages to redact phone numbers, privileged information and other irrelevant items to defence counsel. As you can imagine with these large complex files, this is a time-consuming exercise that can take a very long time. Because the accused can't be expected to make any important intake decisions before receiving disclosure, these various adjournments become necessary.

In our brief we've made recommendations on how we can streamline this process and make it more efficient, for example by allowing police services to hire trained staff to vet the disclosure as it's being prepared and compiled, therefore alleviating the need for overburdened Crown counsel to undertake this task once the charges have been approved and the cases are already in the system. In our view, the closer we can get to providing disclosure at the first appearance, the more efficient our system will become.

With that, Mr. Carter and I will be happy to answer any questions you may have.

tarifs de l'aide juridique n'ont pratiquement pas bougé depuis 15 ans, ce qui a abouti à une réduction significative de cette aide et à une augmentation des retards dans notre système. Je vais essayer de vous expliquer comment.

En Colombie-Britannique, par exemple, les gens se voient quelquefois refuser l'aide juridique pour de nombreuses infractions administratives dont sont saisis les tribunaux parce qu'ils ne risquent pas la prison. D'autres, qui font face à des accusations plus graves ne reçoivent pas non plus d'aide juridique à cause du modeste revenu d'emploi qu'ils gagnent. Ces accusés appauvris et non représentés languissent ensuite dans le système. Ils demandent en effet de nombreux ajournements pour essayer de trouver des services peu coûteux ou gratuits, et lorsqu'ils n'y arrivent pas, ils essaient à l'aveuglette de se défendre eux-mêmes.

Un procès qui aurait normalement pris un jour ou deux, en prend plusieurs autres. Les accusés ne se rendent pas compte, par exemple, que les conseils d'un avocat auraient réduit la durée du procès. Ils passent ainsi des heures en contre-interrogatoires et en représentations qui n'ont aucune chance d'aboutir. Ces accusés non représentés ralentissent le système et prennent un temps d'audience qui pourrait être utilisé à meilleur escient.

S'agissant du deuxième point, la gestion de la divulgation, il est notoire que la pratique contemporaine a considérablement complexifié les affaires criminelles, causant ainsi des retards. Ce qui inquiète le plus est le volume de renseignements à divulguer ainsi que, comme nous le mentionnons dans notre mémoire, la gestion et la livraison des documents qui, en tant que processus administratif, causent des retards considérables.

Il arrive assez fréquemment, comme l'a signalé M. Carter, que les procureurs de la Couronne ou les avocats de la défense demandent de multiples ajournements afin d'obtenir l'information en bonne et due forme. Les procureurs le font habituellement pour pouvoir vérifier l'information. Les procureurs et la police examinent laborieusement tous les documents à divulguer pour expurger les numéros de téléphone, l'information privilégiée et autres données qui n'intéressent pas la défense. Lorsque l'on a affaire à des dossiers volumineux et complexes, vous pouvez bien imaginer le temps énorme que cet exercice peut prendre. Ces divers ajournements sont d'autant plus nécessaires que l'on ne s'attend pas à ce que l'accusé puisse prendre des décisions importantes avant de prendre connaissance de ces documents.

Dans notre mémoire, nous faisons des recommandations sur les moyens de rationaliser le processus et de le rendre plus efficace, par exemple en autorisant les services de police à embaucher du personnel spécialisé pour approuver les documents préparés et compilés, tâche que n'auraient pas à faire des procureurs déjà surchargés, une fois que les accusations ont été approuvées et que les affaires sont déjà inscrites. Plus tôt la divulgation peut se faire après la première comparution, plus efficace sera le système.

Sur ce, M. Carter et moi-même serons heureux de répondre à vos questions.

The Chair: Thank you all.

Senator Jaffer: Thank you very much. Once again, we certainly appreciate you making your presentations on short notice.

I want you to clarify something. We often hear from you about mandatory minimums and why you're against them. I definitely don't want you to repeat that, but from what I understand, when it comes to court delays, the challenge with mandatory minimums is that there's less plea bargaining because of mandatory minimums. Can you elaborate on that, please?

Mr. Carter: I'll have to speak somewhat anecdotally as I don't have statistics here in front of me. Mandatory minimums can make a difference if, given the particular circumstances of an accused person, the sentence should be lower than the mandatory minimum. In some cases where the sentence would be higher than the mandatory minimum in any event, it won't play a role, but it plays a role in circumstances where that sentence should be less.

Two things happen. The accused under those circumstances is less likely to plead guilty, which means you're going to be booking trial time. The back half of that issue is that there tends to be Crown policy in place. Again, I can really only speak anecdotally to my experience in Ottawa with Crown counsel and other jurisdictions that are involved with the CBA. There's often a policy in place that does not allow Crown counsel to plea bargain away those mandatory minimums easily. They have little discretion in reaching a resolution, so these matters are going to trial more, resulting in trials getting pushed back. When I go to book court time, there are a lot of trials already. At one point in some jurisdictions, for example if I were in Pembroke, where they have a strong dispute resolution system in place and fewer mandatory minimum type crimes pop up, you can get a trial sometimes in four to six months. In Ottawa, you're looking at 10, 12 or 13 months away.

Senator Jaffer: Yesterday there was a lot of discussion on preliminary hearings. Ever since I've been a lawyer, I've always heard people talking about getting rid of preliminary hearings. I would like both of your opinions on how effective preliminary hearings are. In my mind they can often save time. I'd like to hear from both of you on that issue.

Mr. Carter: First of all, there are only a small number of offences where preliminary inquiries are held. The vast majority of cases are heard in the Provincial Court either as trials or pleas.

For the few cases that are more serious, where preliminary inquiry may occur, the preliminary inquiry can serve an important role in terms of expediting matters. In some cases where I have evidence, for instance, that the victim might be lying but I need to confirm certain things under oath, I'll conduct a preliminary inquiry. It tends to be a lot shorter than a trial. Taking that information, I'll then write to Crown counsel and say, "This person said under oath the following and I have these documents to prove that's not true," and the Crown may at that

Le président : Merci à tous.

La sénatrice Jaffer : Merci beaucoup. Une fois encore, nous vous savons gré d'avoir préparé vos exposés à bref préavis.

J'aimerais préciser quelque chose. Vous nous parlez souvent des peines minimales obligatoires et des raisons pour lesquelles vous êtes contre. Je ne vous demande certainement pas de les répéter mais, d'après ce que je comprends, quand il s'agit des retards judiciaires, le problème des peines minimales obligatoires vient du fait qu'elles n'incitent pas à la négociation de plaider. Pouvez-vous élaborer à ce sujet, s'il vous plaît?

M. Carter : Je ne peux que vous en parler de façon empirique, car je n'ai pas de statistiques sous les yeux. Les peines minimales obligatoires peuvent changer les choses si, selon les circonstances particulières d'un accusé, la peine devait être inférieure à une peine minimale obligatoire. Il n'y aura pas d'effet lorsque la peine doit être supérieure à la peine minimale obligatoire, seulement lorsque celle-ci devrait être inférieure.

Deux choses se produisent. Il est moins probable que l'accusé plaide coupable dans ce cas, ce qui fait qu'il faudra prévoir du temps pour le procès. Le deuxième aspect du problème est la politique que la Couronne semble suivre en la matière. Là encore, j'en parle de façon empirique en me basant sur mon expérience à Ottawa et dans d'autres villes où l'association est présente. Souvent, la politique en vigueur n'autorise pas les procureurs de la Couronne à négocier facilement un plaidoyer lorsqu'une peine minimale obligatoire est en jeu. Ils ont peu de manœuvre pour régler l'affaire qui va donc en procès, procès qui sont en conséquence de plus en plus souvent reportés. Lorsque je réserve du temps d'audience, il y a déjà beaucoup de procès prévus. Dans des villes comme Pembroke, où il y a un solide système de règlement des différends et moins d'actes criminels entraînant une peine minimale obligatoire, on peut prévoir un procès dans un délai de quatre à six mois. À Ottawa, il faut prévoir un délai d'attente de 10, 12 ou 13 mois.

La sénatrice Jaffer : On a beaucoup parlé hier des audiences préliminaires. Depuis que je suis avocate, on parle de s'en débarrasser. J'aimerais avoir votre opinion à tous les deux sur leur efficacité. À mon avis, elles peuvent souvent faire gagner du temps. J'aimerais donc que vous me donniez tous les deux votre avis.

M. Carter : Premièrement, il n'y a qu'une poignée d'infractions qui donne lieu à des audiences préliminaires. La vaste majorité des affaires est entendue dans les tribunaux provinciaux à l'occasion de procès ou de plaidoyers.

Dans les quelques cas graves, qui peuvent donner lieu à des audiences préliminaires, l'enquête préliminaire peut jouer un grand rôle pour faire accélérer les choses. Dans certains cas où j'ai la preuve, par exemple, que la victime pourrait mentir et que j'ai besoin de confirmer certaines choses sous serment, je dirigerai une enquête préliminaire. C'est une procédure qui est beaucoup plus courte qu'un procès. Compte tenu de l'information obtenue, j'écrirai au procureur de la Couronne pour lui dire : « Cette personne a fait les déclarations suivantes sous serment et je

point withdraw the charge. They do serve a function in dealing with charges that shouldn't go ahead and in streamlining the issues.

Mr. Paisana: I agree generally with what Mr. Carter has outlined. In my experience, in particular with cases that are very serious, like murders, where it's unclear whether a murder may be manslaughter, I find preliminary inquiries to be a valuable exercise in testing the Crown's evidence and exposing the weaknesses in the case, thereby alleviating the need for a trial down the road. Plea negotiations are easier after those weaknesses have been exposed. It has been a common occurrence in our practice in British Columbia to do those kinds of preliminary hearings and then, right after the fact, engage in useful discussions that would change a murder case that would take months in Superior Court into a plea to manslaughter in Provincial Court.

Senator Plett: Senator Jaffer asked the question I wanted to ask you about mandatory minimums, but I'm going to go to another question. I asked this yesterday of witnesses, and they said it was not in their area of work.

I read an article this week, and I'm sure we all did, about a suspected child abuser who could avoid trial due to delays in the Quebec judicial system. The man was accused of sexually abusing a seven-year-old girl in January 2014, and his trial is still pending. The father was quoted as saying, "The lawyers of the accused have been benefiting from delays for over one year. The trial hasn't even begun and already our daughter has forgotten some of the details of the assault." The parents have also said that the trauma resulting from the sexual abuse is compounded by the anxiety caused by an ill-adapted justice system. This is obviously very serious.

I have two questions. First, how often are very serious violent or sexual abuse cases delayed excessively where a judge would order a stay of proceedings?

Second, I'm hoping that you will give me an honest answer to this: How much control do defence attorneys have in delaying the process to the advantage of the accused? In your opinion, how much are lawyers to blame for delays in general in situations like this and taking away from the mandatory minimum aspect of it?

Mr. Carter: I can answer both those questions.

The answer to the first question is simple: very rare. Section 11(b) of the Charter deals with delays. Those applications are most often successful in more run-of-the-mill cases. You see them most often in impaired driving and over

dispose des documents prouvant qu'elles sont fausses », et la Couronne peut alors retirer l'accusation. Ces enquêtes ont donc pour fonction de traiter les accusations auxquelles on ne devrait pas donner suite et de rationaliser ainsi les affaires.

M. Paisana : Je suis généralement d'accord avec ce qu'a dit M. Carter. Selon mon expérience, en particulier au sujet des affaires très graves, comme des meurtres, lorsqu'il n'est pas clair que c'est un meurtre au premier degré ou un homicide involontaire, je trouve que les enquêtes préliminaires sont très utiles pour vérifier la preuve de la Couronne et exposer les faiblesses du dossier, en rendant ainsi inutile le procès. L'exposition des faiblesses facilite la négociation de plaidoyers. Dans notre pratique en Colombie-Britannique, il est courant de procéder à ces types d'audiences préliminaires et d'engager immédiatement après des discussions susceptibles de transformer un meurtre au premier degré, dont le procès pourrait prendre des mois en cour supérieure, en plaidoyer de culpabilité d'homicide involontaire qui serait entendu par un tribunal provincial.

Le sénateur Plett : La sénatrice Jaffer vous a posé la question que je voulais vous poser moi-même sur les peines minimales obligatoires. Je vais donc vous en poser une autre, à laquelle les témoins d'hier n'ont pas pu répondre, car cela n'était pas de leur compétence.

J'ai lu cette semaine un article — et je pense que nous l'avons tous lu — à propos d'un agresseur d'enfants présumé qui pourrait éviter un procès en raison de retards dans le système judiciaire québécois. L'homme a été accusé en janvier 2014 d'agression sexuelle sur une fillette de sept ans et son procès n'a pas encore eu lieu. Le père de l'enfant a déclaré : « Cela fait plus d'un an que les avocats de l'accusé profitent de ces retards. Le procès n'a même pas commencé et notre fille a déjà oublié certains détails de l'agression. » Les parents ont en outre déclaré que le traumatisme causé par l'agression sexuelle est aggravé par l'anxiété que suscite un système de justice inadapté. La situation est manifestement très grave.

J'ai donc deux questions. Premièrement, à quelle fréquence les affaires d'extrême violence ou d'agression sexuelle sont-elles retardées de façon indue lorsqu'un juge ordonne l'arrêt des procédures?

Deuxièmement — et j'espère que vous me répondrez franchement —, quels contrôles les avocats de la défense peuvent-ils exercer pour retarder une procédure à l'avantage de l'accusé? À votre avis, dans quelle mesure peut-on reprocher aux avocats les délais que l'on constate dans de telles situations pour éviter les peines minimales obligatoires?

M. Carter : Je vais répondre aux deux questions.

La réponse à la première question est simple, c'est-à-dire très rarement. L'alinéa 11 b) de la Charte traite précisément des délais. Les demandes qui aboutissent le plus souvent concernent les cas courants, par exemple la conduite avec facultés affaiblies et taux

80 cases without death or injury. The more serious the case, the less likely those applications are to succeed. It's extremely rare.

Senator Plett: But they do happen?

Mr. Carter: They could happen from time to time. I can't think of a successful one that I've heard, for instance, in a sexual assault case. I've never even brought one in a serious case before because the law is such that it's extraordinarily difficult to succeed in those applications.

The second question relates to a lawyer's role in delays, and you wanted an honest answer. It depends on the circumstances, but there's no question that counsel's conduct and behaviour in a certain case could lead to delays. One issue with respect to defence counsel, for instance, is that if they have a busy practice, their trial schedule is such that they can't fit a particularly longer trial in until down the line. It's possible that they're unable to get instructions from clients to do something and move the matter along. So they can play a role in a delay, just like any other member of the justice system can.

Senator Plett: But do they use it intentionally to help their cause?

Mr. Carter: The jurisprudence with respect to 11(b) applications — the judges divvy up time. If the time is the result of defence, then that doesn't count toward the delay; in other words, you take that number per month. If the defence is trying to delay things, it will become apparent on the record, and it is not useful; in fact, it counts against them on the application.

There have been a few changes in the law with respect to that. Maybe in the past there were certain things that could be done, and some counsel likely did that. Under the current law it's virtually impossible.

Mr. Paisana: I'd like to add to that discussion, if I could.

I represented the accused before the Supreme Court of Canada in October on what we anticipate will be the next *Askov* case. To give you an idea of how difficult it is to get a stay of proceedings, in that case the accused's trial took 49 months from charge to trial — over four years. Over that time, none of it was attributed to the accused, and his application for a stay of proceedings was denied both at trial and at the Court of Appeal. So it's a very high standard to meet.

With respect to your second question about the conduct of defence counsel, I echo many of Mr. Carter's comments, but I think it's important to remember that just as the Crown's case may weaken, so may the accused's case. In this regard, I found the

d'alcoolémie dépassant 80 mg ne causant ni la mort ni blessures. Plus les affaires sont graves, moins les demandes ont des chances d'aboutir. C'est extrêmement rare.

Le sénateur Plett : Néanmoins, de tels cas arrivent, n'est-ce pas?

M. Carter : De tels cas peuvent survenir de temps en temps. Je n'arrive pas à me rappeler que ce soit survenu, par exemple, dans un cas d'agression sexuelle. Je n'ai même jamais essayé de le faire dans une cause grave, parce que la loi fait en sorte que c'est extrêmement difficile d'obtenir gain de cause concernant de telles demandes.

Votre deuxième question porte sur le rôle de l'avocat dans les délais, et vous vouliez une réponse honnête. Tout dépend des circonstances, mais il ne fait aucun doute que les agissements d'un avocat dans une cause peuvent entraîner des délais. Par exemple, si les avocats de la défense sont très occupés, il peut être impossible d'insérer dans leur horaire un procès particulièrement long avant un certain moment. Il est possible que les avocats de la défense ne soient pas en mesure de recevoir les directives de leurs clients pour faire quelque chose et faire avancer les procédures. Bref, ils peuvent jouer un rôle dans les délais, à l'instar de tout autre membre du système de justice.

Le sénateur Plett : Par contre, les avocats de la défense en font-ils usage intentionnellement pour les aider dans leur cause?

M. Carter : Dans la jurisprudence en ce qui concerne les demandes en vertu de l'alinéa 11b), le juge divise le temps. Si le délai est la faute de l'avocat de la défense, le juge n'en tiendra pas compte dans le délai. Autrement dit, il faut regarder les données chaque mois. Si l'avocat de la défense essaie de retarder les procédures, cela deviendra apparent dans les données, et ce n'est pas utile. En fait, cela joue contre lui lorsqu'il présente une telle demande.

Il y a eu quelques changements dans la loi à ce sujet. Il était possible de faire certaines choses par le passé, et certains avocats l'ont probablement fait. Selon les dispositions actuelles, c'est virtuellement impossible.

M. Paisana : J'aimerais ajouter un élément à ce sujet, si vous me le permettez.

J'ai représenté l'accusé devant la Cour suprême du Canada en octobre dans une cause qui deviendra, selon nous, le prochain arrêt *Askov*. Pour vous donner une idée de la difficulté d'obtenir un arrêt des procédures, dans la cause en question, il s'est écoulé 49 mois entre la mise en accusation et le procès de l'accusé, soit plus de 4 ans. Au cours de cette période, aucun des délais n'a été attribué à l'accusé, et sa demande en vue d'obtenir un arrêt des procédures a été refusée lors du procès et en Cour d'appel. C'est donc très difficile de satisfaire à cette norme.

Pour ce qui est de votre deuxième question au sujet des agissements des avocats de la défense, je me fais l'écho de bon nombre de commentaires de M. Carter, mais je crois qu'il est important de nous rappeler que les chances de succès des

comments of Mr. Justice Michael Code in his book *Trial Within a Reasonable Time* helpful, which he wrote when he was a lawyer and right after he had represented Mr. Askov. He said:

The reality of delayed trials is that they simply prolong the fear of trial rather than relieving it. Finally, in those rare cases where the delays were so severe that the charges had to be stayed, it could be said that the client had actually benefited from the delay in some attenuated sense. However, this kind of *ex post facto* analysis of rights violations seems to me to confuse the constitutional remedy for the harm done by delay with a benefit. The Court of Appeal's approach struck me as profoundly unfair since it blamed the accused and his or her lawyer for their quite natural fear of a trial date and furthermore put the burden on them to solve the institutional problem of court backlogs. This is what whetted my appetite for the competitive business of litigating the s. 11(b) issues in the case.

I think that's an interesting insight.

The Chair: We're going to have to move on. I'd encourage our witnesses to tighten up their responses so we can get all of our senators along with their questions.

Senator Baker: Thank you to the witnesses. You are very excellent lawyers. I follow you in case law. Keep up the good work. I'll put the questions to each one of you regarding the main issues you raised.

Mr. Carter, you raised the issue of the clogging up of the courts, commonly referred to in most jurisdictions as arraignments — when you have to appear before a justice within 24 hours, relatively speaking, according to the provision in the Criminal Code. You said that a justice of the peace sits there. A provincial court judge is considered to be a justice of the peace, and in some jurisdictions, only a justice of the peace cannot, in several jurisdictions, issue a search warrant, for example, and certainly cannot sit in arraignments.

So your point is it ties up the courtroom, but in some jurisdictions it ties up not just the court but the judges. I think that was your main point.

A suggestion has been made regarding prothonotaries, as I call them. Ms. Schellenberg calls them by the right name. I've mispronounced the word, but you know what I'm talking about. Would it be to our advantage to recommend that perhaps judges and courtrooms not be tied up and that we make use of experienced barristers and solicitors?

arguments de la Couronne ou de l'accusé peuvent diminuer au fil du temps. À cet égard, je considère comme pertinents les commentaires du juge Michael Code dans le livre *Trial Within a Reasonable Time*, qu'il a écrit à l'époque où il était avocat peu de temps après avoir représenté M. Askov. Il a dit :

La réalité des délais judiciaires est qu'ils prolongent tout simplement la peur du procès au lieu de la soulager. Au final, dans les rares causes où les délais étaient si énormes que les accusations ont dû être abandonnées, nous pourrions dire dans un certain sens que les délais ont en fait profité au client. Cependant, ce type d'analyse des violations des droits après les faits semble, à mon avis, confondre le redressement constitutionnel pour les dommages subis en raison des délais avec un avantage. L'approche de la Cour d'appel m'a profondément semblé injuste, parce qu'elle jetait le blâme sur l'accusé et son avocat ou son avocate pour leur peur très naturelle à l'égard de la date du procès et qu'elle leur imposait en plus le fardeau de régler le problème institutionnel des arriérés des tribunaux. Voilà ce qui m'a motivé à saisir les tribunaux des questions liées à l'alinéa 11b) dans le cadre de la cause.

Je crois que c'est une perspective intéressante.

Le président : Nous devons poursuivre la série de questions. J'encourage nos témoins à être plus brefs dans leurs réponses pour que tous les sénateurs puissent poser leurs questions.

Le sénateur Baker : Je remercie les témoins. Vous êtes d'excellents avocats. Je suis vos parcours dans la jurisprudence. Continuez votre bon travail. Je vais vous poser des questions concernant les principaux points que vous avez soulevés.

Monsieur Carter, vous avez mentionné l'engorgement des tribunaux et ce que nous appelons communément dans la majorité des endroits les interpellations, c'est-à-dire qu'une personne doit comparaître devant un juge d'ici relativement 24 heures, selon les dispositions du Code criminel. Vous avez dit qu'un juge de paix est sur place. Un juge d'une cour provinciale est considéré comme un juge de paix, et un juge de paix ne peut pas décerner un mandat de perquisition, par exemple, et ne peut certainement pas présider des interpellations, et ce, dans plusieurs endroits au pays.

Bref, vous faites valoir que cela engorge les tribunaux et qu'à plusieurs endroits cela accapare les tribunaux et les juges. Je crois que c'était l'élément principal que vous avez fait valoir.

Une suggestion a été faite au sujet des protonotaires, comme je les appelle. Mme Schellenberg utilise le bon nom. J'ai mal prononcé le mot, mais vous savez ce dont je parle. Serait-il à notre avantage de recommander de ne pas accaparer les juges et les salles d'audience et de faire appel à des avocats d'expérience?

I wanted to ask you to explain how you will overcome this problem: The Criminal Code says the accused must appear before a justice within 24 hours. You've suggested some solutions. We'd have to change the Criminal Code to satisfy your suggestion. That was my question to you.

To the other witness, disclosure was one of your main points. If we were to recommend that, prior to plea, adequate disclosure means that you receive in criminal matters that you handle — for example, officer's notes, continuation report, the Crown attorney's case report; in other words, a printed copy of the evidence to be used prior to plea. We had the Director of Public Prosecutions before us yesterday who agreed that it would be a good idea to set a time for all disclosure prior to trial — a certain number of days prior to trial for the Crown must disclose all that they're going to use in the trial. He found nothing wrong with that. How do you feel about us suggesting that very thing; that, say, 15 or 30 days prior to trial, the Crown must present all of the evidence they're going to use at trial?

Those are my two questions.

Mr. Carter: I'll deal with the first one. With respect to arraignments and moving the case along, when you talk about the 24 hours, that's for individuals who are detained and brought to court.

Senator Baker: Yes.

Mr. Carter: The vast majority of people who are arrested are released on either a promise to appear or appearance notice, but they are just given a future court date. They're not being brought into the courthouse, so there's no issue with changing the procedure to allow a series — if a designation is filed — of electronic appearances that don't waste court resources.

In the cases where somebody is arrested and brought into court, you would still need to maintain those appearances. What happens in most of those cases is they either consent to their detention, in which you can then move them into the electronic system where there are a series of normal appearances during the matter to try to resolve the case or get disclosure, or they go to a bail hearing, in which case they're released and then you put them in the electronic system.

Changes could easily be made that would not run afoul of any of the other provisions in the Criminal Code.

Mr. Paisana: With respect to your question on disclosure, I would make a couple of comments in the way you framed your suggestion. First, it should never be limited to what the Crown prosecutor intends to present. Disclosure has to be broad enough

Expliquez-nous comment vous régleriez ce problème. Le Code criminel prévoit que l'accusé doit comparaître devant un juge d'ici 24 heures. Vous avez proposé certaines solutions. Nous devrions modifier le Code criminel pour ce faire. Voilà ce que je vous demande.

Pour ce qui est de l'autre témoin, la divulgation était l'un de vos principaux points. Nous pourrions recommander qu'une divulgation adéquate signifie que vous soit divulgué, avant les plaidoyers, tout ce qui concerne les causes criminelles dont vous vous occupez — par exemple, les notes de l'agent, le rapport de continuation, le rapport du procureur de la Couronne; autrement dit, vous auriez une copie des éléments de preuve avant les plaidoyers. Le directeur des poursuites pénales a témoigné hier devant notre comité et a convenu que ce serait une bonne idée de fixer une échéance pour que soit faite la divulgation avant le procès. La Couronne aurait un certain nombre de jours avant le procès pour divulguer tout ce qu'elle compte présenter dans le cadre du procès. Il n'a rien trouvé à redire à ce sujet. Si nous suggérons que, par exemple, 15 ou 30 jours avant le procès la Couronne divulgue tous les éléments de preuve qu'elle présentera dans le cadre du procès, qu'en pensez-vous?

Voilà mes deux questions.

M. Carter : Je répondrai à votre première question. En ce qui a trait aux interpellations et à l'avancement des procédures, lorsque vous parlez de la question des 24 heures, cela concerne les personnes détenues qui comparaissent en cour.

Le sénateur Baker : Oui.

M. Carter : La vaste majorité des gens arrêtés sont remis en liberté sur la foi d'une promesse de comparaître ou d'une citation à comparaître, mais ils devront comparaître à une date ultérieure. Ils ne se présentent pas devant le tribunal. Il n'y a donc pas de problème à changer la procédure en vue de permettre une série — si un document de désignation est déposé — de comparutions électroniques qui ne gaspillent pas les ressources judiciaires.

Dans le cas où une personne est arrêtée et comparait en cour, il faudrait maintenir ces comparutions. Dans la majorité de ces cas, il y a consentement quant à leur détention — dans un tel cas, le dossier peut être traité par le système électronique, parce qu'il y aura des comparutions normales durant les procédures pour essayer de régler la cause ou d'obtenir la divulgation — ou il y a une enquête sur remise en liberté — dans un tel cas, la personne est remise en liberté, et son dossier est traité par le système électronique.

Des changements pourraient facilement être apportés sans aller à l'encontre des dispositions du Code criminel.

M. Paisana : En ce qui a trait à votre question sur la divulgation, j'aurais quelques commentaires quant à la manière dont vous avez formulé votre suggestion. Premièrement, cela ne devrait jamais se limiter à ce que le procureur de la Couronne a

to include all material, both inculpatory and exculpatory, in order for the accused to make proper full answer and defence.

With respect to setting your timeline, we have to be careful about setting timelines that are close to trial dates for a couple of reasons. You'd suggested 15 or 30 days. First, whenever we do that in our criminal justice system, we tend to wait until the timeline and organize ourselves to that point instead of making timely disclosure much before that deadline date.

When you get to between two weeks to a month before a trial, you're getting very close to a trial date. If there are any problems whatsoever meeting that deadline, you run the risk of adjourning the trial. When that kind of thing happens, that is when the most significant delays happen in our system — when a trial needs to be rescheduled because it can't go ahead or there's an underestimation of time. It causes a significant clog in the system.

[Translation]

Senator Dagenais: I'm not sure which one of you mentioned legal aid, but I have something to say on the subject. Clearly, biker gang members are not usually among the poorest members of society, but their money is often held by front men. In Quebec, the SharQc sting operation led to a biker mega-trial, and, during the trial, bikers benefitted from legal aid. It's hard for taxpayers to swallow the fact that extremely rich bikers could qualify for legal aid.

Now I'd like to come back to the matter of delays.

Most of the defence lawyers the committee has heard from seemed, to some extent, to place the blame for delays on court administration. Could you not adopt the same practice as physicians who decline to see patients when they know they cannot operate on them within a reasonable time frame?

My question is for both witnesses.

[English]

Mr. Paisana: Are you asking whether or not counsel is under an obligation to refuse a client in order to preserve the administration of justice?

[Translation]

Senator Dagenais: Could you not just refuse the case when you know full well that you cannot defend the client because of the unreasonable delays that will force you to constantly reschedule the case, and perhaps even lead to it being thrown out?

l'intention de présenter en preuve. La divulgation doit être suffisamment vaste pour inclure tous les éléments inculpatatoires et disculpatoires pour donner l'occasion à l'accusé de préparer une réponse et une défense adéquates et complètes.

Pour ce qui est de l'établissement d'une échéance, nous devons faire attention lorsque nous le faisons près des procès pour certaines raisons. Vous proposez 15 ou 30 jours. Premièrement, lorsque c'est possible dans notre système de justice pénale, nous avons l'habitude d'attendre jusqu'à l'échéance et de nous préparer jusqu'à ce moment au lieu d'assurer une divulgation en temps opportun bien avant la date limite.

Par ailleurs, deux semaines à un mois avant le procès, c'est très près de la date du procès. Si l'échéance n'est pas respectée pour diverses raisons, vous courez le risque d'entraîner l'ajournement du procès. C'est lorsque des choses semblables surviennent que les délais les plus importants se produisent dans notre système. Lorsque le procès doit être reporté à une date ultérieure, parce que les procédures ne peuvent pas se poursuivre ou que le temps a été sous-estimé, cela engorge grandement le système.

[Français]

Le sénateur Dagenais : Je ne sais pas lequel d'entre vous a fait allusion à l'aide juridique, mais j'aimerais mentionner un fait à ce sujet. On sait que les membres des gangs de motards ne sont habituellement pas les plus pauvres, mais souvent, leur richesse est détenue par des prête-noms. Au Québec, un mégaprocès a été intenté contre des gangs de motards à la suite de l'opération SharQc. Lors de ce mégaprocès, des motards ont eu droit à l'aide juridique. Pour les contribuables, il est difficile de comprendre que des motards extrêmement riches puissent avoir bénéficié de l'aide juridique.

Cependant, j'aimerais revenir à la question des délais.

La plupart des avocats de la défense qui ont témoigné devant nous semblent vouloir rejeter un peu la responsabilité des retards sur l'administration des tribunaux. Ne pourriez-vous pas faire comme les médecins qui refusent de voir un patient lorsqu'ils savent qu'ils ne pourront l'opérer dans un délai raisonnable?

Ma question s'adresse à nos deux invités.

[Traduction]

M. Paisana : Nous demandez-vous si un avocat doit refuser un client en vue de préserver l'administration de la justice?

[Français]

Le sénateur Dagenais : Ne pourriez-vous pas tout simplement refuser le mandat lorsque vous savez pertinemment que vous ne pourrez pas défendre votre client en raison des délais déraisonnables qui vous obligeront à reporter la cause sans cesse, ce qui pourrait faire avorter le procès?

That's actually what happened with the SharQc mega-trial. The delays were so excessive that the case was thrown out. It seems to me that, in such cases, someone somewhere should be aware of those circumstances.

[English]

Mr. Paisana: You're struggling with what many lawyers in the court struggle with, and that is the conflict between an accused's right to counsel of his choice under section 10 of the Charter and the accused's right to a trial within a reasonable time under section 11 of the Charter. The issue has been raised before about whether or not the court can force a lawyer off the case because his calendar can't accommodate it in a timely manner. That's a tricky situation because you have to balance these two rights that theoretically can come into conflict.

At the end of the day, the way we've been dealing with that problem in recent years has been to ask the accused on the record to waive his right under section 11(b) to a reasonably timed trial. What that looks like is the accused arrives and says, "I want this lawyer. That's the lawyer that I want, but he's only available in a year and a half." The court then says, "Well, you can't complain in a year and a half from now that the trial is taking too long. I'm asking you to formally waive that right." That's typically how it's been done.

[Translation]

Senator Dagenais: I'm coming back to the biker gang trial. Some bikers would choose a lawyer who would not be available for a year and a half, a fact they were perfectly aware of. That's actually what led to the case being thrown out. That's why I'm saying that, at that point, the lawyer should refuse to take the case.

You gave me a clear answer, and I understand.

[English]

The Chair: Senator Joyal.

Senator Joyal: I have two main questions, the first in relation to your brief on page 2, at the bottom of the page, under the title, "Prioritizing Early Resolution," and I'll read it:

The most efficient way to cut delay in the system is to encourage timely resolution of cases.

Mr. Carter or your colleague, are you aware that in civil matters in Quebec there is a new code of civil procedure that has been implemented starting January of this year? In that code — and I'm talking here about a civil matter — the legislature in Quebec has taken the approach that everything should be done to try to reach resolution instead of trial. It seems to me that it's time to review criminal procedure to have a similar approach to try to

C'est d'ailleurs ce qui s'est produit lors du mégaprocès SharQc. Les délais ont été tellement déraisonnables que le procès a avorté. Il me semble que, dans des cas comme celui-là, quelqu'un, quelque part, doit être au courant de ces faits.

[Traduction]

M. Paisana : Vous êtes aux prises avec la même question que bon nombre d'avocats se posent, à savoir le conflit entre le droit d'un accusé d'avoir recours à l'avocat de son choix en vertu de l'article 10 de la Charte et le droit de l'accusé d'être jugé dans un délai raisonnable en vertu de l'article 11 de la Charte. Le problème a déjà été soulevé en vue de déterminer si la cour peut forcer un avocat à abandonner une cause, parce qu'il ne peut pas s'en occuper en temps opportun en raison de son horaire. C'est une situation délicate parce qu'il faut trouver l'équilibre entre les deux droits qui peuvent, en théorie, être concurrents.

Au final, la manière de traiter de ce problème au cours des dernières années a été de demander à l'accusé d'officiallement renoncer à son droit en vertu de l'alinéa 11b) d'être jugé dans un délai raisonnable. Voici comment cela se déroule. L'accusé dit qu'il veut cet avocat, mais qu'il est seulement disponible dans un an et demi. Le tribunal lui répondra donc qu'il ne pourra pas se plaindre dans un an et demi que le procès prend trop de temps et lui demande de renoncer officiellement à ce droit. Voilà normalement comment c'est fait.

[Français]

Le sénateur Dagenais : Je reviens au procès des gangs de motards. Certains motards choisissaient parfois un avocat qui ne pouvait se rendre disponible avant un an et demi, fait dont ils étaient parfaitement au courant. C'est d'ailleurs ce qui a fait avorter le procès. C'est pour cela que je dis qu'à ce moment-là, l'avocat devrait refuser le mandat.

Vous m'avez bien répondu, et j'ai compris.

[Traduction]

Le président : Sénateur Joyal, vous avez la parole.

Le sénateur Joyal : J'ai deux principales questions. La première concerne un passage au bas de la page 2 de votre document, sous le titre « Favoriser le règlement des causes en amont ». Je vais le lire :

Le moyen le plus efficace de réduire les délais judiciaires consiste à favoriser le règlement des causes le plus tôt possible dans le processus.

J'aimerais demander à M. Carter ou à son collègue s'ils sont au courant que pour les affaires civiles au Québec il y a un nouveau Code de procédure civile qui est entré en vigueur en janvier dernier. Dans ce code — et je parle ici d'affaires civiles —, les autorités québécoises ont choisi d'adopter l'approche selon laquelle tout doit être fait pour essayer d'arriver à un règlement au lieu de se rendre au procès. Selon moi, il est temps de réviser la

solve at the first level anything that could avoid being litigated in the court.

That has totally changed the approach of the system. In other words, you have to go through that process first before you can say, "I want to go to court." It seems to me that there are lessons to learn there, because if we want to unclog the system, we will have to change the approach to the preliminary procedure, and the philosophical approach of let's start first to avoid the trial and see if we cannot spend the means that an accused is entitled to have, but at least to have made an effort in that direction.

Mr. Carter: My short answer is that I agree. Our position sets out as much: We believe procedures set up front with respect to resolving matters is in the interest of the administration of justice.

Returning to the issue about modernizing intake routine procedures, the criminal law can draw on lessons learned in the civil area, and that's one of them. Civil lawyers don't have to show up in court every couple of weeks to speak to their matter and tie up resources. They spend their time focusing on getting settlement conferences. I'm not an expert in civil law, but from the civil lawyers I speak to, that kind of organization would be beneficial in the criminal justice system. That's the point we make.

In speaking to colleagues from across the country and partly in preparation for coming here today, part of the issue is that different jurisdictions have different systems, some more organized than others. In Ottawa, in fairness, our system is fairly well organized in terms of resolving these matters before setting trial. You're mandated to set up a meeting with Crown counsel on every case and to speak to one Crown who has carriage of that file. You have to have that meeting with them to discuss resolution.

If you're not able to resolve it, but you're close, you then have to do a judicial pretrial. If you're going to set a trial that's any more than three quarters of a day long, which is most trials, you have to do a judicial pretrial. What happens is a Crown lawyer, a defence lawyer and a judge is there in the judge's chambers and the judge is pushing the parties to together try to resolve the matter and, if they can't resolve the matter, at least narrow the trial issues. Say I went in and I said I needed five days. The judge will say, "Justify that, Mr. Carter. Why do you need five days? Why can't you make an admission here? Do you really need this witness?" In Ottawa that works well.

procédure du droit pénal pour adopter une approche similaire en vue d'essayer de régler au départ certaines causes et d'éviter d'en saisir les tribunaux.

Cela a absolument changé l'approche du système. Autrement dit, il faut suivre ce processus avant de pouvoir dire que vous voulez aller devant les tribunaux. Je crois qu'il y a là des leçons à retenir, parce que si nous voulons désencombrer le système nous devons modifier l'approche à l'égard des procédures préliminaires et l'approche philosophique, soit d'essayer en premier d'éviter la tenue d'un procès et de voir si nous pouvons éviter d'utiliser les moyens auxquels l'accusé a droit, mais d'avoir au moins fait un effort en ce sens.

M. Carter : Pour vous répondre brièvement, je suis d'accord. Notre position va dans le même sens. Nous sommes d'avis que les procédures en amont visant le règlement des causes sont dans l'intérêt de l'administration de la justice.

Pour revenir sur la question de la modernisation des procédures habituelles, le droit pénal peut retenir des leçons de ce qui se fait dans le droit civil, et cela en est une. Les juristes du droit civil n'ont pas besoin de se présenter en cour toutes les deux ou trois semaines pour prendre la parole quant à leur cause et accaparer des ressources. Ils consacrent leur temps à organiser des conférences de règlement. Je ne suis pas spécialiste du droit civil, mais d'après les juristes de droit civil avec lesquels je discute une telle organisation serait utile dans le système de justice pénale. C'est le point que nous faisons valoir.

En discutant avec des collègues de partout au pays et notamment en me préparant à la séance d'aujourd'hui, j'ai constaté que le problème est en partie que les différents endroits ont différents systèmes et que certains sont plus organisés que d'autres. À Ottawa, en toute justice, notre système est assez bien organisé pour régler des causes avant leur procès. Nous sommes obligés de rencontrer un procureur de la Couronne pour chaque cause et de discuter avec un procureur de la Couronne qui est responsable du dossier. Il faut les rencontrer pour discuter du règlement de la cause.

Si vous n'êtes pas en mesure d'arriver à un règlement, mais que vous n'en êtes pas loin, vous devez ensuite organiser une conférence préparatoire. Si c'est un procès qui prendra plus de trois quarts d'une journée, soit la majorité d'entre eux, vous devez organiser une conférence préparatoire. Voici comment cela se déroule. Un procureur de la Couronne, un avocat de la défense et un juge se réunissent dans le cabinet du juge, et le juge incite les parties à essayer ensemble d'arriver à un règlement et à au moins réduire les points litigieux, s'ils n'arrivent pas à s'entendre. Par exemple, je pourrais dire que j'ai besoin de cinq jours. Le juge me demanderait alors de lui expliquer pourquoi j'ai besoin de cinq jours, pourquoi je ne peux pas le faire maintenant et pourquoi j'ai vraiment besoin de ce témoin. À Ottawa, cela fonctionne bien.

Other jurisdictions I talk to don't have that in place and I think would benefit from it. There was some griping from defence lawyers about being forced to do all this, but quite frankly in my experience it benefits the system.

Senator Joyal: In the decision of Justice Cournoyer that we tabled earlier, which is a recent decision from January 27, at paragraph 214, I read this:

Unless the prosecution makes submission to the contrary, the court is therefore inclined to conclude that the threshold test is met for an abuse of process hearing

I repeat, "the threshold test." In other words, the courts are in a position to determine at a point in time that there is an abuse of procedure.

It seems to me that we have to work on the threshold test. In other words, see how it is implemented in cases and see if the various criteria that the judge has to find in the case are met. We have to look into the jurisprudence and determine if that threshold test that exists in the court means to determine that the hearing has to take place one day, that this would be one of the issues we should canvass to make sure that we review the procedure in a full way.

The Chair: A "yes" or "no" answer. We have to move on.

Mr. Carter: I haven't read the decision. All I can say is Justice Cournoyer is a very respected criminal law justice.

Senator McIntyre: My question is simply a follow-up to one of the issues that you raised a while ago, Mr. Carter, and it has to do with modernizing the intake of routine appearances. Alternative measures, as you know, are defined under section 716 of the code and they are measures other than judicial proceedings. What has been the experience of your members with those measures?

Mr. Carter: "Alternative measures" is commonly referred to as "diversion."

Senator McIntyre: Diversion programs, sentencing circles, victim/offender mediation, and so on?

Mr. Carter: Yes, and valuable programs.

In terms of how it relates to modernizing intake procedures, despite the fact that it's "alternative measures" and called "diversion," you still end up with a whole series of court appearances. If I speak to Crown counsel and they say, "Look, we're open to diversion or alternative measures in this case," typically I go into court like I would on any other remand appearance and say, "We've got to do an application for diversion. Let's put the case over two weeks." I come back in two weeks and ask, "Is the application submitted?" Well, it hasn't been received yet. Let's come back in another two weeks.

Ailleurs, les gens avec lesquels je discute me disent qu'ils n'ont pas cette possibilité, et je crois que cela pourrait leur être utile. Des avocats de la défense étaient quelque peu réticents à devoir faire tout cela, mais c'est honnêtement avantageux pour le système, d'après mon expérience.

Le sénateur Joyal : J'aimerais citer un extrait du paragraphe 214 de la décision du juge Cournoyer que nous avons déposée plus tôt, soit une décision récente qui date du 27 janvier :

À moins que la poursuite démontre le contraire, la cour est portée à conclure qu'est satisfait le critère pour la tenue d'une audience sur l'abus de procédure...

Je répète qu'il est question du « critère ». Autrement dit, les tribunaux sont capables de déterminer si à un moment donné il y a un abus de procédure.

J'ai l'impression que nous devons nous pencher sur le critère. Autrement dit, nous devons examiner la manière dont c'est mis en œuvre dans les causes et voir si sont satisfaits les divers critères que le juge doit constater dans la cause. Nous devons examiner la jurisprudence et déterminer si le critère qui existe dans les tribunaux signifie que l'audience doit avoir lieu un jour. C'est l'une des questions sur lesquelles nous devons nous pencher pour nous assurer d'examiner pleinement la procédure.

Le président : Répondez par « oui » ou par « non ». Nous devons passer à autre chose.

M. Carter : Je n'ai pas lu la décision. Tout ce que je sais, c'est que M. Cournoyer est un juge très respecté dans le domaine du droit criminel.

Le sénateur McIntyre : Ma question n'est qu'un complément à l'un des enjeux que vous avez évoqués tout à l'heure, monsieur Carter. Elle porte sur la modernisation des comparutions initiales de routine. Comme vous le savez, des mesures de rechange sont décrites à l'article 716 du Code, et il s'agit de mesures autres que des procédures judiciaires. Comment vos membres perçoivent-ils ces mesures?

M. Carter : En général, c'est le terme « déjudiciarisation » qui est utilisé pour faire référence à ces mesures de rechange.

Le sénateur McIntyre : Programmes de déjudiciarisation, cercles de détermination de la peine, médiation entre victimes et contrevenants, et cetera. C'est bien cela?

M. Carter : Oui, et ce sont des programmes importants.

Pour ce qui est de faire le lien avec la modernisation des comparutions initiales... En fait, même s'il s'agit de mesures de rechange et que l'on utilise le terme déjudiciarisation pour les désigner, vous allez quand même vous retrouver avec une grande quantité de comparutions. Si, pour une affaire donnée, l'avocat de la Couronne me dit qu'il est ouvert à une déjudiciarisation ou à des mesures de rechange, je vais fort probablement devoir me présenter en cour comme je le ferais pour n'importe quelle demande de renvoi, et dire au tribunal : « Nous devons présenter une demande de déjudiciarisation. Laissons l'affaire en suspens

Even in those diversion or alternative measures cases, you are still looking at three, four, sometimes five needless court appearances. If you are able to complete all of that in a way that avoided the court appearances, it would be great.

One area where it is done without court appearances is under the Youth Criminal Justice Act. Police officers have an ability to divert a young person without putting them in the system at all. I've dealt with police officers, and they're great to work with. I talk to them and say, "Listen, this is what I want to do with your client. He has to accept responsibility and I'm going to give him a stern talking-to. You can come down to the station and be there if you want." It's all dealt with then and there. The young individual in this case is shaken up, learns his lesson and moves on, and we don't have five or six court appearances to end up at the same result down the line.

Senator McIntyre: What about case management judge provisions, which were recently introduced in the Criminal Code? Have those provisions been working for your members?

Mr. Carter: Highly effective.

[Translation]

Senator Boisvenu: I would like to thank the witnesses for joining us today. The statistics show that Quebec ranks worst when it comes to delays in the criminal justice system. A large number of those cases involve sexual assault, against children, in particular. Over five years, wait times rose from 300 days to 700 days.

A survey of victims revealed that nearly 50 per cent of victims dropped their case either before or during the proceedings. One of the most common complaints had to do with the very lengthy delays. The rescheduling of hearings was another source of frustration for victims. In Saint-Jérôme, a woman who had been sexually assaulted had to wait five years for her trial to even start; it had been postponed 37 times.

Would it not be possible to set out measures to fix the problem — in either the Criminal Code or somewhere else, I'm not sure? Would it not be appropriate to give judges more authority so that they could be more rigorous? The delays currently rampant throughout the system only further victimize the victims and favour the criminals. In its present state, the justice system gives victims merely the appearance of justice. Would there not be a way to incorporate measures in the Criminal Code or the administration process to limit the all-too-often excessive and unreasonable proceeding delays?

pendant deux semaines. » Je vais revenir deux semaines plus tard et poser cette question : « La demande a-t-elle été présentée? » On me répondra qu'elle n'a pas encore été reçue, et qu'il faudra revenir dans deux autres semaines.

Bref, même lorsqu'on a recours à cette déjudiciarisation ou à ces mesures de rechange, il faut quand même trois, quatre et parfois cinq comparutions inutiles. S'il y avait une façon de réussir tout cela sans avoir à se présenter en cour, ce serait formidable.

Il y a un domaine où cela se fait sans comparution en cour, et c'est celui qu'encadre la Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents. Les policiers ont la possibilité de déjudiciariser un jeune sans avoir le moindre recours au système. J'ai eu à travailler avec des policiers, et j'avoue qu'ils sont formidables. Voilà ce que je leur dis : « Écoutez, voici ce que je veux faire avec votre client. Il doit reconnaître sa responsabilité, et je vais le réprimander sévèrement. Si vous le voulez, vous pouvez venir au poste pour assister à cela. » La chose est prise en main sur place et sur-le-champ. Le jeune est tout ébranlé. Il a appris sa leçon et il peut reprendre son chemin. Il n'aura pas fallu cinq ou six comparutions pour arriver au même résultat.

Le sénateur McIntyre : Et qu'en est-il des dispositions sur les juges responsables de la gestion de l'instance qui ont été ajoutées récemment au Code criminel? Est-ce que vos membres s'en servent?

M. Carter : Elles sont très efficaces.

[Français]

Le sénateur Boisvenu : Je remercie les témoins de leur présence à notre comité. Selon les statistiques, le Québec est dernier de classe au chapitre des retards au sein de son système de justice criminelle. D'ailleurs, un grand nombre de ces procès sont reliés à des agressions sexuelles, commises particulièrement contre des enfants. En cinq ans, les temps d'attente ont augmenté de 300 à 700 jours.

Un sondage effectué auprès des victimes révèle que presque 50 p. 100 des victimes abandonnent leur plainte pendant ou avant le début des procédures. L'une des plaintes les plus récurrentes se rapporte aux retards considérables. Les reports d'audience sont également un irritant pour les victimes. À Saint-Jérôme, une dame qui a été agressée sexuellement a dû attendre cinq ans avant que son procès ne puisse commencer; ce procès a été reporté 37 fois.

Y aurait-il moyen d'entrevoir des mesures — soit dans le Code criminel ou je ne sais trop — pour faire en sorte de remédier à ce problème? Ne devrait-on pas donner plus de pouvoir aux juges afin qu'ils puissent être plus rigoureux? Les retards vécus dans le système actuel « victimisent » à nouveau les victimes et favorisent les criminels. Ce système de justice n'est qu'apparence de justice pour les victimes. Ne pourrait-on pas intégrer des mesures dans le Code criminel ou dans l'administration de la justice pour limiter ce nombre de reports trop souvent exorbitants et exagérés?

[English]

Mr. Carter: First of all, we would agree that long delays are very hard on complainants and victims. It does a disservice to the justice system. It's also hard on accused people.

Judges have the power now to control. They can decline adjournment requests from one or the other parties. I think the solution lies in really doing everything you can in the system to streamline it. It's a fact-specific thing with each case, but if you take measures that will open up more courts and have more cases resolved early so there's more space, you can focus on getting the cases where you need them most to go to trial early.

For instance, when I do sexual assault cases, particularly involving children, the Crown will prioritize those cases. They will say, "Look, we're going to do something at our office to move other trials that are less important. This has to get on early."

From my perspective, my client often wants to get the case on early as well, so in my experience, Crown counsel will make efforts, at least in this jurisdiction, to get those cases on as soon as possible. Making changes in the system that will allow them to do it even more easily I think would be beneficial.

Mr. Paisana: We have what's called the K-file system, so all domestic violence cases involving a spouse or a child are given priority in the system, and counsel are mandated to set them earlier than otherwise would be the case.

[Translation]

Senator Boisvenu: For the past 20 years or so, Statistics Canada has been reporting that the country's crime rate is steadily declining, while court-related delays are ever-growing. How do you explain that?

[English]

Mr. Carter: I don't have the statistics to be able to explain that. All I can offer is the anecdotal experience that I have gathered from colleagues across the country as to what they're seeing and what they view as contributing to delays. We've attempted to put them in here.

Senator White: Thank you very much for being here today. I appreciate your response in relation to alternative justice.

Just for the people here, would you also walk through the pre-charge restorative justice programs that are running successfully, like in Nova Scotia? For example, there is the NSRJ-CURA,

[Traduction]

M. Carter : Tout d'abord, sachez que nous reconnaissons tout comme vous que les retards sont très pénibles pour les plaignants et les victimes. Ils sont un handicap pour le système juridique. Les accusés en souffrent eux aussi.

Les juges ont maintenant le pouvoir de contrôler. Ils peuvent refuser des demandes d'ajournement de n'importe quelle partie. Je crois que la solution consiste à faire tout qu'il est possible de faire pour simplifier le système. Cela dépend des faits particuliers à chaque dossier, mais si vous appliquez des mesures qui permettent de libérer les tribunaux et de résoudre plus tôt dans le processus un nombre accru d'affaires — ce qui permet aussi de libérer de l'espace —, vous allez pouvoir vous concentrer sur les affaires qui doivent être entendues rapidement.

Par exemple, la Couronne priorise les cas d'agression sexuelle, et surtout ceux qui concernent des enfants. Les représentants de la Couronne nous diront : « Écoutez, nous allons remanier les dossiers pour déplacer les procès moins importants. Celui-ci doit passer rapidement. »

De mon point de vue, il n'est pas rare que mon client veuille lui aussi que ces affaires soient traitées dès que possible. Alors, l'avocat de la Couronne fera des efforts — du moins, dans cette juridiction — pour faire passer ces dossiers le plus tôt possible. Je crois qu'il serait vraiment utile d'apporter des modifications au système afin de les aider à faire cela encore plus facilement.

M. Paisana : Nous avons ce qui s'appelle le système des dossiers K, selon lequel tous les dossiers de violence conjugale impliquant un conjoint ou un enfant se voient accorder la priorité dans le système; l'avocat est tenu de s'en occuper plus rapidement que s'il s'agissait d'un autre dossier.

[Français]

Le sénateur Boisvenu : Depuis environ 20 ans, Statistique Canada nous indique que le taux de criminalité au Canada diminue constamment, alors que les délais en cour augmentent sans cesse. Comment pouvez-vous expliquer cela?

[Traduction]

M. Carter : Je n'ai pas de statistiques pour expliquer cela. Tout ce que je peux vous donner, ce sont des observations empiriques recueillies auprès de collègues de tout le pays. Je peux vous parler de ce qu'ils constatent et de ce qu'ils croient être la cause des délais. Nous avons essayé d'en rendre compte dans notre mémoire.

Le sénateur White : Merci beaucoup d'être ici aujourd'hui. J'ai bien aimé votre réponse au sujet des mesures judiciaires de rechange.

Pour les besoins de l'auditoire ici présent, pouvez-vous faire un survol des programmes de justice réparatrice avant inculpation qui fonctionnent bien, comme c'est le cas en Nouvelle-Écosse? Par

which I know is now embarking on adult pre-charge as well, so not involving courts. There may be a defence lawyer involved but only from an advice perspective.

Mr. Carter: I can't speak to those specific programs because I don't have the information off the top of my head.

What I can say, generally speaking, is there has been a push within the criminal justice system to have these kinds of pre-charge programs in place. Studies have shown they're beneficial for all parties involved when they can work.

But I can also indicate, from my experience here in Ottawa, that we have a collaborative justice program. I have a client in it right now. Collaborative justice is underfunded and constantly in danger of closing. There's an issue with funding for many of these programs. They always seem to be at death's door, if I can put it that way, but studies show that they work.

The Chair: Mr. Carter, you mentioned one of your priorities was getting rid of meaningless appearances. How significant is that in terms of occupying a court's time?

Mr. Carter: I'll speak to Ottawa.

Every morning, Courtroom 5 is the remand court appearance. It starts at 8:30. It runs until whenever they finish. There are often hundreds of accused people in there for meaningless appearances. A justice of the peace sits. The Crown counsel is there with at least with two support staff to go through the hundreds of files they have. The room is full with defence lawyers, articling students and paralegals as they sit and work their way through. That's every morning, five days a week.

It doesn't end there. In the afternoon, the court reconvenes for the video appearances, which is for all the people that didn't get bail and sit in prison, and that runs from 1:30 — and it's the same system — until whenever it's done. Those prisoners have to be brought in. So in addition, you have all of the support staff that bring them from the jail —

The Chair: I take it the word is "significant."

Mr. Carter: It's significant.

The Chair: I'm looking for solutions here. You mentioned one in your letter about developing an online system for routine appearances. How would that work?

exemple, il y a la Nova Scotia Restorative Justice Community University Research Alliance, la NSRJ-CURA, qui commence à prendre également en charge les dossiers d'adultes avant inculpation, ce qui permet d'éviter de solliciter les tribunaux. Le processus nécessite peut-être l'intervention d'un avocat de la défense, mais seulement pour des conseils.

M. Carter : Je ne peux pas vous parler de ces programmes particuliers, car je ne connais pas cette information par cœur.

De façon générale, je peux dire qu'il y a eu une vague dans le système judiciaire pour la mise en place de ce type de programmes « préinculpation ». Les études montrent que de tels programmes, lorsqu'ils fonctionnent, sont bons pour toutes les parties concernées.

Mais je peux vous signaler que nous avons aussi un programme de justice coopérative. J'ai un client qui y participe actuellement. Le programme est sous-financé et est constamment menacé de disparaître. Pour nombre de ces programmes, le financement est un problème. On dirait qu'ils sont toujours à l'article de la mort, si je puis m'exprimer ainsi, mais les études montrent qu'ils fonctionnent.

Le président : Monsieur Carter, vous avez dit que l'une de vos priorités était d'éliminer les comparutions inutiles. Quelle proportion ces comparutions inutiles occupent-elles par rapport au temps total dont les tribunaux disposent?

M. Carter : Je peux parler de la situation qui prévaut à Ottawa.

Tous les matins, la salle d'audience 5 est utilisée pour les comparutions portant sur les renvois. Cela commence à 8 h 30 et cela finit quand toutes les comparutions sont terminées. Il y a souvent des centaines d'accusés qui se retrouvent là pour des comparutions inutiles. C'est un juge de paix qui les entend. L'avocat de la Couronne est là avec au moins deux employés de soutien, qui l'aident à gérer les centaines de dossiers devant être entendus. La salle est remplie d'avocats de la défense, de stagiaires en droit et de parajuristes, attendant d'intervenir selon leurs fonctions et leurs capacités. Et cela a lieu tous les matins, cinq jours par semaine.

Et ce n'est pas tout. L'après-midi, la séance reprend pour les comparutions vidéo, c'est-à-dire les comparutions de tous ceux qui n'ont pas obtenu de caution et qui sont toujours en prison. Ces comparutions commencent à 13 h 30 et se terminent, à l'instar de celles du matin, lorsque tous ont été entendus. Tous les détenus doivent être amenés de l'extérieur. Alors, il faut ajouter à la foule tout le personnel de soutien qui les accompagne depuis le pénitencier...

Le président : Je crois qu'on peut parler d'une quantité de gens considérable.

M. Carter : Considérable, en effet.

Le président : Je suis à la recherche de solutions. Vous en avez évoqué une dans votre lettre. Il s'agit de la création d'un système en ligne pour les comparutions de routine. Comment cela fonctionnerait-il?

I was involved years ago in something called integrated justice, which stalled when it got to the court system. I'm not sure what has happened in the intervening years. How would you see this system working?

Mr. Carter: It has to be fleshed out in a number of ways. There are two different routes you could go. One is to keep it as a system of check-ins initially between Crown counsel and defence counsel after the first appearance.

For people in custody, and this was mentioned by Senator Baker, they have to be brought in. That's under the Criminal Code. For everybody else, you could have a series of check-ins that's done electronically between Crown and defence, or if you wanted to move to a system where —

The Chair: Through email? Is that the sort of thing you're talking about?

Mr. Carter: Yes, or a computer system. The Crown has a computer system here in Ottawa and you check off. You could do it through email.

If you wanted a judge involved, you could also involve an administrative judge in the process to make sure that everything is occurring. For instance, there could be a set date. Rather than do a bunch of appearances, you check off in either the program or the email that we've got all the disclosure and we're ready to proceed, so let's put it back in court.

The Chair: We're not going to have a lot of time for responses in this setting, but if you want to provide more fulsome responses, Senator Joyal's issue and these kinds of suggestions, perhaps you could provide them to the committee going forward. That would be appreciated.

Mr. Carter: We can do that.

The Chair: I haven't finished yet, but go ahead with a quick supplementary.

Senator Plett: Thank you, chair.

Maybe I missed this, but what is "meaningless"?

Mr. Carter: You show up in court for a first court appearance. The individual has been charged. Typically, the Crown tries to get the disclosure package ready by the first appearance, but maybe it's not. Defence counsel has a bin at the courthouse. I just go and pick the disclosure up. I don't need to go to court to do it. Typically what happens is I show up in court —

Senator Plett: You answered it. I thought you meant meaningless cases.

Il y a des années, j'ai participé à quelque chose qui s'appelait « la justice intégrée », un concept qui est tombé en panne au moment d'arriver dans les tribunaux. Je ne sais pas ce qui est arrivé depuis. Comment voyez-vous le fonctionnement de ce système?

M. Carter : L'idée a besoin d'être étoffée à plus d'un égard. Deux façons de faire distinctes peuvent être envisagées. La fonction du système pourrait rester l'exercice de contrôles, d'abord entre l'avocat de la Couronne et l'avocat de la défense après la première comparution.

Comme l'a précisé le sénateur Baker, les personnes en détention doivent quant à elles être amenées de l'extérieur. Cela relève du Code criminel. Pour toute autre personne, il pourrait y avoir une série de contrôles effectués par voie électronique, entre la Couronne et la défense. Toutefois, si vous souhaitez passer à un autre système où...

Le président : Vous parlez de courriels? Est-ce le genre de choses que vous proposez?

M. Carter : Oui, ou un système informatique. La Couronne dispose d'un système informatique, ici, à Ottawa. Il n'y a qu'à cocher. Ou vous pouvez utiliser le courriel.

Si vous souhaitez qu'un juge soit présent, vous pourriez intégrer un juge administratif au processus pour veiller à ce que toute la procédure soit respectée. Par exemple, il pourrait y avoir une date fixée d'avance. Plutôt que d'avoir à passer à travers une légion de comparutions, vous cocheriez dans le programme ou le courriel pour indiquer que toutes les exigences en matière de communication ont été respectées et que vous êtes prêt à aller de l'avant, à retourner en cour.

Le président : Cet arrangement ne nous laissera pas beaucoup de temps pour répondre, mais si vous voulez fournir des réponses plus étoffées concernant l'enjeu soulevé par le sénateur Joyal et d'autres suggestions semblables, vous pourriez les acheminer ultérieurement au comité. Nous vous en serions reconnaissants.

M. Carter : Oui. Nous pouvons faire cela.

Le président : Je n'avais pas encore terminé. Mais allez-y avec une question supplémentaire rapide.

Le sénateur Plett : Merci, monsieur le président.

J'ai peut-être manqué l'explication, mais qu'entendez-vous par « inutile »?

M. Carter : Lorsque vous vous présentez en cour pour une première comparution. La personne a été inculpée. Habituellement, la Couronne essaie de préparer les documents à communiquer pour la première comparution, mais elle n'y parvient pas toujours. Dans la salle d'audience, l'avocat de la défense dispose d'un compartiment où sont déposés les documents à communiquer. Je n'ai pas besoin d'aller en cour pour les ramasser. Habituellement, je me présente en cour...

Le sénateur Plett : Vous avez répondu. Je croyais que vous vouliez dire que certaines affaires étaient inutiles.

Mr. Carter: No, not meaningless cases; meaningless appearances.

Senator Plett: I appreciate that.

The Chair: Maybe you're reluctant to speak to this, but I'm curious about the role of chief judges in terms of case management. We've heard it with respect to supernumerary judges, for example, who are effectively part-time judges. Their caseload is not being managed properly. The chief judge is stepping in, in some of these instances. I've heard these points made. How accurate they are, I'm not sure.

I know you talk about judicial resources here, but the judges themselves obviously have significant responsibility, and the chief judge, to oversee that. Do you have any comments with respect to how it's being managed "from the top," if you will?

Mr. Carter: I have to appear in front of these judges, so I don't want to make any comments about them.

All I can say is this: Over the space of my practice, I've seen a drastic change in this jurisdiction and jurisdictions in eastern Ontario where the focus is very much now on administration for the judges. They are very concerned about these issues, and there's a much greater focus than there ever used to be.

The Chair: I just look at a certain TV personality whose case has been before the courts for 10 months. Now we will hear closing arguments. This will be at least a year, when you see adjournment after adjournment for sentencing and final arguments. I have difficulty with that perspective.

In any event, we can move on to a second round if anyone has additional questions.

Senator Fraser: This is actually more a comment than a question, chair, arising out of your own comments.

I noticed with interest and appreciation the statement in your letter to us that because you didn't have as much notice as you would have liked, you'd be happy to come back, with more notice, with additional detail. I would like to suggest that we do precisely that — invite you back. This study is not going to be concluded by tomorrow afternoon, much as we might wish that would be the case.

The Chair: Certainly.

Senator Baker: Mr. Paisana, I would like to get back to you for a yes or no on the question regarding disclosure. The Director of Public Prosecutions said that he would not be opposed to us

M. Carter : Non, je ne parlais pas d'affaires inutiles, mais de comparutions inutiles.

Le sénateur Plett : Merci de cette précision.

Le président : Vous êtes peut-être réticent à parler de cela, mais je serais curieux de savoir ce qui en est du rôle des juges en chef en ce qui concerne la gestion des cas. Nous avons entendu parler des juges surnuméraires, par exemple, qui sont en fait des juges à temps partiel. Leur charge de travail n'est pas gérée correctement. Dans certains cas, le juge en chef doit intervenir. Ce sont des choses que j'ai entendues, mais je ne sais pas à quel point elles sont exactes.

Je sais que vous avez parlé de ressources judiciaires, mais, à l'instar du juge en chef, les juges eux-mêmes ont de toute évidence une responsabilité considérable pour ce qui est de superviser tout cela. Avez-vous un commentaire à formuler sur cette gestion qui s'exerce, pour ainsi dire, du sommet?

M. Carter : Je vais devoir me présenter devant certains de ces juges, alors je préfère m'abstenir de faire des commentaires à ce sujet.

Tout ce que je peux vous dire, c'est ceci : depuis le début de ma pratique, j'ai constaté des changements radicaux dans cette juridiction et dans d'autres juridictions de l'est de l'Ontario. De nos jours, on met beaucoup l'accent sur l'administration pour les juges. Ces enjeux les préoccupent beaucoup, et on leur accorde bien plus d'importance que jamais auparavant.

Le président : Je pense à une personnalité de la télévision dont le cas est devant les tribunaux depuis 10 mois. Nous en sommes maintenant aux conclusions finales. Après moult ajournements, il aura fallu plus d'un an avant d'arriver aux conclusions finales et à la détermination de la peine. Cette perspective me pose problème.

Quoi qu'il en soit, nous pouvons passer à un deuxième tour, au cas où certains auraient d'autres questions.

La sénatrice Fraser : Mon intervention est davantage une observation qu'une question, monsieur le président, et elle concerne un des commentaires que vous avez formulés.

J'ai remarqué avec intérêt et reconnaissance l'affirmation consignée dans la lettre que vous nous avez adressée, où vous indiquez qu'en raison du court préavis, vous n'avez pas eu tout le temps que vous vouliez pour vous préparer à témoigner, et que vous seriez par conséquent heureux de revenir devant le comité pour nous donner des détails additionnels sur ces questions. Je propose que nous fassions précisément cela — vous inviter à revenir. Même si nous aimerions bien entendu que ce soit le cas, l'étude qui nous occupe ne sera pas terminée d'ici demain après-midi.

Le président : Bien sûr.

Le sénateur Baker : Monsieur Paisana, j'aimerais revenir à vous pour un oui ou un non à la question de la divulgation. Le directeur des poursuites pénales a dit qu'il ne s'opposerait pas à

recommending a deadline for the Crown to provide disclosure in a criminal case. He said that it normally happens anyway, so he could see no objection to it, to my direct questioning.

When I asked you the question, you took my two weeks. The reason I said 15 days is because normally in provincial trials, where I come from out East, that's your deadline to submit a Charter argument, and so on, to get the pretrial arguments under way.

Do you agree that the committee should look at or recommend a deadline for the disclosure of the material to be used at trial prior to the trial commencing? That's the main question. What is your answer to that?

Mr. Paisana: I agree that that would be a helpful suggestion. My comments were directed toward the timing of that deadline and how that should be set. But the general idea that a timeline should be set is a useful exercise, and it would get everyone thinking about the case long before it comes along, which is always good for efficiency.

Senator Baker: Excellent.

The Chair: Thank you all for your appearance and your assistance on very short notice. Following up on Senator Fraser's comments as well, I wouldn't let appearing preclude you from getting additional information or suggestions to us. We can pursue them when we have another opportunity to have you around this table. Thank you very much for your attendance here today.

Joining us for the second hour, from the Criminal Lawyers' Association, are Leo Russomanno, Member and Criminal Defence Counsel; and Dominic Lamb, who is a member of that organization. Also with us today, from the Canadian Council of Criminal Defence Lawyers, is William Trudell, Chair, and Greg DelBigio, Member.

Thank you all for being with us today. We very much appreciate it.

I gather, Mr. Russomanno, you will begin, followed by Mr. Lamb; and then we'll move to Mr. Trudell and Mr. DelBigio.

Mr. Russomanno, the floor is yours.

Leo Russomanno, Member and Criminal Defence Counsel, Criminal Lawyers' Association: Good morning. Thanks for having us here to speak to you about this very important topic. It's a pretty broad topic, and I've been listening closely to the testimony that's been given on previous days.

On behalf of the Criminal Lawyers' Association, Mr. Lamb and I are here to discuss several different areas where we think delay is concerned.

l'idée que nous recommandions que la Couronne soit tenue, dans une affaire criminelle, de respecter un certain délai pour la présentation des documents à communiquer. Répondant à mes questions, il a dit que c'est ce qui se passe normalement de toute manière, et qu'il n'y voyait donc pas d'objection.

Lorsque je vous ai posé la question, vous avez pris mes deux semaines en exemple. La raison pour laquelle j'ai parlé de 15 jours, c'est parce que c'est le délai normalement accordé dans les procès provinciaux — du moins, dans l'Est, là d'où je viens — pour présenter un argument relatif à la Charte et, pareillement, pour présenter les arguments préalables au procès.

Convendez-vous que le comité devrait examiner la possibilité de recommander ou recommander un délai pour la communication avant le début du procès des documents qui seront utilisés durant le procès? Voilà la question principale. Que répondez-vous?

M. Paisana : Je conviens que cela serait une suggestion utile. Mes commentaires concernaient l'établissement de ce délai et son positionnement dans le temps. Mais l'idée générale de fixer un délai est un exercice utile. Il incitera tous les intervenants à penser à l'affaire longtemps d'avance, ce qui est toujours une bonne chose sur le plan de l'efficacité.

Le sénateur Baker : Excellent.

Le président : Merci à tous d'être venus témoigner malgré le très court préavis, et merci de votre aide. Question d'aller dans la même veine que la sénatrice Fraser, je ne voudrais pas que votre comparution ici vous empêche de nous transmettre des renseignements additionnels ou quelque proposition que ce soit. Nous pourrions y revenir lorsque nous aurons la chance de vous recevoir à nouveau. Merci beaucoup d'avoir été là aujourd'hui.

Pour notre deuxième heure, nous entendrons Leo Russomanno, membre de la Criminal Lawyers' Association et criminaliste. M. Russomanno est accompagné d'un autre membre de l'organisme, M. Dominic Lamb. Nous accueillons aussi deux personnes du Conseil canadien des avocats de la défense, soit William Trudell, président, et Greg DelBigio, membre.

Merci beaucoup d'être parmi nous aujourd'hui. Nous vous en sommes très reconnaissants.

Monsieur Russomanno, je crois comprendre que c'est vous qui allez commencer. Suivra M. Lamb. Nous passerons ensuite à M. Trudell et à M. DelBigio.

Monsieur Russomanno, vous avez la parole.

Leo Russomanno, membre et criminaliste, Criminal Lawyers' Association : Bonjour. Nous vous remercions de nous avoir invités à parler de ce très important enjeu. C'est un sujet très vaste, et j'ai prêté une oreille attentive aux témoignages qui ont été livrés au cours des derniers jours.

M. Lamb et moi sommes ici au nom de la Criminal Lawyers' Association pour vous parler de plusieurs aspects différents qui ont, selon nous, un lien avec la question des délais.

I want to touch briefly on how this debate should be oriented. It's important to emphasize that delay does not help an accused. Delay prejudices an accused. When we talk about trial within a reasonable time and delays, there are two considerations: mainly the impact on the accused, the prejudice to the accused, and of course the prejudice to society for not having cases decided efficiently with witnesses that have a clear recognition, et cetera.

Prejudice to an accused is significant in terms of delays in proceedings. I can say anecdotally that I've never, ever had a client say, "I want you to delay this as long as possible. I want to be on strict bail conditions for a very long period of time" or "I want to be in custody for a very long period of time and drag this out."

Defence lawyers don't have anything to gain from lengthening the proceedings. As I think Senator Baker mentioned in one of his questions the other day, the accounting of reasons for delay in an 11(b) application is quite meticulous and there's time attributed to defence delay, Crown delay and institutional delay. There's nothing to be gained from defence bringing late disclosure requests on the eve of trial or lengthening the proceedings. I think we need to keep that in mind: Delay does not assist an accused; it prejudices an accused.

I want to touch upon the issue of conditional sentences. Over the years conditional sentences have been watered down. It's been more difficult to get a conditional sentence. I believe Mr. Carter, on behalf of the CBA, mentioned the issue of mandatory minimum sentences and how that reduces incentives to plead guilty when you know there's a mandatory minimum jail sentence.

Conditional sentences are a part of that. When you make conditional sentences harder to get, an accused will have nothing to lose by rolling the proverbial dice and having a trial, because there's simply nothing to lose. There's nothing to lose from having a trial, because something could happen at trial and jail might be avoided, which is a certainty upon conviction. If you hold out that hope of a conditional sentence, then things may change. That's not to say that a conditional sentence will be granted, but it's the hope of the conditional sentence.

I will leave the rest of my time to Mr. Lamb to talk about some of the other issues that are important to us.

Dominic Lamb, Member, Criminal Lawyers' Association: Mr. Chair, honourable senators, thank you so much for giving me the opportunity to speak to such an esteemed group of Canadians. Having had an opportunity to watch previous sessions, one thing that I thought came up again and again in questions from the members of this committee was the importance of the preliminary hearing. I want to take a moment to briefly highlight a few things that are important about the preliminary hearing and why we should be careful

Je vais d'abord dire un mot sur l'orientation que ce débat devrait avoir. Il importe de souligner que le délai n'aide pas l'accusé. Le délai est préjudiciable à l'accusé. Lorsqu'il est question d'un procès mené dans un temps et des délais raisonnables, il faut tenir compte de deux choses : d'abord, les conséquences pour l'accusé — le préjudice qu'il subit— et, bien entendu, le préjudice subi par la société lorsque des décisions inefficaces sont rendues en raison de témoins dont les souvenirs sont flous, et cetera.

Les retards de procédure causent un préjudice considérable pour l'accusé. J'affirme que je n'ai tout simplement jamais entendu un client dire qu'il voulait que « je fasse traîner les choses le plus longtemps possible », qu'il voulait « être assujéti longtemps à des conditions strictes de mise en liberté » ou qu'il voulait « être détenu très longtemps et faire traîner les choses ».

Les avocats de la défense n'ont rien à gagner en prolongeant les procédures. Comme le sénateur Baker l'a mentionné l'autre jour dans l'une de ses questions, je crois, la comptabilisation des raisons de délai concernant une requête fondée sur l'alinéa 11b) est faite de façon très méticuleuse et on attribue du temps pour le délai de la défense, le délai de la Couronne et le délai institutionnel. Il n'est pas à l'avantage de la défense de présenter des demandes de divulgation tardive la veille d'un procès ou de prolonger les procédures. Je crois qu'il faut garder à l'esprit que le délai ne sert pas l'accusé; il lui nuit.

Je souhaite aborder la question des peines d'emprisonnement avec sursis. Au fil des ans, le nombre de ces peines a diminué et il est devenu plus difficile d'en obtenir. Si je ne m'abuse, M. Carter, au nom de l'ABC, a expliqué que les peines minimales obligatoires tendent à dissuader les plaidoyers de culpabilité.

Les peines avec sursis entrent dans la même catégorie. Lorsqu'il devient plus difficile d'obtenir une peine avec sursis, un accusé n'a rien à perdre à tenter sa chance dans le cadre d'un procès. La tenue d'un procès ne comporte pas davantage de risque parce qu'un élément pourrait permettre d'éviter la prison, issue qui serait inévitable en cas de déclaration de culpabilité. Si un accusé garde l'espoir d'une peine avec sursis, il peut peut-être bénéficier d'un retournement de situation. Je ne dis pas que l'accusé ferait nécessairement l'objet d'une peine avec sursis, mais que c'est à tout le moins ce qu'il souhaite.

Je cède la parole à M. Lamb qui, au cours du temps qui reste, abordera d'autres questions que nous estimons importantes.

Dominic Lamb, membre, Criminal Lawyers' Association : Monsieur le président, honorables sénateurs, je vous remercie de me donner l'occasion de m'adresser à un groupe de Canadiens de si haut calibre. Comme j'ai eu l'occasion d'assister à des séances précédentes, j'ai constaté que dans leurs questions, les membres du comité ont à maintes reprises fait état de l'importance de l'enquête préliminaire. Je prends un moment pour souligner brièvement quelques éléments importants au sujet de l'enquête préliminaire et pour expliquer pourquoi nous devrions être

before considering abolishing it or reducing it to the point that it's not really there. I provided this in a brief outline in my speaking notes that were provided to you.

One, it's an opportunity to weed out the cases that don't belong in our trial courts. In a word, it separates the wheat from the chaff. Cross-examination is the key engine of that search for truth in the trial process. It highlights weaknesses where witnesses otherwise may seem to be credible, reliable, and it's a very efficient way to see those weaknesses and opens the door to resolution in cases that are otherwise destined for trial.

As well, defence lawyers take instructions from clients. It's an opportunity for those accused of crimes to see what's coming down the pike. There comes a point — and it happens a lot in preliminary hearings — where accused people are going to see the strength of the Crown's case and are going to come to terms with the crime that they have committed and accept responsibility. The preliminary hearing does that in a very cost-effective and efficient manner, not a full trial.

Finally, from the perspective of the Criminal Lawyers' Association, and defence lawyers more generally, we don't often have preliminary hearings anymore. I would urge the committee to seek out specific statistics on this. I can tell you anecdotally, from my perspective, that most of the time I don't elect to have preliminary hearings except in the most complicated and serious of cases. There are times where it's both important and necessary for everybody to get their ducks in a row. That's particularly true when you're bringing in 12 citizens of the community to judge a case after the fact. Everybody should be ready to go in the case, both from the perspective of the Crown and the defence, and it should be set up in such a manner that it's run in as efficient a manner as possible.

I'll leave it at that. Thank you.

William Trudell, Chair, Canadian Council of Criminal Defence Lawyers: Honourable senators, we're very grateful for the opportunity again to appear in front of you. The members of the board thought I have been here so many times that I should bring someone along who knows what they're talking about, so Mr. DelBigio, pre-eminent counsel from B.C., is here to help out.

I want to take you back about eight years. Eight years ago, the Canadian Association of Chiefs of Police, with some judges' input, decided that we should have a conference. Fifty people were invited from across the country — judges, lawyers, police officers, some civil servants — in a closed-door session, no agenda. It was called the Symposium on Reinventing Criminal Justice. A day and a half later, we found out that we had more in common than we thought.

prudents avant d'en envisager l'abolition ou la réduction au point où elle n'existerait plus à toutes fins pratiques. J'ai brièvement abordé cet enjeu dans les notes d'allocation qui vous ont été remises.

Premièrement, l'enquête préliminaire permet de repérer les affaires qui ne sont pas du ressort des tribunaux de première instance. Bref, elle permet de faire un tri. Dans le cadre d'un procès, l'interrogatoire constitue l'élément clé du processus de recherche de la vérité. Dans des affaires qui selon toutes probabilités devraient faire l'objet d'un procès et où les témoins semblent crédibles et fiables, l'interrogatoire se révèle très efficace pour mettre en lumière des faiblesses et ouvrir la porte à un règlement.

De plus, les avocats de la défense reçoivent des instructions de leurs clients. C'est une occasion pour l'accusé de savoir ce qui pointe à l'horizon. À un certain moment — ce qui arrive souvent lors de l'enquête préliminaire —, l'accusé prend conscience de la force des arguments de la Couronne et il reconnaît le crime qu'il a commis et en accepte la responsabilité. L'enquête préliminaire est un moyen économique et efficace d'en arriver à ce résultat, sans la tenue d'un procès complet.

Enfin, selon la Criminal Lawyers' Association, et les avocats de la défense en général, dorénavant, on saute souvent l'étape de l'enquête préliminaire. J'exhorte le comité à obtenir des statistiques précises sur cette question. Je signale en passant que, la plupart du temps, je ne fais pas d'enquête préliminaire sauf dans les affaires les plus complexes et les plus sérieuses. Il est parfois important et nécessaire pour tout le monde d'accorder ses flûtes. C'est particulièrement le cas lorsqu'on demande à 12 citoyens de juger une affaire après le fait. Tout le monde doit être prêt à l'examiner, en tenant compte du point de vue de la Couronne et de celui de la défense. En outre, il faut faire le nécessaire pour que le procès se déroule de la façon la plus efficiente possible.

Je m'arrête ici. Merci.

William Trudell, président, Conseil canadien des avocats de la défense : Honorables sénateurs, nous sommes ravis d'avoir de nouveau l'occasion de témoigner devant le comité. Les membres du conseil ont pensé que j'ai témoigné tellement souvent devant le comité que je devrais être accompagné d'une personne qui connaît bien le domaine. Par conséquent, M. DelBigio, un éminent juriste de la Colombie-Britannique et membre du conseil, est ici pour me donner un coup de main.

Je vous ramène environ huit ans en arrière. À cette époque, l'Association canadienne des chefs de police, avec la participation de certains juges, a décidé d'organiser une conférence. Des juges, des avocats, des policiers et des fonctionnaires de partout au pays ont été invités à une réunion à huis clos sans programme préétabli. Il s'agissait du Symposium national sur la redéfinition du rôle de la justice pénale. Un jour et demi plus tard, les participants ont constaté qu'ils avaient davantage en commun qu'ils ne l'auraient cru.

The eighth symposium just finished. We've studied bail, mental health, and we just did a conference on vulnerability. Those reports come out, and they're going to be available.

What I wanted to say is this: Collaborative efforts have been going on now within this industry, talking about some of the issues that are of concern to you, and the symposium is one example. It has been remarkably successful.

The second thing is that about 10 years ago, the Department of Justice struck the National Steering Committee on Justice Efficiencies and Access to the Justice System. That committee, 15 strong, with three Superior Court Chief Justices, three Provincial Court Chief Justices, deputy ministers, some defence counsel, has studied a number of different areas: juries, early case consideration, some of the areas that you're talking about today.

I urge the members of this important committee to access those reports, because some of the issues that you are talking about have already been addressed but in a collaborative way. I think the importance of what's happened over the last 10 years, and maybe even over the last 5 years, is there's a collaborative approach involving the police, defence and Crown to figure out how the systems should be run better. The collaborative approach has worked and there's a lot of information out there.

I think probably what comes out of those reports and experiences are silos. We treat criminal justice as a silo, and criminal justice is not a silo. Someone said at one of the last conferences that government should fund issues so that you can't have justice in one room and health in the other room, because mental health clogs up the criminal justice system. So the collaborative approach also applies in relation to the silo approach.

There are too many cases coming into the criminal justice system. The criminal justice system is almost a catchment for all kinds of problems in the communities, but we can't solve all those problems. We're not equipped to deal with mental health, et cetera.

So there are all kinds of aspects of criminal justice that are being looked at.

One of the things I heard as I was listening was an invitation to come back, and we would be delighted. When I was looking at this, I was thinking that this is like a law reform commission. As we get focused with some of the issues — Canadian counsel, with representatives from right across the country — we would be very grateful for the opportunity to come back on specific issues.

La huitième édition du symposium vient tout juste de prendre fin. Nous avons étudié la mise en liberté sous caution, la santé mentale, et nous avons tenu une conférence sur la vulnérabilité. Les rapports de ces activités sont rendus publics et seront disponibles.

Je tiens à souligner que les intervenants du domaine ont collaboré, notamment au sujet d'enjeux qui vous intéressent. Le symposium en est un exemple. Il a remporté un succès remarquable.

Deuxièmement, il y a environ 10 ans, le ministère de la Justice a mis sur pied le Comité directeur national sur l'efficacité et l'accès en matière de justice. Ce comité composé de 15 membres, dont 3 juges en chef de cours supérieures, 3 juges en chef de cours provinciales, des sous-ministres et quelques avocats de la défense, s'est penché sur diverses questions dont les jurys, l'examen anticipé des affaires, et d'autres questions dont vous discutez aujourd'hui.

J'invite les membres de votre éminent comité à consulter les rapports que nous avons publiés parce que certaines des questions dont vous parlez maintenant ont déjà été abordées dans le cadre d'un examen collaboratif. J'estime important de souligner que depuis 10 ans ou peut-être même depuis les 5 dernières années, la police et les avocats de la défense et de la Couronne collaborent pour trouver des moyens de mieux gérer le système. Cette approche collaborative donne des résultats positifs et nous disposons maintenant d'énormément d'information.

Vraisemblablement, ces rapports et ces expériences font ressortir un problème de cloisonnement. On traite la justice pénale en vase clos, comme s'il s'agissait d'une réalité indépendante, ce qui n'est pas le cas. Un participant à l'une des dernières conférences a dit que le gouvernement devrait fournir du financement de façon à ce qu'il soit impossible de traiter des enjeux liés à la justice indépendamment de ceux liés à la santé, parce que les problèmes de santé mentale engorgent le système de justice pénale. L'approche collaborative devrait également remplacer l'approche par cloisonnement.

Trop de cas se retrouvent devant le système de justice pénale qui devient ni plus ni moins un pôle d'attraction pour toutes sortes de problèmes qui se manifestent dans les collectivités. Or, le système de justice pénale ne peut régler tous ces problèmes et il n'est pas outillé pour s'attaquer aux questions de santé mentale, entre autres.

On examine actuellement de nombreux aspects de la justice pénale.

Aujourd'hui, j'ai notamment entendu que le comité souhaite que nous revenions témoigner. J'avoue que nous serions ravis d'accepter une nouvelle invitation. Lorsque j'ai examiné le sujet à l'étude, je me suis dit que le comité faisait un travail comparable à celui d'une commission de réforme du droit. Nous nous concentrons aujourd'hui, sur certains enjeux concernant en

In my respectful submission, the system works when people have discretion, from the police at the front end to the Parole Board. That is something that we have to think about.

Lastly, administration-of-justice offences are clogging the courts. There are committees working right now on issues of bail and administration-of-justice offences that clog up the courts that we may take another look at.

Mr. DelBigio?

Greg DelBigio, Member, Canadian Council of Criminal Defence Lawyers: Thank you. It's a pleasure to be here.

As you examine this topic, I would urge you to not lose sight of the many successes that the Canadian criminal justice system has. It's a remarkably good system. It is characterized by fairness; the outcomes are fair and proper. It does not mean it should not be examined to make it better, but worldwide, it is a system we can be proud of.

The issue of delay means different things in different jurisdictions. Some jurisdictions really don't have delay problems at all. Those jurisdictions that have delay problems have them for different kinds of issues.

My colleague Mr. Trudell mentioned the symposium. I've had the pleasure of going to those symposiums. It was a bold experiment at first. We were not sure how it would work to have judges, police officers — chiefs of police, primarily — Crown, defence lawyers and other representatives sitting in a room talking about these issues. There was concern that that would simply be a compilation of people that would not work; but in fact it has worked with remarkable success, and the collaboration has resulted in very interesting outcomes. There has been much more agreement than disagreement.

I suggest to you that as you examine the issue of delay, you should examine what it is that goes into the criminal justice system and what the criminal justice system is well used for. How do we best use the important resources of the criminal justice system?

There are many cases, it's well recognized, where the offenders suffer from mental illness, substance abuse, poverty and homelessness. There's a cycle, and it's a cycle down. An initial sentence for a minor offence is a fine, and because of the way the criminal justice system works, when that person comes back into the system, the penalty is more severe, such as a little bit of jail or a longer jail sentence.

particulier les associations canadiennes de juristes qui ont des représentants d'un océan à l'autre au Canada. Cependant, nous serions très reconnaissants de revenir à une autre occasion pour nous pencher sur d'autres questions.

À mon humble avis, le système fonctionne lorsque tous les intervenants disposent d'un certain pouvoir discrétionnaire, de la police jusqu'à la commission des libérations conditionnelles. Nous devons réfléchir à cet aspect de la question.

En dernier lieu, les affaires relevant de l'administration de la justice encombrant les tribunaux. Nous pourrions de nouveau nous pencher sur les questions de la remise en liberté sous caution et de l'administration de la justice qui engorgent le système judiciaire et que certains comités examinent actuellement.

Monsieur DelBigio, vous avez la parole.

Greg DelBigio, membre, Conseil canadien des avocats de la défense : Merci. Je suis ravi d'être ici.

Dans le cadre du présent examen, je vous exhorte à ne pas oublier les nombreux succès du système canadien de justice pénale qui est remarquable. Comme il s'agit d'un système fondé sur l'équité, il donne des résultats justes et appropriés. Cela ne veut pas dire qu'il ne faut pas chercher à l'améliorer. Cependant, si on le compare à d'autres systèmes à l'échelle mondiale, nous pouvons en être fiers.

Les délais judiciaires ont une incidence différente selon la province ou le territoire. À certains endroits, ils ne posent aucun problème alors qu'ailleurs, les problèmes liés aux délais sont attribuables à diverses raisons.

Mon collègue, M. Trudell, a mentionné le symposium. J'ai eu le plaisir d'assister à ces symposiums. C'était une expérience audacieuse au début. Nous n'étions pas certains du résultat que nous allions obtenir en réunissant des juges, des policiers — des chefs de police, principalement —, des avocats de la Couronne et de la défense et d'autres intervenants dans une même arène pour discuter de ces enjeux. Certains craignaient que cette formule ne fonctionne pas, mais elle a eu un succès remarquable et la collaboration a donné des résultats fort intéressants. Somme toute, le niveau d'accord a été nettement supérieur au niveau de désaccord.

Dans le cadre de l'examen des délais judiciaires, je vous suggère de vous pencher sur l'utilité du système de justice pénale et sur ses éléments constitutifs. Bref, il faut se demander comment utiliser de façon optimale les importantes ressources du système de justice pénale.

Il est bien connu que dans de nombreux cas, les contrevenants sont aux prises avec la maladie mentale, la toxicomanie, la pauvreté et l'itinérance. C'est une spirale descendante. Une première peine pour une infraction mineure entraîne une contravention. Cependant, compte tenu du fonctionnement du système de justice pénale, la peine est plus sévère en cas de récidive et elle peut entraîner un emprisonnement de courte ou de longue durée.

The problem with dealing with certain individuals in the criminal justice system is that it does nothing to address the underlying cause of why that person is in the criminal justice system. It does not address the poverty, the mental illness or the substance abuse. In fact, for some of those people, when they get out of jail, if they had a house or home, it's gone. If they had employment, it's gone. When the home and employment are gone, that can affect families, and it cycles down.

By keeping certain kinds of cases out of the system, the resources could better be used to address the cases that really should be in the system.

Thank you.

The Chair: I'm sure you'll have time to elaborate during questions. We'll begin with the deputy chair.

Senator Jaffer: Thank you to all of you for being here. From all the things you have said, there are so many questions. I'll start with one.

The theme of all of you speaking today is to look at the individual and the issues they face so they are not back in court. I was under the impression that specialized courts were set up to look at the whole individual, such as services, and hopefully that person would not come back.

I'd like to hear from you as to how effective these specialized courts are, drug courts and violence courts. Is that one way of reducing delays in the main courtrooms?

Mr. Trudell: First, those who work in specialized courts will tell you that they work but, of course, they're not available across the country. Specialized courts like mental health court and drug treatment court are new vehicles in the history of criminal justice, but what is their main purpose? Their main purpose is that maybe this person shouldn't be here; maybe there's another way we should do it. That specialized court works its way out into is the community, like with the Hub program in Saskatchewan.

Specialized courts are very important because they recognize a special need without the revolving door. The problem is that they are not available everywhere; they're available in some big centres. But the resources to recognize there are people in the criminal justice system who have specialized needs is very important.

Dans certains cas, le problème vient du fait que le système de justice pénale ne prévoit rien pour s'attaquer à la cause sous-jacente qui a amené le contrevenant devant le système de justice pénale. On ne tient pas compte des problèmes liés à la pauvreté, à la maladie mentale ou à la toxicomanie. En fait, il arrive que certains contrevenants qui sortent de prison n'ont plus de maison ou de foyer; ils les ont perdus. Ceux qui avaient un emploi n'en ont plus. La perte du foyer et de l'emploi peut certes avoir des répercussions sur la famille, ce qui à son tour aggrave la situation.

Si on évitait de saisir les instances judiciaires de certains cas, on pourrait mieux utiliser les ressources pour s'occuper des affaires qui doivent vraiment être soumises aux tribunaux.

Merci.

Le président : Je suis certain que vous aurez le temps de préciser votre pensée lorsque vous répondrez aux questions. Nous commençons par la vice-présidente.

La sénatrice Jaffer : Je remercie les témoins d'être ici aujourd'hui. Comme énormément de choses ont été dites, de nombreuses questions se posent. Je commence par la question que voici.

La discussion d'aujourd'hui vise à examiner la situation particulière des contrevenants et les problèmes auxquels ils sont confrontés afin de les empêcher de récidiver. Je croyais que les tribunaux spécialisés avaient été mis sur pied pour examiner la situation globale de chaque contrevenant, y compris les services disponibles, afin de faire en sorte qu'ils ne se retrouvent pas de nouveau devant les tribunaux.

J'aimerais que vous nous donniez une idée de l'efficacité de ces tribunaux spécialisés, notamment ceux qui s'occupent des cas de toxicomanie et de violence. Ces tribunaux contribuent-ils à réduire les délais devant les principaux tribunaux?

M. Trudell : Premièrement, les gens qui travaillent dans les tribunaux spécialisés soutiendront évidemment que ces entités sont efficaces. Cependant, on ne trouve pas ces tribunaux partout au Canada. Les tribunaux spécialisés, notamment dans les domaines de la santé mentale et du traitement de la toxicomanie, sont de nouveaux outils dans l'histoire de la justice pénale et il faut s'interroger sur leur principale raison d'être. Ils visent principalement à établir si un contrevenant devrait être traduit devant les tribunaux ou s'il devrait faire l'objet d'une autre procédure. Le tribunal spécialisé entretient des liens avec la collectivité, à l'instar du programme Hub en Saskatchewan.

Les tribunaux spécialisés sont très importants parce qu'ils reconnaissent un besoin spécial et qu'ils visent à éviter la récidive. Malheureusement, ces tribunaux sont disponibles seulement dans certains grands centres urbains. Néanmoins, il est très important qu'il y ait des ressources pour reconnaître que certains individus traduits devant le système de justice pénale ont des besoins particuliers.

Mr. DelBigio: Further to that, after the person is arrested, after the police have taken time to prepare all the necessary reports and after a person has been taken into the court system, by then the inefficiencies have begun for certain kinds of cases. If there was more police discretion for pre-charge diversion, for example, that would assist in keeping those people out of those courts.

There is no doubt that those courts are important, but things such as pre-charge diversion would assist and so, too, would dealing with more cases through administrative procedures. For example, in British Columbia there is now a system in which many impaired driving cases are dealt with by way of administrative driving procedures. That has reduced the number of cases in the courts by thousands.

Senator Jaffer: I have a question for you, Mr. Russomanno. I know all of you have been working in the system for a long time. If there were three things you could say that would make a difference right way — things that we could implement that would make a difference — can you suggest three things?

Mr. Russomanno: To follow up on the comments with respect to diversion, dealing with pre-charge diversion and basically giving the power to avoid the need for a criminal proceeding and have people go an alternate route would be one thing that should be the focus of this committee. That would deal with the problem at its source and only deal with the cases that truly need it. Justice LeSage in his testimony talked a lot about administrative offences and people being released on very strict bail conditions.

That leads to another point about bail and bail reform. He used the statistic that 50 per cent of people in custody in provincial institutions are on remand. In other words, they're still innocent until proven guilty; they're not convicted or serving a sentence. This causes a lot of problems with respect to delay. Take the example of people who are on strict conditions and are released on virtual house arrest. When there are delays in proceedings that take up to a year and a person is on house arrest where they're not allowed to leave the house except in the presence of a surety, this is a very serious problem. That leads to breaches of those bail conditions.

Something needs to be done about the plethora of these administrative proceedings.

I could add more in the sense of dealing with legal aid and adequate federal funding for legal aid. It often takes several court appearances for a person to get legal aid or be rejected for legal aid, and then have to bring an application to force the Attorney

M. DelBigio : Par surcroît, dès lors qu'une personne est arrêtée et que la police a pris le temps de préparer tous les rapports nécessaires pour la faire traduire en justice, un certain nombre de lacunes ont commencé à apparaître dans certains types de cas. Si la police disposait de plus de pouvoir discrétionnaire, notamment pour la déjudiciarisation avant le dépôt d'accusations, cela contribuerait à faire en sorte que certains contrevenants ne soient pas traduits en justice.

Il ne fait aucun doute que les tribunaux spécialisés sont importants, mais certaines mesures comme la déjudiciarisation avant le dépôt d'accusations et le traitement de davantage de cas par voie administrative seraient utiles. Par exemple, la Colombie-Britannique s'est maintenant dotée d'un système qui permet de traiter nombre de cas de conduite avec facultés affaiblies au moyen de procédures administratives. Cette mesure a permis de réduire de plusieurs milliers le nombre d'affaires devant les tribunaux.

La sénatrice Jaffer : J'ai une question à vous poser, monsieur Russomanno. Je sais que vous évoluez dans le système depuis longtemps. Pourriez-vous suggérer trois mesures qu'on pourrait mettre en œuvre de façon efficace et qui, selon vous, amélioreraient la situation immédiatement?

M. Russomanno : Pour faire suite aux observations concernant la déjudiciarisation, notamment avant le dépôt d'accusations, je pense que le comité devrait examiner la possibilité de donner aux autorités compétentes le pouvoir d'éviter des procédures pénales et de recourir à une autre formule. Cela permettrait de régler le problème à la source et de se limiter uniquement aux cas qui exigent vraiment des procédures judiciaires. Lors de son témoignage, le juge LeSage a abondamment parlé des infractions d'ordre administratif et du fait que certains individus sont libérés sous caution moyennant des conditions très strictes.

Cela nous amène à un autre élément concernant la mise en liberté sous caution et la réforme de celle-ci. Le juge LeSage a mentionné que 50 p. 100 des détenus dans les établissements provinciaux sont en détention provisoire. Autrement dit, ils sont innocents jusqu'à preuve du contraire; ils n'ont pas été trouvés coupables et ils ne purgent aucune peine. Ce genre de situation aggrave énormément le problème des délais. Prenons l'exemple de personnes soumises à des conditions très strictes et qui sont libérées à condition d'être en détention virtuelle à domicile. Si le délai dans les procédures dure jusqu'à un an dans le cas d'une personne en détention à domicile, cela signifie qu'elle ne peut quitter son domicile à moins de verser un cautionnement, cela cause un problème très grave. Ce genre de situation mène à une violation des conditions de libération sous caution.

Il faut apporter des changements à cet excès de procédures administratives.

J'ajoute qu'il faut intervenir entre autres en ce qui concerne les rapports avec l'aide juridique et que le gouvernement fédéral doit accorder un financement adéquat pour ce service. Une personne doit parfois comparaître plusieurs fois devant les tribunaux avant

General to pay the person's defence when they're clearly not in a position to pay for themselves. The funding for legal aid is grossly inadequate.

Those are the three I would mention.

Senator McIntyre: Thank you all for your presentations.

In my home province of New Brunswick and in the provinces of Quebec and British Columbia, Crown attorneys are involved in screening charges before they are laid. What has been the experience of your members with charge screening? Do you recommend that it be implemented in all jurisdictions?

Mr. Trudell: I'm going to ask Greg DelBigio to speak to the experience in Vancouver, but quite some time ago, the late distinguished Mr. Justice Martin held an inquiry called the Martin inquiry. Pre-charge screening was something that came up then involving the Crown. At that particular point in time — I think it's probably different now — the police felt that they were the ones who had to lay the charges. It doesn't exist in Ontario as a recognized vehicle. However, when you ask police officers to make decisions that are legal decisions in the front end, I respectfully submit that the whole system right across the country would work much better if there were designated Crowns to give advice at the front end before matters come into the system.

Senator McIntyre: My second question has to do with foreign jurisdictions. Are you aware of any successful models to manage criminal proceedings and limit delays that have been employed by foreign jurisdictions and that Canadian governments should consider studying?

Mr. Russomanno: I can't say I know of how foreign jurisdictions have tackled the issue of delay.

Mr. Trudell: I don't want to sound intelligent because I'm going to steal this from Senator White, but I know Australia. There's a ticketing system for minor offences, if we can categorize those, and other offences. Other jurisdictions around the world look at that. Not all offences have to move into the same funnel.

In terms of the symposium and of the justice efficiencies committee, this type of alternative approach has been discussed quite often. I think Greg referred to the situation in British Columbia. I think that other countries are experimenting with a different approach, maybe a two-tiered approach. Australia is a good example. I think Sweden is another country where there are these kinds of approaches. I think we probably all know that every country in the world is looking at ways to deal with these kinds of issues. I think at the top of everyone's list is mental health.

que sa demande d'aide juridique soit acceptée ou rejetée. Il faut ensuite présenter une requête au tribunal pour forcer le procureur général à payer pour la défense de cette personne même s'il est clair qu'elle n'est pas en mesure de payer de sa poche. Le financement de l'aide juridique est carrément insuffisant.

Voilà mes trois suggestions.

Le sénateur McIntyre : Je vous remercie tous de vos exposés.

Dans ma province, le Nouveau-Brunswick, de même qu'au Québec et en Colombie-Britannique, les avocats de la Couronne participent à l'examen des accusations avant que celles-ci ne soient déposées. Quelle a été l'expérience des membres de votre association en ce qui a trait à la vérification préalable avant le dépôt des accusations? Recommandez-vous que cette mesure soit mise en œuvre dans toutes les provinces et tous les territoires?

M. Trudell : Je demande à Greg DelBigio de parler de l'expérience de Vancouver, mais il y a un certain temps, le regretté juge Martin a dirigé une commission d'enquête connue sous le nom de Commission Martin. Au cours des travaux de la commission, il a été question de la vérification préalable effectuée par la Couronne avant le dépôt des accusations. À l'époque — je crois que c'est différent maintenant —, la police estimait qu'il lui incombait de déposer les accusations. En Ontario, cette vérification n'est pas une mesure reconnue officiellement. Toutefois, lorsqu'on demande à des policiers de prendre des décisions d'ordre judiciaire en amont, j'estime respectueusement que l'ensemble du système, à l'échelle du pays, fonctionnerait beaucoup mieux si des procureurs de la Couronne étaient désignés pour donner des conseils dès le début avant que des procédures judiciaires ne soient entamées.

Le sénateur McIntyre : Ma seconde question porte sur les pays étrangers. Connaissez-vous des modèles éprouvés à l'étranger que les gouvernements canadiens devraient envisager d'étudier pour gérer les procédures criminelles et limiter les délais?

M. Russomanno : J'ignore comment les pays étrangers gèrent la question des délais.

M. Trudell : Je vais avoir l'air intelligent, mais ce que je vais vous dire, je l'ai volé au sénateur White : je connais l'Australie. Il y existe un système de délivrance de procès-verbaux pour des infractions mineures, s'il est possible de les catégoriser, et d'autres infractions. D'autres pays les examinent. Les infractions n'ont pas à toutes être traitées de la même façon.

Pour ce qui est du symposium et du Comité sur l'efficacité en matière de justice, il s'agit d'une nouvelle façon de procéder dont il a été question assez souvent. Je pense que Greg a fait allusion à la situation en Colombie-Britannique. Je pense que d'autres pays essaient une approche différente, peut-être une approche à deux niveaux. L'Australie est un bon exemple. Je pense que la Suède est un autre pays qui privilégie ces types d'approches. Je crois que nous savons probablement tous que tous les pays cherchent des façons de régler ces types de questions; la santé mentale arrive en tête de liste partout.

Mr. Russomanno: If I may add something, this doesn't necessarily deal with other jurisdictional studies, but we often will go to the trial coordinator's office to set a trial date and they'll say, "We don't have a judge or courtroom available; now you're stuck getting a trial in 2017." I don't want to suggest this is a panacea, but if we had more courtrooms and judges available, that would assist with dealing with delays. Quite simply, there are often delays that are just institutional because we don't have judges available and we don't have courtrooms available.

Of course, this committee has to consider budgetary constraints. I'm not suggesting we throw a bunch of money at the problem because the other things mentioned are important in terms of efficiencies, but that's a concrete issue we deal with on the ground day to day.

Senator Baker: Or the judges who are available could be conflicted out because they've issued a warrant or a process during the particular case under review. I have just two questions — I'll put them initially so there won't be any supplementary — to Mr. Lamb and Mr. Russomanno, involving that very thing.

Mr. Russomanno represented Mohammed Harkat in the Federal Court in 2010. At paragraph 47, the judge says:

Through the intervention of Prothonotary Tabib, a small number of documents were found to be privileged and were returned to the Applicant.

That's in Federal Court. The Federal Court has this procedure whereby they have prothonotaries available to free the judges. We're dealing with criminal matters. There's criminal jurisdiction as well in the Federal Court such as CSIS cases, and so on.

I'd like to ask one of the two, either Mr. Lamb or Mr. Russomanno this: If this committee were to suggest the use of prothonotaries — these are experienced barristers — to do all pretrial arguments before a judge is assigned to a trial, what are your thoughts?

My question for Mr. Trudell and Mr. DelBigio, two very experienced lawyers — I've looked at their cases — involves 11(b). We've got a big problem with CDSA cases that are very involved with 11(b) and a lot of adjudication done in which someone is freed after a period of four or five years before the courts for an 11(b) argument.

A suggestion was made before this committee yesterday by the Director of Public Prosecutions. He said that he would not be opposed to the committee recommending a deadline for the disclosure of material to be used at trial prior to trial. That is a deadline, a day set, which we don't have under our system today.

M. Russomanno : Si je puis ajouter quelque chose, cela ne porte pas nécessairement sur d'autres études de différentes instances, mais il arrive souvent que l'on aille au bureau du coordonnateur des rôles pour fixer une date de procès et qu'on nous dise « Il n'y a pas de juge ou de salle d'audience de libre; le procès n'aura pas lieu avant 2017. » Je n'essaie pas de laisser entendre qu'il s'agit d'une panacée, mais si nous disposions de plus de salles d'audience et de juges, il nous serait plus facile de gérer les délais. En somme, il arrive souvent que des délais soient simplement institutionnels, car nous n'avons ni juges ni salles d'audience.

Bien sûr, le comité doit tenir compte des contraintes budgétaires. Je ne suggère pas que nous réglions le problème à coup d'argent, car les autres points qui ont été soulevés sont importants sur le plan des économies, mais c'est une question concrète avec laquelle nous devons composer au quotidien.

Le sénateur Baker : Ou les juges qui sont libres pourraient avoir à se récuser parce qu'ils ont émis un mandat ou une lettre de procédure pendant l'affaire à l'étude. J'ai seulement deux questions. Je vais les poser toutes les deux et il n'y aura pas de question supplémentaire. Mes deux questions s'adressent à M. Lamb et à M. Russomanno et portent sur ce sujet précis.

M. Russomanno a représenté Mohammed Harkat à la Cour fédérale en 2010. Au paragraphe 47, le juge dit :

À la suite de l'intervention de la protonotaire Tahib, un petit nombre de documents ont été jugés confidentiels et ont été rendus au demandeur.

C'est à la Cour fédérale, où des protonotaires sont là pour alléger la charge des juges. Nous avons ici affaire à des questions pénales. La Cour fédérale a aussi compétence en matière pénale, notamment dans le cas d'affaires relatives au SCRS.

J'aimerais poser à M. Lamb ou à M. Russomanno la question suivante : si le comité suggérait que l'on fasse appel à des protonotaires — il s'agit d'avocats chevronnés — pour gérer tous les arguments préalables au procès avant qu'un juge soit saisi d'un dossier, qu'en penseriez-vous?

Ma question pour M. Trudell et M. DelBigio, deux avocats très chevronnés — j'ai jeté un coup d'œil aux affaires qu'ils ont traitées —, porte sur l'alinéa 11(b) de la Charte. Nous avons un problème de taille avec les affaires relatives à la Loi réglementant certaines drogues et autres substances qui portent sur l'alinéa 11(b) de la Charte et, dans bien des décisions, les personnes sont libérées après avoir passé quatre ou cinq ans devant les tribunaux pour une question se rapportant à l'alinéa 11(b) de la Charte.

Le directeur des poursuites pénales a formulé une suggestion devant le comité hier. Il a dit qu'il ne s'opposerait pas à ce que le comité recommande que l'on fixe une date limite pour transmettre, avant un procès, des documents devant servir dans le cadre d'un procès. C'est une date limite, une journée réservée, que nous n'avons pas dans notre système actuel.

I'd like to know your opinion on that, given that you will be one of the very few lawyers we will have before us who is experienced in the 11(b) argument. I went back. You were a Crown prosecutor once and even lost a drunk driving case on 11(b) in 1987. Since then, you've had 300 or 400 cases. To look at your resumé is incredible. What do you think of us suggesting that there be a deadline for the Crown to produce all disclosure prior to trial?

Mr. Lamb: The issue I see arising with the concept of the prothonotary is this: Most if not all pretrial applications in the criminal courts relate in one way or the other to the Charter of Rights. The Criminal Code mandates trial by a judge if it's an indictable offence, by a judge of the Superior Court in Ontario or by judge and jury. Those pretrial applications are considered part of a trial.

My concern would be that, absent legislation, it might be constitutionally vulnerable. It just might not stand up at the end of the day. I can't say that, but that seems to me to be the issue. Unlike a civil proceeding, where a prothonotary or an equivalent master under the Ontario *Rules Of Civil Procedure*, where a master is going to do these pretrial conferences, that's not what's happening in the criminal process because what you're dealing with is actual *Stinchcombe* disclosure problems; that is, violations of one's fundamental rights as guaranteed by the supreme law of the land. I think that's where the prothonotary problem might run into challenges in the courts themselves.

The Chair: We'll move on to Mr. DelBigio.

Mr. DelBigio: I'd forgotten about the delay case that I lost.

Senator Baker: It was in 1987.

Mr. Trudell: When you only lose one case, it's not a problem.

Mr. DelBigio: Generally, I'm not in favour of bright lines. Disclosure is an important process. Sometimes it's easy to provide. In more complicated cases it's remarkably complicated.

The problem with a bright line, it's an incentive to get it done on time. But the number of working pieces that result in it being handed over to defence counsel are many and not always within control of the prosecutor.

Quite frankly, I want it in a timely fashion when I'm doing my job for clients, but I think the problem with the bright line is that it creates an incentive. You have to then ask what happens to that bright line if that deadline is not met. Is a case prohibited from being prosecuted because that time has not been met? If that is the case, I'm not sure, quite frankly, if the administration is well

J'aimerais connaître votre opinion sur ce point étant donné que, parmi les personnes qui témoigneront devant nous, vous serez l'un des rares avocats ayant une expérience de l'argument soulevé au titre de l'alinéa 11(b) de la Charte. Je suis retourné en arrière. Vous avez déjà été procureur de la Couronne et avez perdu dans une affaire d'alcool au volant concernant l'alinéa 11(b) de la Charte en 1987. Depuis ce temps, vous avez traité 300 ou 400 affaires. Votre curriculum vitae est incroyable. Que pensez-vous de notre suggestion d'imposer à la Couronne une date limite pour divulguer toute l'information avant un procès?

M. Lamb : Selon moi, la question que le concept du protonotaire pourrait soulever est la suivante : la plupart des requêtes préliminaires dans les cours pénales se rapportent d'une façon ou d'une autre à la Charte des droits. Le Code criminel prévoit la tenue d'un procès devant juge en cas d'infraction punissable par mise en accusation, devant un juge de la Cour supérieure de l'Ontario ou devant un juge et un jury. On estime que ces requêtes préliminaires font partie d'un procès.

Ce qui me préoccupe, c'est que sans mesure législative, la question pourrait être vulnérable au plan constitutionnel. Elle pourrait finir par ne pas tenir devant les tribunaux. Je ne peux pas le dire, mais il me semble que ce soit un problème. Contrairement à une procédure civile, dans laquelle un protonotaire ou un maître équivalent devra tenir des conférences préparatoires au procès conformément aux *Règles de procédure civile* de l'Ontario, ce n'est pas le cas dans un processus pénal, car il est ici question de problèmes de divulgation comme dans l'affaire *R. c. Stinchcombe*, c'est-à-dire la violation des droits fondamentaux d'une personne que lui garantit la loi suprême du Canada. Je crois que c'est là que la question du protonotaire pourrait donner lieu à des contestations devant les tribunaux mêmes.

Le président : Nous allons maintenant entendre M. DelBigio.

M. DelBigio : J'avais oublié l'affaire sur les délais que j'avais perdue.

Le sénateur Baker : C'était en 1987.

M. Trudell : Lorsque vous ne perdez qu'une affaire, ce n'est pas problématique.

M. DelBigio : En règle générale, je ne suis pas favorable au critère de démarcation nette. Le processus de divulgation est important. Il est parfois facile de le faire, alors que dans des cas plus complexes, c'est remarquablement compliqué.

L'ennui avec un critère de démarcation nette, c'est que c'est un incitatif pour terminer dans les délais. Mais il fait en sorte que de nombreux documents de travail se retrouvent entre les mains de l'avocat de la défense sans que le procureur puisse y faire grand-chose.

Honnêtement, je veux que les choses se fassent en temps opportun lorsque je travaille pour mes clients, mais je pense que le problème avec le critère de démarcation nette est qu'il crée un incitatif. Vous devez ensuite vous demander ce qui arrive à cette démarcation nette si la date limite n'est pas respectée. Peut-on interdire à une affaire d'être traduite en justice parce que les délais

served because disclosure is not met according to the stipulated date, even though there might be good reason for that to have occurred.

Again, I believe that there should be incentives for providing of disclosure in a timely fashion, but I'm not sure that a bright line is the way to address that.

[*Translation*]

Senator Boisvenu: Thank you kindly to our witnesses. I am not sure which one of you said that delays did not benefit the criminal, but I was a bit taken aback to hear that. Back in 2011-12, a number of provincial justice ministers, including Jacques Dupuis, appealed directly to the federal Minister of Justice to put an end to the practice of giving double or triple credit for pre-sentencing time served. That period of time gave rise to abuse by defence counsel and allowed the criminal to remain in jail as long as possible before the trial, ensuring that, once the trial began, the time served would reduce the sentence handed down by the judge. From where I stand, on the side of victims, delays have a much greater impact on the victim than they do on the criminal.

Mr. Russomanno, you have appeared regularly before the committee to discuss legislation intended to toughen the Criminal Code. In those appearances, you would commonly challenge the introduction of harsher measures against the backdrop of a declining national crime rate. That's more or less the argument that defence counsel make.

If the crime rate is declining — as you say — why, then, are court delays rising? Has the justice system become so overrun by bureaucracy that ensuring proceedings run expeditiously and efficiently no longer matters but, rather, dragging them out as long as possible? Perhaps it's more profitable that way. If the crime rate is declining, why are delays rising? Why the calls for more judges and courtrooms? Your argument doesn't quite add up. Why do we need more judges and courtrooms if the crime rate is indeed dropping?

Two weeks ago, in a rather rare move, the associate chief justice of the Court of Quebec made a comment to the media. She said that the justice system was broken and that, if we didn't change our ways, we were going to hit a wall. So there is a fundamental problem in our justice system, which is broken. Would you not agree?

[*English*]

Mr. Russomanno: A couple of comments, because you mentioned 11(b) and the prejudice of criminals.

n'ont pas été respectés? Si tel est le cas, je ne suis pas certain, honnêtement, que l'administration soit bien servie parce que la divulgation n'est pas faite avant la date fixée, même s'il pouvait y avoir de bonnes raisons pour justifier le retard.

Encore une fois, je crois qu'il devrait y avoir des mesures incitatives pour divulguer les documents nécessaires en temps opportun, mais je ne suis pas certain qu'un critère de démarcation nette soit la meilleure façon de procéder.

[*Français*]

Le sénateur Boisvenu : Merci beaucoup à nos témoins. Je ne sais pas lequel d'entre vous a déclaré tantôt que les délais n'aidaient pas les criminels, mais j'ai été un peu surpris de cette affirmation. Je me souviens que, en 2011-2012, plusieurs ministres de la Justice provinciaux, entre autres M. Jacques Dupuis, ont interpellé directement le ministère de la Justice du Canada pour mettre fin aux comptes en double, en triple, du temps présentiel. Cette période donnait lieu à des abus de la part de la défense et permettait au criminel de rester en prison le plus longtemps possible avant son procès et de s'assurer ainsi que, une fois le procès amorcé, ce temps puisse réduire la sentence attribuée par le juge. De mon point de vue, qui est celui des victimes, je vous dirais que les retards affectent beaucoup plus les victimes que les criminels.

Monsieur Russomanno, vous êtes souvent venu témoigner dans le cadre de projets de loi qui visaient à durcir le Code criminel. Bien souvent, l'un de vos arguments consistait à remettre en question l'adoption de lois plus sévères alors que la criminalité diminue au Canada. C'est un peu l'argumentaire des avocats de la défense.

Si la criminalité diminue — ce qui est l'un de vos arguments — pourquoi les retards dans les cours augmentent-ils? Notre système de justice est-il rendu à ce point bureaucraté que ce n'est plus la rapidité ou l'efficacité de la procédure qui est importante, mais bien le fait d'étirer le processus au maximum? C'est peut-être parce que c'est plus payant. Si la criminalité diminue, pourquoi les retards augmentent-ils? Pourquoi dit-on qu'il faudrait un plus grand nombre de juges et de salles d'audience? Il y a quelque chose de contradictoire dans votre argument. Pourquoi avoir besoin d'un plus grand nombre de juges et de salles d'audience si la criminalité diminue?

La juge en chef adjointe de la Cour du Québec a fait une déclaration aux médias, il y a deux semaines — fait plutôt rare —, selon laquelle notre système de justice est malade et que, si nous ne faisons rien pour changer nos habitudes, nous allons frapper un mur. Il y a donc un problème fondamental au sein de notre système de justice, qui est malade, ne croyez-vous pas?

[*Traduction*]

M. Russomanno : Je vais formuler quelques commentaires puisque vous avez mentionné l'alinéa 11(b) de la Charte et le préjudice à l'égard des criminels.

I refer to “accused” because they’re presumed innocent. I take your point, sir. I would not dispute at all that a delay prejudices victims. Obviously having a proceeding that does not come to a conclusion and drags on puts victims in a terrible situation. Memories are flawed, and just having those proceedings hang over a victim’s head makes things more difficult. That does not mean it doesn’t prejudice an accused who may be on strict bail conditions or awaiting the resolution of their matter in custody.

I would say the delays are not caused by accused people who want to drag things on, because they have no incentive to do that; and lawyers have no incentive, whether legal or financial, to drag things out.

The problem in Quebec appears to be quite considerable because when you look at the median length of cases by province, at least in adult criminal court, Quebec has close to 250 days in terms of length of delay, and in some cases that’s double what other provinces are. I’m not familiar enough with the Quebec system to give you a specific answer why. I can show you the chart. The longest bar there is Quebec, and it’s way ahead of every other province in terms of delays; so that would require a more extensive analysis as to what’s going on in Quebec.

It’s indisputable that crime rates are decreasing. You pose an interesting question: Why is it that in the face of historical trends downwards of crime rates we’re seeing increasing delays? I think part of it — and this is mentioned in the Code-LeSage report — has to do with increasing complexity and disclosure requirements. It might have to do with an average decrease in the amount of funding that the criminal justice system gets. We have a decreasing crime rate but an increasing population.

That’s all I can really say about that.

Senator Joyal: I want to come back to the major point of the Canadian Bar Association brief, and I quote:

The most efficient way to cut delay in the system is to encourage timely resolution of cases.

By “timely,” there is reference to the factor that my colleague Senator Baker raised. Justice Cournoyer he concluded the threshold test is met for an abuse of process hearing. In other words, the courts are entitled to apply a time factor in proceedings that seem to lag or that don’t seem to meet the objective of a resolution. It seems to me that we’re caught in that conundrum to try to resolve everything as much as possible before going to court; and at the same time, as Mr. Lamb has mentioned, that in fact the time factor might open a Charter challenge.

Je fais allusion aux « accusés », car ils sont présumés innocents. Je comprends ce que vous dites, monsieur. Je conviens qu’un délai porte préjudice aux victimes. De toute évidence, le faire d’avoir une procédure qui n’en finit pas place les victimes dans une terrible situation. Les souvenirs s’estompent et le poids des procédures pèse beaucoup sur les victimes et leur rend la vie difficile. Cela ne signifie pas que cela ne porte pas préjudice à un accusé qui pourrait avoir de strictes conditions de mise en liberté sous caution ou qui attend le règlement de son affaire pendant qu’il est en détention.

Je dirais que les délais ne sont pas causés par des accusés qui veulent faire traîner les choses en longueur, car ils n’ont rien à gagner à le faire; et les avocats n’ont aucun intérêt, ni juridique ni financier, à faire traîner les choses.

Le problème au Québec semble être assez considérable, car lorsque vous prenez la durée moyenne des affaires dans cette province, du moins dans les tribunaux criminels pour adultes, le Québec accuse des délais de près de 250 jours ce qui, dans certains cas, est deux fois plus long que dans les autres provinces. Je ne connais pas assez bien le système québécois pour vous expliquer pourquoi exactement. Je peux vous montrer le tableau. La barre la plus longue est pour le Québec, qui accuse beaucoup plus de délais que chaque autre province; alors il serait bon de procéder à une analyse plus exhaustive de ce qui se passe au Québec.

Les taux de criminalité sont à la baisse, c’est incontestable. Vous posez une question intéressante : pourquoi se fait-il que, avec la baisse historique des taux de criminalité, les délais augmentent? Je pense que c’est en partie à cause de la complexité croissante et des exigences en matière de divulgation — il en est d’ailleurs question dans le rapport Code-LeSage. Cela s’explique peut-être par la diminution moyenne du montant de financement que le système de justice pénale reçoit. Les taux de criminalité diminuent, mais la population augmente.

C’est tout ce que je peux vraiment dire à ce sujet.

Le sénateur Joyal : J’aimerais revenir à l’argument principal du mémoire de l’Association du Barreau canadien, et je cite :

La façon la plus efficace de réduire les délais dans le système est d’encourager le règlement des affaires en temps opportun.

L’expression « en temps opportun » renvoie au facteur que mon collègue le sénateur Baker a mentionné. Le juge Cournoyer a conclu que le critère préliminaire est respecté pour un abus de procédure d’audience. Autrement dit, les tribunaux peuvent appliquer un facteur de temps dans le cas des procédures qui semblent traîner en longueur ou qui ne semblent pas pouvoir se régler. Il me semble que nous nous retrouvons en situation de devoir tout régler dans la mesure du possible avant de passer devant le tribunal; et en même temps, comme M. Lamb l’a mentionné, tenir compte du fait que le facteur temps pourrait donner lieu à une contestation fondée sur la Charte.

The court can devise criteria, as the justice said, the threshold test. The court can define some criteria that would meet section 1 of the Charter concerning what is reasonable and acceptable in a free and democratic society, especially considering the denial of justice that happens at the end if we don't intervene.

How do you reconcile all those elements to make sure the system works fairly?

Mr. Trudell: I read Justice Cournoyer's decision, and it's a reflection of something that you probably heard about here, and that is meaningful case management.

The national steering committee is working on this now. What you need is proper case management, and Justice Cournoyer was referring to that. Everybody has to get on side. Let me give you an example.

If I have a case that's scheduled to go to trial at some point in time, there will be a Crown pretrial where we discuss the issues, and then there will be a judicial pretrial. If the judge at that pretrial is not prepared to move the yardsticks or is not good at mediation or bringing people together, then that pretrial is not going to be successful. If the Crown comes in, and they don't own the brief or they don't know anything about it, or the defence counsel comes in, or because they're not being paid, they send a student, that opportunity to look at managing that case on the front end has been lost throughout our system.

We need to emphasize, as Justices LeSage and Code did, and as Justice Cournoyer has really focused on, properly managed pretrials. Everyone has to be on the same page. If not, as Justice Cournoyer was talking about, and the Crown didn't seem to be interested in a particular area, a sanction came down. One of the most important things we have neglected is proper case management for all cases in the system.

Mr. DelBigio: I'm going to speak based upon impression for a moment, because I have not conducted a precise analysis.

In British Columbia it is very, very rare that a case is going to be judicially stayed as a result of delay. The jurisprudence has evolved so that if a delay application is being made, a court is going to carefully scrutinize how long the delay is and the factors that contributed to the delay, and based upon that, whether the most serious of remedies, a stay of proceedings, should be granted.

It is my impression that the jurisprudence works well right now in terms of deciding when that most significant of remedies should be granted. In British Columbia, it is just about never.

I agree with Mr. Trudell that rather than the proper approach or better approach, rather than scrutinizing the test that is presently employed for determining when a case is too delayed, the better analysis or focus should be figuring out what should be

Comme le juge l'a mentionné, le tribunal peut définir des critères — le critère préliminaire. Il peut définir des critères qui respecteraient l'article 1 de la Charte concernant ce qu'il est raisonnable et acceptable de faire dans une société libre et démocratique, surtout si on tient compte du déni de justice qui finit par se produire si on n'intervient pas.

Comment arrivez-vous à concilier tous ces éléments pour vous assurer que le système fonctionne équitablement?

M. Trudell : J'ai lu la décision du juge Cournoyer et elle reflète quelque chose dont vous avez probablement entendu parler ici. Il s'agit de la planification judiciaire de la gestion des cas.

Le comité directeur national y travaille actuellement. Vous avez besoin d'une bonne gestion des cas, et le juge Cournoyer y a fait allusion. Tout le monde doit se rallier à cette vision. Je vais vous donner un exemple.

Si j'ai une affaire qui doit être portée devant les tribunaux à un moment donné, il y aura une conférence de la Couronne préalable au procès dans le cadre de laquelle on soulève des questions, et il y aura ensuite une conférence préalable à l'instruction. Si le juge d'instruction n'est pas disposé à faire avancer les choses, n'est pas bon médiateur ou n'est pas rassembleur, la conférence ne sera pas une réussite. Si la Couronne vient sans connaître à fond le mémoire ou sans le connaître du tout, ou si l'avocat de la défense arrive, ou envoie un étudiant à sa place parce qu'il n'est pas payé, cette occasion d'envisager de gérer cette affaire dès le départ a été perdue dans notre système.

À l'instar des juges LeSage, Code et Cournoyer, nous devons nous attacher à la bonne gestion des conférences préalables au procès. Tout le monde doit être d'accord. Sinon, comme le juge Cournoyer le disait — et la Couronne ne semblait pas intéressée par un secteur particulier —, une sanction était imposée. Une des choses les plus importantes que nous ayons négligées est la bonne gestion des cas pour toutes les affaires dans le système.

M. DelBigio : Comme je n'ai pas mené d'analyse précise, je vais vous donner mes impressions pour l'instant.

En Colombie-Britannique, il est très très rare qu'une affaire soit suspendue par un juge en raison d'un délai. La jurisprudence a évolué de façon à ce que, dans le cas d'une requête fondée sur un délai, un tribunal examine avec soin la durée du délai et les facteurs qui y ont contribué; en fonction de cela, il déterminera s'il y a lieu d'avoir recours à la solution la plus sérieuse : une suspension des procédures.

J'ai l'impression que la jurisprudence fonctionne bien en ce moment pour ce qui est de décider quand il convient d'accorder les recours les plus importants. En Colombie-Britannique, cela n'arrive presque jamais.

Je suis d'accord avec M. Trudell qu'au lieu de la bonne ou de la meilleure approche, au lieu d'examiner le critère qu'on utilise actuellement pour déterminer quand une affaire est trop retardée, la meilleure analyse serait de déterminer ce qui devrait se trouver

in the system in the first place, keeping appropriate cases out of the system, and when cases are in the system, properly managing those cases.

Senator White: Thanks to all of you for being here today. I'm going to bring Mr. Trudell and Mr. DelBigio back to the discussions around proportionality.

Twenty-five per cent of all cases in Ontario end up in an absolute discharge, conditional discharge or suspended sentence, factually, yet they have an average nine appearances per case to get to a successful conclusion.

The discussion you had around administrative options when it came to impaired driving would make absolute sense to me in that we need a way other than the Criminal Code of Canada and the courts around that. It would solve our problem around whether we have enough courts, judges, lawyers and time if we had another way other than the same stick every single time to beat this with.

Can you give some thought to other options that would be available to us besides the system we have now, which would allow us to move some of those cases the cops know shouldn't be there anymore but really don't have any other options?

Mr. DelBigio: The problem with categorizing a case as criminal, regardless of whether it is murder or some form of trespass, is that once it's categorized as criminal, a whole series of Charter protections and processes are engaged. That's just the way it is. That can be avoided, though, by treating some cases through administrative processes.

The B.C. experience with administrative driving penalties is a very good example. The province decided that it could take jurisdiction over those cases. It is still punitive. It is very expedient in the sense that these prohibitions are issued at roadside. There is an administrative procedure for dispute, and as far as I understand it, the constitutional permissibility of doing that has been upheld. I see no reason why that couldn't and indeed shouldn't be used for a whole variety of other situations. I think it would work.

Mr. Trudell: We have to be not afraid to touch cases that we are almost afraid to touch. One of them is partner assault. I'm not in any way suggesting that spousal assault is not serious, but there are so many cases where a police officer goes to the door, there's a family court order here and then there's a criminal complaint there. Some jurisdictions are thinking about protection orders, other ways to keep these things out of the criminal justice system because, as Greg said, as soon as you bring someone into the criminal justice system, that label is there: family, job, all kinds of things that the criminal justice system probably didn't anticipate.

dans le système dès le départ, de garder les affaires appropriées hors du système et, lorsque les affaires se trouvent dans le système, de les gérer adéquatement.

Le sénateur White : Merci à vous tous d'être venus aujourd'hui. J'aimerais revenir à la question de la proportionnalité avec M. Trudell et M. DelBigio.

En Ontario, dans les faits, 25 p. 100 de toutes les affaires finissent en absolution inconditionnelle, en absolution conditionnelle ou en sursis, mais il y a en moyenne neuf audiences par affaire pour en arriver à une conclusion fructueuse.

La discussion que vous avez tenue concernant les options administratives lorsqu'il est question de conduite avec facultés affaiblies est, pour moi, tout à fait sensée puisque nous avons besoin de traiter le dossier sans avoir recours au Code criminel du Canada et aux tribunaux. Cela réglerait la question de savoir si nous avons suffisamment de tribunaux, de juges, d'avocats et de temps si nous avons une autre façon de faire.

Pouvez-vous penser à d'autres options dont nous disposerions à part le système actuel, qui nous permettraient de déplacer certaines des affaires dont les policiers savent qu'elles ne devraient plus être là, mais pour lesquelles ils n'ont vraiment aucune autre option?

M. DelBigio : L'ennui avec la catégorisation d'une affaire comme criminelle, qu'il s'agisse d'un meurtre ou d'un type d'atteinte à la propriété foncière, est qu'une fois qu'elle est classée comme criminelle, elle déclenche toute une série de protections et de processus prévus par la Charte. C'est ainsi. On pourrait l'éviter, par contre, en traitant certaines affaires par le truchement de processus administratifs.

L'expérience en Colombie-Britannique avec les sanctions administratives appliquées en cas de conduite avec facultés affaiblies en est un très bon exemple. La province a décidé qu'elle pouvait se charger de ces affaires. Il s'agit toujours de mesures punitives, mais elles sont très rapides en ce sens que ces interdictions sont émises au bord de la route. Il existe une procédure administration pour régler les différends et, si je comprends bien, l'admissibilité constitutionnelle de cette démarche a été maintenue. Je ne vois aucune raison pour laquelle cela ne pourrait pas et, en fait, ne devrait pas être utilisé dans une gamme d'autres situations. Je crois que cela fonctionnerait.

M. Trudell : Nous devons ne pas avoir peur de toucher à des affaires que nous craignons presque de toucher, par exemple, les agressions par un conjoint. Je ne laisse aucunement entendre que la violence conjugale n'est pas un crime grave, mais il y a tellement de cas où un policier se rend sur place, où une ordonnance du tribunal de la famille a été délivrée et où une plainte a été déposée au criminel. Certaines administrations songent à émettre des ordonnances de protection, à d'autres façons de garder ces cas hors du système de justice pénale parce que, comme Greg l'a affirmé, dès que vous faites entrer quelqu'un

We were afraid to talk about impaired cases, but there are areas to deal with it. I think that in search of a better term, the “minor” partner assaults that clog the system, lead to specialized courts and end up with discharges, we have to really look at a different way, because that’s a silo approach. We’re not thinking about the impact on the family.

So we have to be courageous and look at what’s clogging up the system and say, “Wait a minute, there’s a better way.” That might be a good example.

Senator White: There was a discussion a year ago among a number of members of Parliament and a few senators about using the Contraventions Act and ticketing offences specifically for minor drug possession charges. That would take it out of the court system, someone could plead not guilty and find themselves back in if they chose to, but the option would be left with the police officer and with the accused.

Do you think that’s a possibility for a group of charges? I will use shoplifting or trespass by night as examples. Do you think we should be more formal and engage with the provinces to develop provincial legislation to manage those cases?

Mr. Trudell: Risk aversion: If a police officer knows that he can ticket as opposed to arrest and his superiors will back him up, if a Crown knows he can withdraw and his superiors will back him up, if a judge knows he can give this type of sentence and know he will be backed up, defence counsel can do this and know there are no repercussions, then I think — the police are way ahead in criminal justice.

Senator White: No further questions, Your Honour.

Mr. Trudell: Police are way ahead because they see it at the front end. They know that everything can’t be brought into the system, and that’s what these collaborative meetings are. We’re all looking at a different approach to criminal justice.

Senator Batters: Thanks very much to all of you. It’s nice to be working together on this issue. I really appreciate all of the practical suggestions you’ve given us today to help decrease court delays in Canada, which is such a big issue.

I’m wondering if each of you could very briefly give me your top practical suggestions specifically regarding impaired driving charges. I’ve heard already from the witness who is sitting closest to me about the B.C. administrative provisions, so perhaps that

dans le système de justice pénale, il est étiqueté : la famille, le travail et toutes sortes de choses auxquelles le système de justice pénale ne s’attendait probablement pas.

Nous avons peur de parler des cas de conduite avec facultés affaiblies, mais il y a des façons de les régler. Il nous faut vraiment trouver une autre façon de procéder dans les cas de violence conjugale « mineurs », à défaut d’un meilleur terme, qui engorgent le système, entraînent des procédures devant des tribunaux spécialisés et se terminent par une libération, car c’est une démarche en vase clos. Nous ne pensons pas aux répercussions que subit la famille.

Nous devons faire preuve de courage et nous pencher sur ce qui engorge le système et trouver une meilleure façon de procéder. Cela pourrait être un bon exemple.

Le sénateur White : Il y a un an, un certain nombre de députés et quelques sénateurs ont discuté de la possibilité d’utiliser la Loi sur les contraventions pour les accusations mineures de possession de drogue. On retirerait ainsi ce type de causes du système de justice, une personne pourrait plaider non coupable et s’y retrouver de nouveau si elle le souhaite, mais le policier et l’accusé auraient l’option.

Pensez-vous que c’est possible dans le cas de certaines infractions? Je pense au vol à l’étalage ou à l’intrusion de nuit, par exemple. Devrions-nous nouer le dialogue avec les provinces pour créer des mesures législatives provinciales qui couvriraient ces cas?

M. Trudell : Minimisation du risque : si un policier sait qu’il peut donner une contravention à un individu plutôt que de l’arrêter et que ses supérieurs l’appuieront; si un procureur de la Couronne sait qu’il peut retirer des accusations et que ses supérieurs l’appuieront; si un juge sait qu’il peut prendre ce type de décision et qu’il sait qu’il sera appuyé; si l’avocat de la défense peut le faire en sachant qu’il n’y aura aucune répercussion — les policiers ont une bonne longueur d’avance quant à la justice pénale.

Le sénateur White : Je n’ai plus de questions, Votre Honneur.

M. Trudell : Les policiers ont une bonne longueur d’avance, car ils constatent ces choses au départ. Ils savent que tout peut être intégré au système. C’est ce à quoi servent des rencontres de collaboration comme celle-ci. Nous essayons tous de trouver une différente démarche en matière de justice pénale.

La sénatrice Batters : Merci beaucoup à vous tous. Je suis ravie que nous examinions la question ensemble. Je vous remercie vraiment de toutes les propositions concrètes que vous nous avez présentées aujourd’hui pour réduire les délais judiciaires au Canada, un énorme problème.

Je me demande si chacun d’entre vous pourrait me donner très brièvement ses propositions concrètes les plus importantes concernant les accusations de conduite avec facultés affaiblies. Le témoin qui est assis le plus près de moi a déjà

would be his top practical suggestion, but I'm wondering if you could all provide me with your top practical suggestions about that. To me, it seems like a huge clogging-the-courts issue.

Mr. Lamb: My top practical suggestion would be, one, adopt the B.C. model for simple impaired driving cases. Leave it to the discretion of our policing agents to determine what that line is.

Alternatively, one thing I've heard discussed in the past — I think I've seen this in other countries — is lowering the legal limit from where it stands and taking that lower limit completely out of the Criminal Code, simply making it a provincial offence. Instead of .08, whether it was .02 or .05, the reality is if you make an administrative provincial penalty, you take out the entire requirement that attaches to criminal procedure and the rights that are demanded when you're in the criminal courts. The reality is people shouldn't be driving when they're drunk anyway.

Mr. Russomanno: I agree wholeheartedly with what Mr. Lamb says.

I could add this: The mandatory minimum sentence is a \$1,000 fine and an automatic criminal record. Many impaired driving cases involve individuals who aren't otherwise entangled in the criminal justice system; they don't have a prior criminal record. And the incentive more often than not is to have a trial. It's a technical area of the law and defenses could arise.

I think that is a nice illustration of how mandatory minimum sentences create further delays by removing any incentive to plead guilty.

Mr. Trudell: Education is key. I think we find that a lot of young people now have got the message from incredible educational advertising and media campaigns about the risks and causes of impaired driving. It's my experience that kids are finding their own designated driver.

I don't think the criminal justice system needs to solve this problem. It could be a ticketing offence and a loss of licence under the provincial statute.

Mr. DelBigio: To the extent that deterrence is found in the immediacy of enforcement, administrative procedures provide that immediacy.

Senator Batters: In reference to Mr. Russomanno's comment earlier about the need for more courts and more judges, Saskatchewan has produced an innovation — I think it originated there — concerning shadow courts. I'm not sure if you've heard of that. It's basically a phantom court set up on paper. There are so many trials that fall apart at the last minute as a result of a plea bargain or an accused pleading guilty at the last minute. Because they're on paper, they have theoretically more

parlé des dispositions administratives qui s'appliquent en Colombie-Britannique, et il s'agit peut-être de sa suggestion la plus importante, mais j'aimerais que vous me donniez tous vos premières suggestions à cet égard. Il me semble qu'on a un énorme problème d'engorgement de tribunaux.

M. Lamb : Ma première proposition concrète consiste à adopter le modèle de la Colombie-Britannique pour les cas simples de conduite avec facultés affaiblies. Laissons les policiers déterminer la ligne de conduite à adopter.

Autrement, j'ai déjà entendu parler — et je pense avoir vu cela dans d'autres pays — de l'idée d'abaisser la limite légale actuelle et de la retirer complètement du Code criminel en en faisant simplement une infraction provinciale. Plutôt qu'un taux d'alcoolémie de 0,08 — qu'il s'agisse de 0,02 ou de 0,05, le fait est que si l'on établit une sanction administrative provinciale, on retire toutes les obligations liées à la procédure pénale et les droits réclamés dans les tribunaux criminels. Les gens ne devraient pas conduire lorsqu'ils sont en état d'ébriété de toute façon.

M. Russomanno : Je suis tout à fait d'accord avec M. Lamb.

Je pourrais ajouter ceci : la peine minimale obligatoire inclut une amende de 1 000 \$ et la constitution automatique d'un casier judiciaire. Dans bon nombre de cas, les gens qui sont accusés de conduite avec facultés affaiblies n'ont pas été mêlés à d'autres affaires dans le système pénal; ils n'ont pas de casier judiciaire. De plus, la plupart du temps, l'idée, c'est qu'il y ait un procès. C'est un aspect technique de la loi et il pourrait y avoir des moyens de défense.

Je pense que cela illustre bien à quel point les peines minimales obligatoires causent d'autres retards en ne laissant aux accusés guère de raisons de plaider coupable.

M. Trudell : La sensibilisation est essentielle. Nous constatons qu'un grand nombre de jeunes comprennent maintenant le message véhiculé dans les formidables publicités informatives et campagnes médiatiques sur les risques et les causes de la conduite avec facultés affaiblies. J'ai pu constater personnellement que les jeunes se trouvent un conducteur désigné.

Je ne crois pas qu'il soit nécessaire que le système pénal règle ce problème. Il pourrait s'agir d'une infraction traitée comme une contravention et l'individu perdrait son permis aux termes de la loi provinciale.

M. DelBigio : Dans la mesure où il y a dissuasion immédiatement dans l'application, les procédures administratives assurent cette immédiateté.

La sénatrice Batters : Je veux revenir sur une observation précédente de M. Russomanno, concernant la nécessité d'augmenter le nombre de tribunaux et de juges. La Saskatchewan a pris une mesure novatrice — je crois qu'elle vient de là — concernant des tribunaux parallèles. Je ne sais pas si vous en avez entendu parler. Il s'agit en gros d'un tribunal fantôme constitué sur papier. Il y a tellement de procès qui tombent à l'eau à la dernière minute en raison d'une négociation

courts available than they can actually plug people into physical courtrooms, so they make sure they're making the best use of that, knowing that such a high percentage of trials that fall apart at the last minute.

Have any of you heard of this innovation? If one of you has heard of it, maybe you can comment on that.

Mr. Russomanno: I haven't heard of it, but it does raise an interesting point that I think was made on behalf of the CBA with respect to remand court. When a process is initiated, a person has a first court appearance. Then there will be a handful of court appearances, sometimes even a dozen or more, before you have your counsel pretrial, judicial pretrial and then trial or sentencing. Those are administrative appearances where often the accused has to appear, and it does create a number of delays.

I think we could probably be more efficient in how we deal with that, maybe on paper. Something akin to what you were describing is what comes to mind. There might be a way that we can reform remand courts in order to make the process more efficient.

Senator Baker: Mr. DelBigio, you've been very judicious in your answer regarding bright timelines. We live with bright timelines in court proceedings. Defence counsel must provide their Charter arguments prior to trial, prior to the evidence even being given. I leave it to you to convince the judge that a Charter argument came up during the trial. There are timelines. *Morin* set timelines for trials — 11(b) — 6 months here, 8 months there and 10 months there.

You didn't agree with my suggestion of setting a timeline for the Crown to provide a clear timeline. Would you then entertain the suggestion that the Crown must provide a certain period of time for the disclosure prior to trial, defence as well, as far as material evidence to be used at trial? Would you go down that road? Would you agree with that? Because you haven't agreed with setting the timeline for Crown to produce disclosure.

Senator White: That's a great idea.

Senator Baker: The police officer says it's a great idea, by the way.

Mr. DelBigio: I'm listening carefully.

With respect, I must disagree with you a second time. To impose a disclosure requirement of that sort upon the defence would be to really stand the system now on its head. There are certain obligations under certain circumstances — for example, with respect to some Charter applications — where there is an onus on the defence to present information that it will rely upon if it wishes to advance a certain application. It works in that circumstance.

de plaider ou parce qu'un accusé plaide coupable à la dernière minute. Parce que c'est constitué sur papier, en principe, ils ont plus de tribunaux à leur disposition et ils s'assurent qu'ils en font une utilisation optimale, étant donné qu'une grande proportion des procès sont annulés à la dernière minute.

Est-ce que quelqu'un d'entre vous a entendu parler de cette innovation? Si c'est le cas, j'aimerais connaître votre point de vue.

M. Russomanno : Je n'en ai pas entendu parler, mais cela fait ressortir un point intéressant qu'a fait valoir, je crois, l'ABC concernant le renvoi. Lorsqu'un processus est enclenché, la personne a une première comparution devant le tribunal. Par la suite, quelques comparutions ont lieu, parfois même une douzaine ou plus; il y a les conférences judiciaires préparatoires au procès, le procès et le prononcé de la sentence. L'accusé doit souvent se présenter à de telles comparutions administratives, ce qui crée des retards.

Nous pourrions procéder de façon plus efficace, peut-être constituer quelque chose sur papier. Je pense à quelque chose qui s'apparente à ce que vous décriviez. Il y aurait peut-être un moyen de réformer les tribunaux de renvoi pour accroître l'efficacité du processus.

Le sénateur Baker : Monsieur DelBigio, vous avez formulé une réponse très judicieuse concernant les délais. Il y a des délais dans les procédures judiciaires. Les avocats de la défense doivent fournir leurs arguments fondés sur la Charte avant le procès, même avant que la preuve soit présentée. Je vous laisse convaincre le juge qu'un argument fondé sur la Charte a été soulevé durant le procès. Il y a des délais. L'affaire *Morin* établit des délais pour les procès — l'alinéa 11b) — de 6, 8, 10 mois.

Vous êtes contre mon idée d'obliger la Couronne à respecter un délai précis. Accepteriez-vous alors l'idée que la Couronne, ainsi que la défense, doit prévoir une période pour la divulgation avant le procès, dans la mesure où la preuve substantielle est utilisée au procès? Serait-ce une bonne idée? Êtes-vous d'accord? C'est que vous n'approuvez pas mon idée que la Couronne ait un délai à respecter pour la production de la divulgation.

Le sénateur White : C'est une excellente idée.

Le sénateur Baker : Le policier dit que c'est une excellente idée, en passant.

M. DelBigio : J'écoute attentivement.

Sans vouloir vous vexer, je ne partage pas votre avis pour une deuxième fois. Imposer une obligation semblable à la défense bouleverserait vraiment le système. Il y a certaines obligations dans certaines circonstances — par exemple, pour des demandes fondées sur la Charte — où il incombe à la défense de présenter l'information sur laquelle elle s'appuiera si elle souhaite poursuivre une demande. Cela fonctionne dans ce contexte.

But I would certainly suggest that to place a general obligation upon the defence to provide disclosure to Crown in advance of trial with respect to the defence evidence that might be called is a very significant step that would require a lot of discussion, and I would be opposed to it.

Mr. Trudell: Senator Baker, you haven't talked about the obligation on the police. They are under a great deal of pressure to get disclosure.

Senator Baker: And *McNeil*.

Mr. Trudell: Exactly. It has to start on the front end, and the police need the resources to do it, so it runs all the way through.

Lastly, in terms of defence disclosure, at a meaningful judicial pretrial a judge may say, "Crown, I've looked at your case, and you're not going to be successful here. Mr. Trudell, you don't have a defence." So make us come to the table, but we know we will get some judicial help here, as opposed to just backing off and waiting for the trial.

If a judge is going to do the work, I know a judge is going to embarrass me if I'm not ready and embarrass the Crown and say, "Crown, I don't care what your policy says; there's no reasonable prospect of conviction here." This is what I'm saying to you. The defence and Crown can't just walk away from that meeting and say, "Okay, well, we didn't like what we heard there." So it's front-end management.

Senator Joyal: Let's take that on and go back to what we were raising as an approach from the beginning. How can we make changes in the system so that the approach you just described is the one the judges will follow? Are judges trained for that at this stage? How do we have to change the system in order that this approach is the one that will be — I hate to use this word — compulsory for the judge to follow?

Mr. Trudell: Senator Joyal, you've been on this committee for a long time.

Senator Joyal: For 18 years.

Mr. Trudell: I think I've been coming for 19 years. You have some experience in criminal law. If you weren't on this committee or other members weren't on this committee, it would be a waste. If you have a judge who has experience in mediation and can move the yardsticks, that's the person you put in judicial pretrials. You don't just put somebody in there who is ticking off the box.

There's a specialization in this kind of work. Some judges just aren't trained or don't have the capability of saying, "Sorry, ladies and gentlemen, this isn't going to wash."

Or, j'estime certes qu'imposer à la défense une obligation générale de divulguer l'information à la Couronne à l'avance, avant le procès, concernant des éléments de preuve de la défense qui pourraient être invoqués, est une mesure très importante dont il faudrait discuter longuement, et je m'y opposerais.

M. Trudell : Sénateur Baker, vous n'avez pas parlé des obligations pour les policiers. Ils ont beaucoup de pressions concernant la divulgation.

Le sénateur Baker : Et l'affaire *McNeil*.

M. Trudell : Exactement. Cela doit commencer au début, et les policiers ont besoin des ressources pour le faire, et il faut que cela fonctionne à toutes les étapes.

Une dernière chose : pour ce qui est de la divulgation et de la défense, dans une conférence judiciaire préparatoire au procès, le juge peut dire à la Couronne qu'il a examiné la preuve de la poursuite et qu'elle n'aura pas gain de cause, ou il peut dire : « Monsieur Trudell, vous n'avez pas de défense. » Donc, il s'agit de nous réunir — nous savons que nous aurons de l'aide —, plutôt que d'attendre la tenue du procès.

Si un juge fait le travail, je sais qu'il me mettra dans l'embarras si je ne suis pas prêt et qu'il mettra la Couronne dans l'embarras et lui dira que la politique qu'il évoque lui importe peu, car il n'y a pas de perspective raisonnable d'obtenir une déclaration de culpabilité. Voilà ce que je veux vous dire. La défense et la Couronne ne peuvent pas quitter la rencontre en se disant « Eh bien, nous n'avons pas aimé ce que nous avons entendu. » On parle donc de gestion initiale.

Le sénateur Joyal : Penchons-nous là-dessus en revenant à la démarche que nous avons mise de l'avant dès le début. Comment pouvons-nous apporter des changements au système de façon à ce que le juge suive la démarche que vous venez de décrire? Les juges sont-ils formés pour cela à l'heure actuelle? Comment devons-nous modifier le système pour faire en sorte qu'il soit obligatoire — je déteste utiliser ce mot — pour les juges de suivre cette démarche?

M. Trudell : Sénateur Joyal, vous êtes membres du comité depuis longtemps.

Le sénateur Joyal : Cela fait 18 ans.

M. Trudell : Je crois que cela fait 19 ans que je viens comparaître devant votre comité. Vous avez de l'expérience dans le milieu du droit pénal. Si vous ne faisiez pas partie du comité ou si d'autres membres n'en faisaient pas partie, ce serait une perte. Si un juge a de l'expérience en médiation et qu'il peut faire avancer les choses, c'est la personne que l'on envoie dans les conférences préparatoires. On n'envoie pas simplement quelqu'un qui ne fera que cocher une case.

Il existe une spécialisation pour ce genre de travail. C'est seulement que certains juges n'ont pas la formation ou la capacité de dire « Excusez-moi, mesdames et messieurs, mais cela ne passera pas. »

Having proper people in that job is the responsibility of chief justices and regional senior justices across the country. This is not something that isn't happening; the national steering committee is looking at this very issue.

Mr. Russomanno: There's no stick. I agree with everything Mr. Trudell said about having specialized judges with skills and mediation, but if the Crown can sit there and basically weather the storm and know they will have to go back and explain to their superior why they capitulated and decided to withdraw a charge that has no merit in the face of a policy that says otherwise, then that's what it comes down to. There's many a case. It might make us defence lawyers look good when we get to trial and the Crown decides to withdraw a charge, but really a lot of the delay comes down to the fact the police or the Crown never should have proceeded with the charge in the first place, and policies that interfere with that.

Mr. Trudell: Management of the system applies to legal aid, too. If you get a legal aid certificate in the province of Ontario, there's big case management. You have to justify how much you need.

What we're doing is we're looking at the criminal justice system as a business, as a proper, functioning vehicle, because if we don't, it's not going to work. But it's right across the board.

The Chair: Gentlemen, thank you all. I know I cut you off midstream on a couple of occasions, and I want to extend to you the invitation I did to the preceding witnesses that if you wish to expand on anything that you were responding to or one of your colleagues was responding to, please feel free to get in touch with us and give us that information. We would very much appreciate it, as we do your appearance here today and your testimony.

Senator Joyal: We have many more years to go, Mr. Trudell.

(The committee adjourned.)

Il revient aux juges en chef et aux juges principaux régionaux du pays de donner la responsabilité aux bonnes personnes. Ce n'est pas quelque chose qui n'existe pas; le comité permanent national examine justement cette question.

M. Russomanno : Je suis complètement d'accord avec M. Trudell concernant les juges spécialisés qui ont les compétences et la médiation, mais si le procureur de la Couronne peut s'asseoir et, essentiellement, affronter la tempête et comprendre qu'il devra expliquer à son supérieur pourquoi il a reculé et décidé de retirer une accusation qui ne tient pas face à une politique qui indique le contraire, alors cela se résume à cela. Il y a bien des cas. Cela pourrait nous donner bonne figure à nous, les avocats de la défense, lorsque nous nous présentons au procès et que la Couronne décide de retirer une accusation. Or, une grande partie des délais tiennent au fait que la police ou la Couronne n'aurait jamais dû engager de poursuite en premier lieu, et les politiques qui entravent cela.

M. Trudell : La gestion du système s'applique à l'aide juridique également. Si l'on obtient un certificat d'aide juridique en Ontario, la gestion est importante. Il faut expliquer quels sont les besoins.

Nous considérons le système de justice pénale comme une entreprise, comme un outil en bon état, car sinon, cela ne fonctionnera pas. Or, c'est dans l'ensemble du système.

Le président : Messieurs, je vous remercie tous. Je sais que je vous ai interrompu au beau milieu des discussions à quelques occasions. Comme je l'ai dit aux témoins précédents, je vous invite à communiquer avec nous si vous voulez nous donner d'autres renseignements, ajouter quelque chose aux réponses que vous avez fournies ou à celles que vos collègues ont fournies. Nous serions vraiment ravis de recevoir cette information, tout comme nous sommes ravis que vous ayez comparu aujourd'hui.

Le sénateur Joyal : Il nous reste encore bien des années, monsieur Trudell.

(La séance est levée.)

WITNESSES

Wednesday, February 17, 2016

Public Prosecution Service of Canada:

Brian Saunders, Director of Public Prosecutions;
George Dolhai, Deputy Director of Public Prosecutions.

Thursday, February 18, 2016

Canadian Bar Association:

Ian M. Carter, Treasurer, Criminal Justice Section;
Tony Paisana, Executive Member, Criminal Justice Section (by
video conference);
Gaylene Schellenberg, Lawyer, Legislation and Law Reform.

Criminal Lawyers' Association:

Leo Russomanno, Member and Criminal Defence Counsel;
Dominic Lamb, Member.

Canadian Council of Criminal Defence Lawyers:

William Trudell, Chair;
Greg DelBigio, Member.

TÉMOINS

Le mercredi 17 février 2016

Service des poursuites pénales du Canada :

Brian Saunders, directeur des poursuites pénales;
George Dolhai, directeur adjoint des poursuites pénales.

Le jeudi 18 février 2016

Association du Barreau canadien :

Ian M. Carter, trésorier, Section du droit pénal;
Tony Paisana, membre de l'exécutif, Section du droit pénal (par
vidéoconférence);
Gaylene Schellenberg, avocate, Législation et réforme du droit.

Criminal Lawyers' Association :

Leo Russomanno, membre et criminaliste;
Dominic Lamb, membre.

Conseil canadien des avocats de la défense :

William Trudell, président;
Greg DelBigio, membre.