

EVIDENCE

OTTAWA, Friday, June 12, 2026

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met with videoconference this day at 9:34 a.m. [ET] to study the subject matter of Bill C-16, An Act to amend certain Acts in relation to criminal and correctional matters (child protection, gender-based violence, delays and other measures).

Senator David M. Arnot (*Chair*) in the chair.

[*English*]

The Chair: Good morning, honourable senators. I declare open this meeting of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

My name is David Arnot. I am the chair of this committee. I invite my colleagues to introduce themselves.

[*Translation*]

Senator Miville-Dechéne: Good morning. Julie Miville-Dechéne from Quebec.

[*English*]

Senator Tannas: Scott Tannas, from Alberta.

[*Translation*]

Senator Oudar: Manuelle Oudar from Quebec. Good morning.

Senator Clement: Bernadette Clement from Ontario.

[*English*]

Senator Prosper: Paul Prosper, Nova Scotia, Mi'kma'ki territory.

Senator K. Wells: Kristopher Wells, Alberta, Treaty 6 territory.

Senator Simons: Paula Simons, Alberta, Treaty 6 territory.

Senator Dhillon: Morning. Baltej Dhillon, British Columbia.

The Chair: Good morning, colleagues.

Honourable senators, we are meeting today to continue our study of the subject matter of Bill C-16, An Act to amend certain Acts in relation to criminal and correctional matters (child protection, gender-based violence, delays and other measures).

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le vendredi 12 juin 2026

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, avec vidéoconférence, à 9 h 34 (HE), afin d'étudier la teneur du projet de loi C-16, Loi modifiant certaines lois en matière pénale et correctionnelle (protection de l'enfance, violence fondée sur le sexe, délais et autres mesures).

Le sénateur David M. Arnot (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président : Bonjour, honorables sénateurs et sénatrices. Je déclare ouverte la réunion du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

Je m'appelle David Arnot et je suis président du comité. J'invite mes collègues à se présenter.

[*Français*]

La sénatrice Miville-Dechéne : Bonjour. Julie Miville-Dechéne, du Québec.

[*Traduction*]

Le sénateur Tannas : Scott Tannas, de l'Alberta.

[*Français*]

La sénatrice Oudar : Manuelle Oudar, du Québec. Bonjour.

La sénatrice Clement : Bernadette Clement, de l'Ontario.

[*Traduction*]

Le sénateur Prosper : Paul Prosper, de la Nouvelle-Écosse, en territoire Mi'kma'ki.

Le sénateur K. Wells : Kristopher Wells, de l'Alberta, du territoire visé par le Traité n° 5.

La sénatrice Simons : Paula Simons, de l'Alberta, du territoire visé par le Traité n° 6.

Le sénateur Dhillon : Bonjour. Baltej Dhillon, de la Colombie-Britannique.

Le président : Bonjour, chers collègues.

Honorables sénateurs et sénatrices, nous nous réunissons aujourd'hui afin de poursuivre notre étude sur la teneur du projet de loi C-16, Loi modifiant certaines lois en matière pénale et correctionnelle (protection de l'enfance, violence fondée sur le sexe, délais et autres mesures).

I wish to state that sensitive subjects, including trauma related to intimate partner violence, may be discussed during this session. This content may be triggering for those present as well as for individuals watching or listening to the broadcast. Mental health support for all Canadians is available by telephone and text at 9-8-8.

For children and youth, confidential support is available at 68-68-68. Senators and parliamentary employees are also reminded that the Senate's Employee and Family Assistance Program is available to them and offers short-term counselling for both personal and work-related concerns as well as crisis counselling.

Senators, our first panel is with us here today by video conference: Professor Colton Fehr from the University of Saskatchewan; Emma Cunliffe, Professor of Law at the University of British Columbia; and from the Macdonald-Laurier Institute, Mr. Peter Copeland, Deputy Director, Domestic Policy.

Welcome to all of our witnesses here this morning. Thank you for joining us on short notice. We appreciate that you have been able to clear up your time to help us in the work that is before us.

We will begin with opening remarks, starting with Professor Fehr, followed by Professor Cunliffe and then Mr. Copeland. You have five minutes maximum, so just a brief summary of some of the issues, and then we'll be asking some questions of each of you. Thank you very much.

First, then, Professor Fehr.

Colton Fehr, Assistant Professor, University of Saskatchewan, as an individual: Good morning, chair and honourable senators. Thank you for the invitation to comment on this important bill.

I'd like to focus on section 63, which proposes a safety valve for most minimum sentences of imprisonment. This legislation allows courts to exempt offenders from minimum sentences if the consequences would amount to cruel and unusual punishment, a phrase in law that translates to grossly disproportionate punishment. In support of this legislation, I'll make three comments.

Firstly, I think the proposed exemption provides a prudent starting point for crafting a safety valve. It addresses a core problem with minimum sentences by allowing judges to exempt offenders for whom the minimum is clearly problematic. While it may be argued that the exemption does not catch all problematic cases, it must be acknowledged that application of

Je tiens à souligner que des sujets délicats, y compris des traumatismes liés à la violence entre partenaires intimes, pourraient être abordés pendant la séance. Ce contenu peut agir de déclencheur pour celles et ceux qui sont sur place ou qui écoutent la diffusion de la réunion. Toutes les Canadiennes et tous les Canadiens peuvent obtenir du soutien en santé mentale par téléphone et par texto en composant le 9-8-8.

Les enfants et les jeunes peuvent obtenir un service de soutien confidentiel par téléphone et par texto en composant le 68-68-68. Je rappelle également aux sénateurs et aux employés du Parlement que le Programme d'aide aux employés et à leur famille du Sénat est à leur disposition et offre des services de counselling à court terme pour des problèmes personnels et professionnels et des services de counselling en cas de crise.

Mesdames et messieurs, notre premier groupe de témoins aujourd'hui apparaît par vidéoconférence : il s'agit de Colton Fehr, professeur adjoint, Université de la Saskatchewan; d'Emma Cunliffe, professeure de droit, Université de la Colombie-Britannique; et de M. Peter Copeland, directeur adjoint, Politiques intérieures, de l'Institut Macdonald-Laurier.

Je souhaite la bienvenue à tous nos témoins ce matin. Merci de vous joindre à nous malgré le court préavis. Nous vous remercions d'avoir pu dégager du temps pour nous aider dans les travaux qui nous occupent.

Nous commencerons par les déclarations liminaires, en donnant d'abord la parole à M. Fehr, puis à Mme Cunliffe et enfin à M. Copeland. Vous disposerez d'un maximum de cinq minutes, donc veuillez faire simplement un bref résumé de certains enjeux, après quoi nous vous poserons quelques questions. Merci beaucoup.

Nous commençons donc par M. Fehr.

Colton Fehr, professeur adjoint, Université de la Saskatchewan, à titre personnel : Bonjour, monsieur le président et honorables sénateurs et sénatrices. Merci de m'avoir invité à me prononcer sur cet important projet de loi.

J'aimerais me concentrer sur l'article 63, qui propose d'introduire une soupape de sécurité pour la plupart des peines minimales d'emprisonnement. Ce projet de loi permet aux tribunaux d'exempter des contrevenants des peines minimales lorsque leurs conséquences équivaldraient à une peine cruelle et inusitée, une expression juridique qui renvoie à une peine exagérément disproportionnée. À l'appui de cette mesure législative, je formulerai trois commentaires.

Premièrement, j'estime que l'exemption proposée constitue un point de départ judicieux pour l'élaboration d'une soupape de sécurité. Elle s'attaque à un problème central lié aux peines minimales en permettant aux juges d'exempter les contrevenants pour qui la peine minimale constitue manifestement un problème. Bien qu'on puisse soutenir que l'exemption ne couvre

the proportionality principle in sentencing allows for reasonable disagreement about what consequences are fit for a crime. Institutionally speaking, it is not clear that the judicial understanding of proportionality should always trump Parliament's. Indeed, the Supreme Court has repeatedly acknowledged the legitimacy of Parliament's attempts to influence sentencing practices within constitutional boundaries. Bill C-16 achieves this end subject to some comments that I'll return to shortly.

Secondly, any suggestion that Bill C-16 is pandering to majoritarian demands with this clause is too short-sighted. Public demands to be tough on crime certainly exist, and as the fallout from cases like *Senneville* and *Bissonnette* demonstrate, the political temperature is running hot in the criminal sentencing context. This trend should be viewed alongside another: resort to the "notwithstanding" clause becoming increasingly normalized in the provinces. A parliamentary response to one of the more controversial decisions in recent memory — being *Senneville* — that goes further than required by the apex court would encourage such future responses. Parliament therefore acts prudently by not pushing back too hard at this juncture. Instead, it is reasonable to move incrementally and then take stock of how courts apply the proposed safety valve before considering other policies, such as those found in Bill S-208.

Finally, and despite my support for the bill, a caution is warranted with respect to the minimum sentences that are excluded from the safety valve. While the minimums for murder were upheld in *Luxton* and *Latimer*, these cases applied a now-overruled methodology for assessing the constitutionality of minimum sentences. An expansive approach to foreseeable scenarios, including the incorporation of *Gladue* principles, combined with much improved evidence on the impact of long-term imprisonment on individuals, suggests that these challenges have a reasonable prospect of success if raised again in the courts, an argument that I detail in a recent book called *Rethinking Homicide*. Such challenges are particularly strong with respect to the minimum sentence for first-degree murder given the very broad scope of constructive murder under subsection 231(5) of the Criminal Code. Parliament may attenuate this latter challenge in particular by reinstating the "faint hope" clause regime, a policy that may be constitutionally required per litigation in British Columbia.

pas tous les cas problématiques, il faut reconnaître que l'application du principe de proportionnalité en matière de détermination de la peine laisse place à des divergences raisonnables quant aux conséquences appropriées pour une infraction. Du point de vue institutionnel, il n'est pas clair que la compréhension judiciaire de la proportionnalité doive toujours prévaloir sur celle du législateur. D'ailleurs, la Cour suprême a maintes fois reconnu la légitimité des tentatives du législateur pour influencer les pratiques relatives à la détermination de la peine dans les limites constitutionnelles. Le projet de loi C-16 atteint cet objectif, sous réserve de certaines observations auxquelles je reviendrai sous peu.

Deuxièmement, toute suggestion selon laquelle le projet de loi C-16 se plierait aux demandes majoritaires avec cette disposition est trop réductrice. Le public exige certes la fermeté en matière criminelle et, comme le montrent les conséquences d'affaires telles que *Senneville* et *Bissonnette*, le climat politique est particulièrement tendu dans le contexte de la détermination de la peine. Cette tendance doit être mise en parallèle avec une autre : la normalisation croissante, dans certaines provinces, du recours à la disposition « nonobstant ». Une réponse parlementaire à l'une des décisions les plus controversées de l'histoire récente — soit l'arrêt *Senneville* — qui irait plus loin que ce qu'exige la Cour suprême encouragerait de telles réactions à l'avenir. Le Parlement agit donc avec prudence en évitant de réagir trop vigoureusement à ce stade. Il est plutôt raisonnable d'avancer par étapes, puis d'observer comment les tribunaux appliquent la soupape de sécurité proposée avant d'envisager d'autres politiques, comme celles figurant dans le projet de loi S-208.

Enfin, et malgré mon appui du projet de loi, la prudence s'impose concernant les peines minimales exclues de la soupape de sécurité. Bien que les peines minimales pour meurtre aient été confirmées dans les affaires *Luxton* et *Latimer*, ces décisions appliquaient une méthode d'analyse de la constitutionnalité des peines minimales maintenant écartée. Une approche large des scénarios prévisibles, incluant l'intégration des principes énoncés dans l'arrêt *Gladue*, conjuguée à des données nettement améliorées sur les effets de l'incarcération de longue durée sur les personnes, donne à penser que ces contestations auraient une probabilité raisonnable de réussite si elles étaient de nouveau soulevées dans les tribunaux, un argument que je développe en détail dans un livre récent intitulé *Rethinking Homicide*. Ces contestations sont particulièrement solides en ce qui concerne la peine minimale applicable au meurtre au premier degré, compte tenu de la très large portée du meurtre imputé prévu au paragraphe 231(5) du Code criminel. Le Parlement pourrait atténuer plus particulièrement cette dernière contestation en réinstaurant le régime de la disposition de la « dernière chance », une politique qui pourrait être requise sur le plan constitutionnel conformément à un litige en cours en Colombie-Britannique.

The minimum sentences for murder are also problematic because they can create a strong incentive to plead guilty to manslaughter when sufficient risk of conviction exists with running a defence, a problem that often arises in self-defence cases, and is particularly prone to raise fairness concerns with battered women who kill their abusers. Parliament may mitigate these challenges by extending the proposed safety valve to homicides, enacting a doctrine of excessive self-defence, or, preferably, supplement the current law with an exemption clause specifically for cases where plea bargaining practices place undue pressure on an individual to forfeit a defence.

While these suggestions require detailed consideration, I want to close by re-emphasizing that I think the current legislation provides a prudent starting point in this political moment. It also provides an excellent template to build upon after Parliament has greater evidence with how the safety valve is being applied by courts.

Thank you.

The Chair: Thank you, Professor Fehr. Now Professor Cunliffe, please.

Emma Cunliffe, Professor of Law, University of British Columbia, as an individual: Good morning, honourable senators. Thank you for the invitation to speak to you today about Bill C-16.

Today, I am speaking to you from the traditional, ancestral and unceded territories of the Musqueam First Nation. I'm a professor of law at the University of British Columbia and principal of Green College on UBC's Vancouver campus. From 2020 to 2023, I had the honour and responsibility of serving as the Research and Policy Director for the joint Canada-Nova Scotia Mass Casualty Commission.

Senator Prosper, I would particularly like to acknowledge the impact of that incident on the communities in Nova Scotia and Mi'kma'ki.

I will be speaking to you today about some aspects of the commission's work, but I am speaking on my own behalf and not on behalf of the commissioners.

I would like to focus specifically on the proposal to create a new criminal offence of coercive control and the absence of a

Les peines minimales imposées dans les cas de meurtre posent également problème, puisqu'elles peuvent créer une forte incitation à plaider coupable à une accusation d'homicide involontaire lorsqu'il existe un risque suffisant de condamnation associé à la présentation d'une défense, une difficulté qui survient fréquemment dans les affaires de légitime défense et qui soulève particulièrement des préoccupations d'équité pour les femmes violentées qui tuent leur agresseur. Le Parlement pourrait atténuer ces difficultés en élargissant la soupape de sécurité proposée pour l'appliquer aux homicides, en adoptant une doctrine de l'emploi de force excessive en légitime défense ou, de préférence, en complétant la loi actuelle par une clause d'exemption expressément destinée aux situations où les pratiques de négociation de plaidoyer exercent une pression induite sur une personne pour qu'elle renonce à une défense.

Bien que ces suggestions doivent faire l'objet d'un examen approfondi, je tiens à conclure en réitérant que le projet de loi actuel constitue, à mon avis, un point de départ judicieux dans le contexte politique actuel. Il constitue également un excellent modèle sur lequel s'appuyer une fois que le législateur disposera de données plus complètes quant à la manière dont les tribunaux appliquent la soupape de sécurité proposée.

Je vous remercie.

Le président : Merci, monsieur Fehr. C'est maintenant au tour de Mme Cunliffe, s'il vous plaît.

Emma Cunliffe, professeure de droit, Université de la Colombie-Britannique, à titre personnel : Bonjour, honorables sénateurs et sénatrices. Merci de m'avoir invitée à vous présenter aujourd'hui mon point de vue sur le projet de loi C-16.

Aujourd'hui, je m'adresse à vous depuis les territoires traditionnels, ancestraux et non cédés de la Première Nation de Musqueam. Je suis professeure de droit à l'Université de la Colombie-Britannique et directrice du Collège Green au campus de Vancouver de l'Université de la Colombie-Britannique. De 2020 à 2023, j'ai eu l'honneur et la responsabilité d'agir en tant que directrice des politiques et de la recherche pour la Commission conjointe Canada-Nouvelle-Écosse des pertes massives.

Sénateur Prosper, je souhaite tout particulièrement reconnaître les répercussions de cet incident sur les communautés de la Nouvelle-Écosse et les Mi'kmaqs.

Je discuterai aujourd'hui de certains aspects des travaux de la commission, mais je m'exprimerai en mon nom plutôt qu'au nom des commissaires.

J'aimerais me concentrer tout particulièrement sur la proposition visant à créer une nouvelle infraction criminelle de

correlate defence for offences that are committed by a person who is subject to coercion.

On the basis of evidence from research and other jurisdictions that have adopted an offence of coercive control — including England, Wales, Scotland and the Australian jurisdictions of New South Wales and Queensland, as well as on the basis of Canadian research, including that conducted by the Mass Casualty Commission — there is abundant evidence to suggest that more criminal law, including new offences, will not contribute to women's safety and, in fact, can be predicted to criminalize some women who are victims of abuse and to re-traumatize others, without necessarily according them greater safety.

While the criminal law has been a useful tool for some women seeking protection from an abuser, decades of research on legal responses to intimate partner violence suggest that criminalization has created additional harm in the lives of victim survivors, and these additional harms are not visited equally. That is, women who are marginalized and women who are otherwise criminalized are particularly likely to feel these effects.

Criminalization has had a range of unintended consequences, including the increased misidentification of women victim survivors as perpetrators. Although coercive control is clearly a risk factor that increases the danger of intimate partner homicide, research from other jurisdictions suggests bluntly that inserting a new offence of coercive control into the Criminal Code will not make women safer while they remain in or seek to leave abusive relationships, nor will it reduce the rates of femicide.

However, inserting a new defence of coercion into the Criminal Code and establishing national policies and protocols with respect to charging victims of intimate partner violence will provide marginalized women, in particular, with some measure of protection against criminalization.

In the event that Parliament is determined to create a new offence despite this evidence, I would suggest that the least harmful path is to adopt the wording used in Scotland in preference to that which is proposed in Bill C-16.

I'm sure the honourable senators are aware of the genesis of the Mass Casualty Commission — Canada's most lethal mass shooting perpetrated by a perpetrator who had a significant lifelong history of violence, including toward his common-law partner of 19 years, who survived the incident but was the first victim of the mass casualty. Lisa Banfield had experienced 19 years of profound physical and sexual violence as well as

contrôle coercitif et sur l'absence d'une défense correspondante pour les infractions commises par une personne victime de coercition.

D'après les données issues de la recherche et d'autres administrations qui ont adopté une infraction de contrôle coercitif — y compris l'Angleterre, le pays de Galles, l'Écosse et les administrations australiennes de la Nouvelle-Galles-du-Sud et de Queensland, ainsi que d'après les recherches canadiennes, dont celles réalisées par la Commission des pertes massives —, il existe de nombreuses preuves indiquant que l'ajout de dispositions pénales, y compris de nouvelles infractions, ne contribuera pas à accroître la sécurité des femmes et risque, en fait, de criminaliser certaines femmes victimes de violence et d'en retraumatiser d'autres, sans nécessairement leur offrir une protection accrue.

Bien que le droit pénal ait été un outil utile pour certaines femmes cherchant à se protéger contre un agresseur, des décennies de recherches sur les réponses juridiques à la violence conjugale démontrent que la criminalisation a engendré un préjudice supplémentaire dans la vie des survivantes, et que ces préjudices ne sont pas répartis de manière égale. En effet, les femmes marginalisées et celles qui sont autrement criminalisées sont particulièrement susceptibles d'en ressentir les effets.

La criminalisation a entraîné toute une série de conséquences imprévues, y compris une augmentation des cas où les survivantes sont identifiées à tort comme étant les auteures des infractions. Bien que le contrôle coercitif constitue de toute évidence un facteur de risque qui accroît le risque d'homicide par un partenaire intime, les recherches menées dans d'autres administrations indiquent clairement que l'ajout d'une nouvelle infraction de contrôle coercitif dans le Code criminel ne rendra pas les femmes plus en sécurité lorsqu'elles demeurent dans une relation violente ou cherchent à en sortir, et ne réduira pas non plus le taux de féminicide.

Cependant, l'ajout d'une nouvelle défense de coercition dans le Code criminel et l'établissement de politiques et de protocoles nationaux concernant les accusations portées contre des victimes de violence conjugale offriront aux femmes marginalisées, en particulier, une certaine mesure de protection contre la criminalisation.

Dans l'éventualité où le Parlement serait déterminé à créer une nouvelle infraction malgré ces données probantes, je dirais que la voie la moins préjudiciable consiste à adopter le libellé utilisé en Écosse plutôt que celui proposé dans le projet de loi C-16.

Je suis certaine que les honorables sénateurs connaissent bien la genèse de la Commission des pertes massives, la tuerie de masse la plus meurtrière au Canada, commise par un agresseur qui avait un long historique de violence, notamment envers sa conjointe de fait depuis 19 ans, qui a survécu à l'incident, mais en a été la première victime. Lisa Banfield avait subi pendant 19 ans une violence physique et sexuelle profonde ainsi qu'un

coercive control at the hands of the perpetrator of the mass casualty and was subsequently charged by the RCMP with an offence arising from the perpetrator's access to firearms for the mass casualty. The commission looked closely at the treatment of Lisa Banfield and consulted with women, including incarcerated women in prison, including Indigenous and Black Nova Scotian women, through work in the Avalon Sexual Assault Centre and concluded that for many women, the pathway to criminalization is their experience of abuse at the hands of an intimate partner.

Coercive control — so we're clear on what we're speaking about — is sometimes employed to enforce roles within relationships, including through the microregulation of daily activities. The enforcement of traditional gender roles can sometimes mask this controlling behaviour.

The commission made two recommendations with respect to coercive control. The first is a change to charging policies to require police and Crown attorneys to carefully consider the context of intimate partner violence when criminal charges are contemplated against survivors. The second was to conduct an expert study of the possibility of criminalizing coercive control involving all the relevant stakeholders.

I'll conclude my remarks there. Thank you.

The Chair: Thank you, professor.

Mr. Copeland, please proceed.

Peter Copeland, Deputy Director, Domestic Policy, Macdonald-Laurier Institute: Hello, senators and colleagues. Thank you for having me. It's my pleasure to share my thoughts with you on this very comprehensive bill. I'll confine my remarks to three subjects: coercive control, case timelines and minimum sentences.

Coercive control is a sustained pattern of controlling behaviour. It includes duration, controlling behaviour with harmful effects and multiple acts of varying types. The definition we have before us is not as tight. It puts forward a stand-alone offence that requires a pattern of acts, where the nature of the act, what constitutes a pattern and when that threshold is met, is too vague in places.

Only the "any other conduct" in paragraph 264.01(2)(c) of the definition has an explicit reasonable person standard built in, and the concept leaves open the possibility of charges for coercive control that could be better described as isolated instances of particular offences, such as sexual or general assault, uttering threats, forcible confinement or extortion, all of which are existing offences.

contrôle coercitif de la part de l'auteur de la tuerie, et elle a ensuite été accusée par la GRC d'une infraction liée à l'accès de celui-ci aux armes à feu utilisées lors de la tuerie. La commission s'est penchée attentivement sur le traitement réservé à Lisa Banfield et a consulté des femmes, dont des femmes incarcérées, notamment des femmes autochtones et des femmes noires de la Nouvelle-Écosse, par l'intermédiaire de l'Avalon Sexual Assault Centre. Elle a conclu que, pour un grand nombre de femmes, le chemin vers la criminalisation découle de leur expérience de violence aux mains d'un partenaire intime.

Le contrôle coercitif — afin que nous comprenions tous bien de quoi il s'agit — est parfois employé pour appliquer des rôles au sein des relations, notamment par la micro-régulation des activités quotidiennes. L'imposition de rôles de genre traditionnels peut parfois masquer ce comportement contrôlant.

La commission a formulé deux recommandations concernant le contrôle coercitif. La première est de changer les politiques relatives aux accusations afin d'exiger que les services policiers et les procureurs de la Couronne tiennent soigneusement compte du contexte de violence conjugale lorsqu'ils envisagent de porter des accusations criminelles contre des survivantes. La deuxième est de mener une étude d'experts sur la possibilité de criminaliser le contrôle coercitif, en y associant l'ensemble des parties prenantes concernées.

Je vais terminer mes commentaires ici. Merci.

Le président : Merci, madame Cunliffe.

Monsieur Copeland, c'est à vous.

Peter Copeland, directeur adjoint, Politiques intérieures, Institut Macdonald-Laurier : Bonjour, honorables sénateurs et sénatrices, mesdames et messieurs. Merci de me recevoir. Je suis heureux de vous faire part de mes réflexions sur ce projet de loi très exhaustif. Je vais limiter mes commentaires à trois sujets : le contrôle coercitif, les délais judiciaires et les peines minimales.

Le contrôle coercitif est un schéma soutenu de comportements contrôlants. Il suppose une certaine durée, des comportements contrôlants ayant des effets préjudiciables et de nombreux actes de nature variée. La définition qui nous est soumise n'est pas aussi rigoureuse. Elle propose une infraction autonome exigeant un ensemble d'actes, mais la nature de ces actes, ce qui constitue un schéma et le moment où le seuil est atteint, à certains égards, trop vagues.

Seule l'expression « tout autre comportement » figurant à l'alinéa 264.01(2)c) de la définition comporte explicitement une norme de la personne raisonnable, et le concept laisse ouverte la possibilité de porter des accusations pour le contrôle coercitif qui pourraient être mieux qualifiées d'occurrences isolées d'infractions particulières, telles que l'agression sexuelle ou générale, la profération de menaces, la séquestration ou l'extorsion, lesquelles existent toutes déjà.

The idea behind the offence of coercive control should be that there is, in fact, a sustained pattern. Other aspects of the definition lack the necessary clarity. When does financial management, for example, become controlling economic resources? When does disagreement about a child's bedtime become controlling the manner in which the intimate partner cares for a child and over what time frame?

Experience from England, Wales and Scotland — as Professor Cunliffe mentioned — provides case studies in contrast. Scotland's model requires a pattern, a demonstrable effect on the victim and applies a reasonable person standard to the whole test. It also involved considerable officer training, which I believe is contemplated in this case as well. The results were stark, with conviction rates surpassing 90% in Scotland, whereas England's were just 13% in the first year.

The definition of “coercive control” in the bill could, therefore, be improved by applying the reasonable person standard throughout the test, tightening the definition of various acts included in the definition, and possibly requiring two or more acts of a type over a defined period, ensuring the definition is in line with the underlying concept — a pattern, not a set, of isolated acts.

We are pleased to see the inclusion of image takedown powers, which the Macdonald-Laurier Institute advocated for, drawing on the work of Michelle Abel and Bridge2Future, which was introduced at the House committee stage. To ensure these tools are effective, the government should closely study the recently enacted U.S. TAKE IT DOWN Act, which ensures the necessary staffing and technological infrastructure are in place to properly operationalize the tool.

The amendments on delays are also welcome. Two recent Supreme Court decisions in *R. v. Vrbancic* and *R. v. Jacques* provide further clarity to the exceptional circumstances grounds for extending case timelines, which include disclosure, multiple witnesses and other factors common in complex cases. However, I would still argue, as I have before, for clearer national security and organized crime grounds for case timeline extension, as they are very complex, sensitive and deal with the international legal exchange of documents and are often more consequential than other cases.

L'idée qui sous-tend l'infraction de contrôle coercitif devrait être qu'il existe, en fait, un schéma soutenu. D'autres aspects de la définition pèchent par une absence de la clarté nécessaire. À quel moment, par exemple, la gestion financière devient-elle le contrôle des ressources économiques? Quand le désaccord au sujet de l'heure de coucher d'un enfant devient-il le contrôle de la manière dont le partenaire intime s'occupe de l'enfant, et sur quelle période?

Les expériences de l'Angleterre, du pays de Galles et d'Écosse — comme Mme Cunliffe l'a mentionné — offrent des exemples qui montrent le contraire. Le modèle écossais exige l'existence d'un schéma de comportement, un effet notable sur la victime et l'application de la norme de la personne raisonnable à l'ensemble du critère. Cela a également nécessité une formation considérable des agents, ce qui, je crois, est également envisagé dans le présent cas. Les résultats parlent d'eux-mêmes : les taux de condamnation dépassent les 90 % en Écosse, tandis que l'Angleterre enregistre seulement 13 % au cours de la première année.

La définition de « contrôle coercitif » prévue par le projet de loi pourrait donc être améliorée par l'application de la norme de la personne raisonnable à l'ensemble du critère, en précisant davantage la définition des divers actes visés par la définition et, éventuellement, en exigeant au moins deux actes d'un certain type ou plus pendant une période prescrite, de manière à ce que la définition corresponde davantage au concept sous-jacent... un schéma, et non pas un ensemble d'actes isolés.

Nous nous réjouissons de l'inclusion des pouvoirs d'ordonner le retrait d'images, une mesure préconisée par l'Institut Macdonald-Laurier, en s'appuyant sur les travaux de Michelle Abel, et de Bridge2Future, qui en est à l'étape de l'étude en comité à la Chambre. Afin de s'assurer que ces outils soient efficaces, le gouvernement pourrait étudier de près la TAKE IT DOWN Act, récemment adoptée aux États-Unis, qui veille à ce que les effectifs et les technologies nécessaires soient en place pour assurer le bon fonctionnement de cet outil.

Les amendements relatifs aux délais sont également bien accueillis. Deux arrêts récents de la Cour suprême dans les affaires *R. c. Vrbancic* et *R. c. Jacques* apportent davantage de précisions aux motifs de circonstances exceptionnelles permettant de prolonger les délais des dossiers, qui comprennent notamment la divulgation, la présence de plusieurs témoins et d'autres facteurs courants dans les affaires complexes. Cependant, j'affirmerai néanmoins, comme je l'ai déjà fait, qu'il convient de prévoir des motifs plus clairs liés à la sécurité nationale et au crime organisé pour la prolongation des délais des dossiers, puisqu'ils sont très complexes, sensibles, et nécessitent des échanges internationaux de documents juridiques, et ont souvent des conséquences plus lourdes que d'autres affaires.

On minimum sentencing, the government should be commended for going as far as it has in reinstating currently inoperative minimum penalties. That said, the proposed safety valve could still be refined. It remains to be seen how courts will interpret and enact the provision, but recent experience suggests that some courts may be keen to use identity-based criteria to override sentencing provisions by referencing the accused's race or migration status, for example. This safety valve could be further refined to prevent this possibility, while also affording clear grounds for exceptions when the facts of an accused's circumstances warrant it. The bill could be amended to provide a clear list of grounds as either inclusions or exclusions pertaining to the exception to the minimum and for specific offences — things like age, criminal history, whether there's a commercial purpose present, whether the offender is abusing a position of trust or whether it involves organized exploitation or organized crime, which could be applied for certain offence types, such as drug possession, for example.

This would further constrain the courts from searching for often ideologically driven justifications to lessen charges and ensure that they are better guided by the facts in play and the specific circumstances of the person before them rather than generalized assumptions about group membership.

In the main — and in spite of these comments — the government has put forward a sound bill in response to legitimate concerns from the public across broad swaths of the political spectrum, which I find refreshing and commendable.

Thank you.

The Chair: Thank you.

Senator Batters: I would like to address my questions to Mr. Copeland, from the Macdonald-Laurier Institute. Thanks for your comments at the end there about the mandatory minimum sentences.

You said at the House of Commons committee that the mechanism proposed in Bill C-16 draws too heavily, in your view, from the recent case law on mandatory minimum sentences. Do you think it risks, in practice, giving the courts too much latitude to depart from mandatory minimum sentences that Parliament nevertheless intended to make operative and to express its will in making those mandatory minimums?

Mr. Copeland: Thank you, Senator Batters, for the question.

En ce qui concerne les peines minimales, il convient de féliciter le gouvernement d'être allé aussi loin en rétablissant les peines minimales actuellement inefficaces. Cela dit, la soupape de sécurité proposée pourrait encore être affinée. Il reste à voir comment les tribunaux interpréteront et appliqueront la disposition, mais les récentes expériences semblent indiquer que certains tribunaux pourraient être enclins à recourir à des critères fondés sur l'identité pour annuler les dispositions relatives à la détermination de la peine, en se fondant sur l'origine raciale ou le statut migratoire de la personne accusée. Cette soupape de sécurité pourrait davantage être affinée pour prévenir cette possibilité, tout en prévoyant des motifs clairs d'exception lorsque les circonstances propres à l'accusé le justifient. Le projet de loi pourrait être modifié pour prévoir une liste claire des motifs d'inclusion ou d'exclusion concernant l'exception à la peine minimale et dans le cas d'infractions spécifiques... des éléments tels que l'âge, les antécédents criminels, l'existence d'un objectif commercial, le fait que l'auteur de l'infraction abuse d'une position de confiance, ou encore la présence d'exploitation organisée ou de crime organisé, qui pourraient être appliqués à certains types d'infractions, telles que la possession de drogues, par exemple.

Cela empêcherait davantage les tribunaux de chercher des justifications souvent fondées sur des considérations idéologiques pour alléger les accusations et leur permettrait de s'appuyer davantage sur les faits en cause et les circonstances propres à la personne devant eux, plutôt que sur des suppositions générales liées à l'appartenance à un groupe.

Dans l'ensemble — et malgré ces observations —, le gouvernement a présenté un bon projet de loi en réponse aux préoccupations légitimes du public, exprimées sur l'ensemble du spectre politique, ce que je trouve intéressant et louable.

Merci.

Le président : Merci.

La sénatrice Batters : Je voudrais adresser mes questions à M. Copeland, de l'Institut Macdonald-Laurier. Merci des observations que vous avez formulées à la fin concernant les peines minimales obligatoires.

Vous avez dit devant le comité de la Chambre des communes que le mécanisme prévu dans le projet de loi C-16 s'inspire trop, selon vous, de la récente jurisprudence relative aux peines minimales obligatoires. Pensez-vous qu'il risque, en pratique, de donner aux tribunaux une trop grande latitude pour déroger aux peines minimales obligatoires que le Parlement voulait pourtant rendre applicables et par lesquelles il a exprimé sa volonté en les établissant?

M. Copeland : Merci, sénatrice Batters, de la question.

I'm referring in this regard to the particular section of the Charter here in question. The understanding of what constitutes cruel and unusual punishment has been one that courts have been willing to expand through their constitutional theory of a living tree, in which the court may, if it deems so, change the understood meaning of terms in light of what it considers to be evolving social standards and norms.

In this issue and in other criminal sentencing matters, as Professor Fehr indicated, this has provoked a rather strong reaction from many segments of the public who don't, in fact, find minimum sentences for certain things, such as child pornography, to be cruel and unusual.

Although this amendment certainly further constrains the ability of the courts to use this reasonable hypothetical standard, which allows for imagined scenarios beyond consideration of the facts of the case in question, it could still, for example, reference an accused's race or migration status as grounds for saying. In this case, this is cruel and unusual punishment just because the offender has these features.

Listing certain things that prevent the exception from applying could further constrain the court's ability to engage in creative interpretation.

Senator Batters: Thank you. Given what you were just saying, that the better model would actually rely on that type of clear and objective criteria to govern departure from mandatory minimum sentences, do you think that absence of criteria in that section of Bill C-16 is one of the bill's main weaknesses?

Also, we heard from Justice officials when I asked what the standard would be to have a sentence overturned on appeal if a judge decided to use the departure mechanism — the escape hatch, the safety valve, whatever you call it — and gave a sentence that is quite a bit lower than the mandatory minimum standard would be manifestly unfit.

Do you have additional comments to offer about that being perhaps much too high of a standard for this kind of a situation?

Mr. Copeland: I'm sorry, Senator Batters. Are you referring to recent examples of what's going on at the appeals level with the current standard?

Senator Batters: Actually, I asked the Justice officials about these types of departures. What if a judge made an order to say that, "No, the mandatory minimum here is cruel and unusual punishment and is too heavy, so I'm making this quite a light

Je parle ici de l'article particulier de la Charte en question. La définition de l'expression peine cruelle et inusitée est une notion que les tribunaux ont voulu faire évoluer dans le cadre de leur théorie constitutionnelle de l'arbre vivant, selon laquelle le tribunal peut, s'il le juge approprié, adapter l'interprétation des termes en fonction de l'évolution des normes sociales.

Dans ce dossier et dans d'autres questions relatives à la détermination de la peine au criminel, comme l'a indiqué M. Fehr, cela a suscité une réaction assez vive dans de nombreux segments du public, qui estiment que les peines minimales pour certaines infractions, comme la pornographie juvénile, ne sont pas cruelles et inusitées.

Même si cet amendement limite sans aucun doute davantage la capacité des tribunaux de recourir à cette norme des hypothèses raisonnables, ce qui permet de tenir compte des scénarios imaginaires allant au-delà des faits de l'affaire en cause, le tribunal pourrait néanmoins, par exemple, s'appuyer sur l'origine raciale ou le statut migratoire de la personne accusée pour tirer des conclusions selon lesquelles, dans l'affaire en cause, il s'agit de peines cruelles et inusitées en raison de certaines caractéristiques du contrevenant.

Le fait d'établir une liste de certains éléments qui empêchent l'application de l'exception pourrait davantage empêcher les tribunaux de se livrer à des interprétations créatives.

La sénatrice Batters : Merci. Compte tenu de ce que vous venez de dire, à savoir que le meilleur modèle s'appuierait en fait sur ce type de critères clairs et objectifs pour régir les possibilités de déroger aux peines minimales obligatoires, pensez-vous que l'absence de critères dans cet article du projet de loi C-16 fait partie des principales faiblesses du projet de loi?

De plus, nous avons entendu la réponse des représentants du ministère de la Justice, quand j'ai demandé quelle serait la norme relative à l'annulation d'une peine en appel, si un juge décidait de recourir au mécanisme de dérogation — la trappe d'évacuation, la soupape de sécurité, peu importe le nom qu'on lui donne — et qu'il imposait une peine nettement plus légère que la peine minimale obligatoire, une peine manifestement inappropriée.

Avez-vous d'autres observations concernant le fait que ce soit peut-être une norme beaucoup trop élevée pour ce genre de situation?

M. Copeland : Je m'excuse, sénatrice Batters. Parlez-vous des exemples récents de ce qui se passe au niveau des cours d'appel en ce qui concerne la norme actuellement appliquée?

La sénatrice Batters : En fait, j'ai posé une question aux représentants du ministère de la Justice à propos de ce type de dérogation. Que se passe-t-il si un juge rend une ordonnance disant « non, la peine obligatoire dans la présente affaire est une

sentence”? Then I asked what the standard for appeal would be. Is it appealable? Yes, but the standard for appeal was described to me by justice officials as “manifestly unfit.” The sentence is manifestly unfit. Does that give you additional concern about this?

Mr. Copeland: Yes. Within the existing framework, there’s much more latitude to do that, again, because one is holding the law almost to a standard of perfection such that there is no circumstance in which this charge would be cruel and unusual. Whereas, in reality, even the existing jurisprudence and test fail to recognize that police and prosecutors have a great deal of discretion in play. They decide whether to proceed with a summary conviction or by indictment and which offence to pursue.

It’s not as though they are not taking these things into account. Sometimes there are practical and pragmatic considerations, but, other times, they are considerations that pertain to the suitability of the offence based on the nature of the alleged crime.

Yes, this is a good example that you’ve raised. It underlines the concern that I and others still share, which is that courts could indeed find ways to override the minimum, as there seems to be a good deal of desire to do so.

The Chair: Senators, I have to restrict everybody to four minutes for the question and the answer. That means the question has to be succinct, and the answer has to be succinct. We have many senators who want to ask questions. To be fair to everybody, that’s what I’ll enforce.

[Translation]

Senator Miville-Dechéne: Professor Cunliffe, you said the offence of coercive control will not contribute to the safety of women who are victims of domestic violence. This is significant, and your comment surprises me, frankly, given that a number of witnesses, particularly from Quebec, have argued the exact opposite.

I would like to hear more from you on that, especially since you said that this is particularly true for marginalized women, who could be disadvantaged by this new offence. What I also fail to understand about your reasoning is that, among these marginalized women, there are also victims of coercive control who could find in this offence the tools they need to defend themselves more effectively.

peine cruelle et inusitée et est trop lourde; je vais donc imposer une peine beaucoup plus légère»? J’ai ensuite demandé quelle serait la norme en appel. Peut-on interjeter appel? Oui, mais la norme m’a été décrite par les représentants du ministère de la Justice comme étant « manifestement inappropriée ». La peine est manifestement inappropriée. Cela vous préoccupe-t-il davantage à cet égard?

M. Copeland : Oui. Dans le cadre actuel, les juges ont beaucoup de latitude pour faire cela, encore une fois, car on semble exiger de la loi qu’elle soit parfaite, au point qu’il n’existerait aucune circonstance dans laquelle cette accusation serait considérée comme cruelle et inusitée. De plus, en réalité, même la jurisprudence et le critère actuels ne reconnaissent pas que la police et les procureurs disposent d’un large pouvoir discrétionnaire. Ils décident s’il faut procéder par procédure sommaire ou par voie de mise en accusation et quelle infraction doit faire l’objet de poursuites.

Ce n’est pas comme s’ils ne prenaient pas ces choses en considération. Parfois, il y a des considérations pratiques et pragmatiques, mais, d’autres fois, il y a des considérations relatives à la pertinence de l’infraction selon la nature du prétendu crime.

Oui, c’est un bon exemple que vous avez donné. Il met en lumière la préoccupation que d’autres et moi-même partageons encore, à savoir que les tribunaux pourraient en effet trouver des moyens de déroger à la peine minimale, comme ils semblent vraiment vouloir le faire.

Le président : Mesdames et messieurs les sénateurs, je dois vraiment vous limiter à quatre minutes de questions et de réponses. Cela signifie que la question doit être brève, et que la réponse doit l’être également. De nombreux sénateurs et sénatrices veulent poser des questions. Par souci d’équité, c’est ce que j’appliquerai.

[Français]

La sénatrice Miville-Dechéne : Maître Cunliffe, vous soutenez que l’infraction de contrôle coercitif n’améliorera pas la sécurité des femmes victimes de violence conjugale. C’est une question majeure, qui me surprend d’ailleurs, puisque plusieurs témoignages — notamment en provenance du Québec — ont soutenu exactement le contraire.

J’aimerais vous entendre là-dessus, d’autant plus que vous affirmez que c’est particulièrement vrai pour les femmes marginalisées, qui risqueraient d’être désavantagées par cette nouvelle infraction. Ce que je ne saisis pas non plus dans votre logique, c’est que, parmi ces femmes marginalisées, il y a aussi des victimes de contrôle coercitif, qui pourraient justement trouver dans cette infraction des outils pour mieux se défendre.

[English]

Ms. Cunliffe: Thank you, senator, for that question.

On face value, it seems that the new offence of coercive control would provide women who experience violence and coercive control with a new legal tool. However, unfortunately, experience in other jurisdictions and, indeed, experience in Canada suggest that this may not be the outcome.

The concept of legal process abuse has been well documented in Canada in the family violence context, as well as in other jurisdictions. It constitutes a pattern of, for example, false reports to police that a woman who is, in fact, herself a victim is perpetrating violence. There's a great deal of research that suggests that, unfortunately, police and prosecutors often misidentify the true perpetrator of harm and that this extends to circumstances of coercive control.

For example, this is particularly true of women who fight back against their abusers. It's been documented by Elizabeth Sheehy in her book, *Defending Battered Women on Trial*, as well as by Patrina Duhaney from the University of Calgary, with respect to Black women in Canada. The misrecognition of victims as perpetrators of violence is a key concern in this context.

The Mass Casualty Commission met with 27 incarcerated women in Nova Institution for Women in Nova Scotia, who shared with the commission their own experiences of intimate partner and family violence and their pathways to criminalization. In many cases, their criminalization was the product of coercion on the part of abusive partners or a response to the poverty of coercive control and an effort to leave abusive relationships. There's a very strong nexus between women's criminalization and —

[Translation]

Senator Miville-Dechêne: I'll stop you there, because I don't have much time and I have another question for Mr. Copeland.

Thank you very much for that answer.

Mr. Copeland, in your brief, you argue that the term "femicide" used in the bill is misleading and implies that the perpetrator intends to kill because of generalized misogyny. However, as we have noted, the term "femicide" is not really defined like that in the bill.

I'd like to hear your thoughts on that.

[Traduction]

Mme Cunliffe : Merci, sénatrice, de cette question.

De prime abord, il semble que la nouvelle infraction de contrôle coercitif offrirait un nouvel outil juridique aux femmes victimes de violence et de contrôle coercitif. Toutefois, malheureusement, l'expérience dans d'autres administrations et, en effet, l'expérience au Canada indiquent que cela pourrait ne pas être le résultat.

La notion d'abus du processus judiciaire a été largement documentée au Canada, dans le contexte de la violence familiale, ainsi que dans d'autres administrations. C'est un schéma de, par exemple, fausses déclarations à la police, selon lesquelles une femme qui est, en fait, elle-même une victime, est l'auteur d'actes de violence. De nombreuses recherches révèlent que, malheureusement, la police et les procureurs désignent souvent à tort le véritable auteur du préjudice, y compris dans les cas de contrôle coercitif.

Par exemple, cela est particulièrement vrai dans le cas des femmes qui se défendent contre leur agresseur. Cela a été documenté par Elizabeth Sheehy dans son livre, intitulé *Defending Battered Women on Trial*, ainsi que par Patrina Duhaney de l'Université de Calgary, en ce qui concerne les femmes noires au Canada. Le fait de considérer à tort les victimes comme les auteurs de violence est une préoccupation majeure dans ce contexte.

La Commission des pertes massives a rencontré 27 femmes incarcérées à l'Établissement Nova pour femmes, en Nouvelle-Écosse, qui ont raconté à la commission leurs propres expériences de violence conjugale ou familiale et leur parcours vers la criminalisation. Dans de nombreux cas, leur criminalisation a été le résultat de la coercition exercée par leur partenaire violent ou une réaction à la pauvreté découlant du contrôle coercitif et une tentative de quitter une relation de violence. C'est un lien très puissant entre la criminalisation des femmes et...

[Français]

La sénatrice Miville-Dechêne : Je vous arrête, parce que j'ai peu de temps et que j'ai une autre question pour M. Copeland.

Merci beaucoup pour cette réponse.

Monsieur Copeland, dans votre mémoire, vous soutenez que le terme « féminicide » utilisé dans le projet de loi est trompeur et qu'il sous-entend que l'auteur a l'intention de tuer en raison d'une misogynie généralisée. Or, comme nous l'avons constaté, le terme « féminicide » n'est pas réellement défini de cette façon dans le projet de loi.

J'aimerais vous entendre là-dessus.

[English]

Mr. Copeland: Thank you for the question.

Yes, point taken. My comments amount to the fact that it is supposed to refer to homicide motivated by this generalized misogyny.

When you look at the existing offences, they capture the nature of what is proposed here.

I see it as more a political, ideologically driven term rather than one that affords genuine legal distinction and additional tools.

[Translation]

Senator Miville-Dechêne: Should this term have been better defined in the Criminal Code, or should it have been removed?

[English]

Mr. Copeland: I just don't think it should be included.

[Translation]

Senator Oudar: Thank you to the three witnesses for being here this morning and sharing your expertise with us. It will be very useful to us as we continue our work. Professor Cunliffe, I'd like to pick up on the conversation you were having with Senator Miville-Dechêne, because I have the same concern.

Yesterday, we heard from representatives of the Regroupement des maisons pour femmes victimes de violence conjugale who presented us with some very interesting and well-researched arguments about the criminalization of coercive control. The group talked about several significant advances, first from the victims' perspective, but also from a societal perspective, that would provide new tools for detecting and tackling domestic violence more effectively and even preventing femicides. Representatives from the group told us that coercive control was always a key factor in the steps leading up to femicide.

The group provided us with reassurances regarding the fears you're expressing today. They conducted missions in both England and Scotland. Contrary to what you're saying, the representatives told us that several of their counterparts had confirmed that the fear of criminalizing victims through the offence of coercive control had not materialized, precisely because this must be preceded by police training and the administrative measures required for its implementation. That's also what their counterparts advised. These solutions can't be found in amendments to the act, but rather in successful implementation.

[Traduction]

M. Copeland : Merci de la question.

Oui, vous avez raison. Mes commentaires se résument au fait que le terme est censé désigner un homicide motivé par une misogynie généralisée.

Les infractions existantes couvrent déjà la nature de ce qui est proposé ici.

Je le considère davantage comme un terme motivé par la politique et l'idéologie plutôt qu'une notion qui permet d'établir une véritable distinction juridique qui offre des outils supplémentaires.

[Français]

La sénatrice Miville-Dechêne : Est-ce que ce terme aurait dû être mieux défini dans le Code criminel ou supprimé?

[Traduction]

M. Copeland : Je pense qu'il ne devrait simplement pas être inclus.

[Français]

La sénatrice Oudar : Merci à vous trois d'être ici ce matin et de partager avec nous votre expertise, qui nous sera fort utile pour la suite de nos travaux. Maître Cunliffe, je vais poursuivre la conversation que vous venez d'avoir avec la sénatrice Miville-Dechêne, car j'ai la même préoccupation.

Hier, nous avons reçu des représentantes du Regroupement des maisons pour femmes victimes de violence conjugale, qui nous ont soumis des arguments très intéressants et bien fouillés au sujet de la criminalisation du contrôle coercitif. Le regroupement a parlé de plusieurs avancées importantes, d'abord du point de vue des victimes, mais également d'un point de vue sociétal, qui donneraient un nouveau levier pour détecter et intervenir plus efficacement contre la violence conjugale et même prévenir des féminicides. Les représentantes du regroupement nous ont dit que la présence de contrôle coercitif était chaque fois un élément très important dans les étapes qui précédaient le féminicide.

Le regroupement nous a rassurés par rapport aux craintes que vous exprimez aujourd'hui. Il a mené des missions à la fois en Angleterre et en Écosse. Contrairement à vous, les représentantes nous ont dit que plusieurs de leurs interlocuteurs avaient confirmé que la crainte par rapport au fait de criminaliser les victimes au moyen de l'infraction de contrôle coercitif ne s'était pas matérialisée, parce que, justement, ce qui doit précéder, c'est la formation des policiers et des actes administratifs de mise en œuvre. C'est aussi ce que leurs interlocuteurs leur ont conseillé. Ce sont des solutions qui ne se trouvent pas dans des amendements à la loi, mais plutôt dans une mise en œuvre réussie.

I'd like you to comment on that, because, in response to a question from Senator Miville-Dechéne, you said that experiences in other countries had shown that this was not the case. Which countries were you referring to exactly? I imagine they must be different than the ones we heard about from the Regroupement des maisons pour femmes victimes de violence conjugale. Could you be more specific about which countries you were referring to in your response to Senator Miville-Dechéne? Thank you.

[English]

Ms. Cunliffe: Yes. Thank you for inviting me to clarify. The countries to which I refer are England, Wales, New South Wales and Queensland in Australia.

In those countries it's absolutely correct that charges against women have not proceeded to convictions. I want to confirm that so far that has not happened. However, it is evident that there has been no decline in rates of femicide and that charges have rarely been laid.

The Mass Casualty Commission heard from marginalized survivors of violence that women don't report their victimization for many reasons: because of experiences of not being believed by police and other authorities, because they feel losing children was a consequence of disclosing their own experiences of violence, because they fear the harms that racialized men may experience at the hands of the police and the legal system, because of the impact of perpetuating criminalization on efforts to rebuild community and culture, and because they fear that engaging with police will lead to their own criminalization or immigration consequences.

For these reasons, the Mass Casualty Commission recommended decentring criminal law as a response to violence against women in favour of building up front-line agencies that protect women, offer them financial security and pathways to safety. It's clear from research around the Western world that offering women financial security and safe pathways to leave abusive relationships and care for their children is the most effective way to address gender-based violence, including coercive control.

The problem with criminalization as a front-line strategy is that it has disparate impact. It may assist some women — I want to acknowledge that — but for other women it may lead to criminalization and legal systems abuse, retraumatization. For yet others, it may drive them away from seeking safety because of the risk of criminalization of themselves or of men they don't wish to see go to prison.

Je voulais vous entendre, parce que, en répondant à une question de la sénatrice Miville-Dechéne, vous avez dit que des expériences dans d'autres pays avaient montré que cela n'avait pas été le cas. De quels pays parlez-vous exactement? J'imagine que ce sont d'autres pays que ceux dont le Regroupement des maisons pour femmes victimes de violence conjugale nous a parlé. Pourriez-vous être plus explicite sur les pays dont vous parliez dans votre réponse à la sénatrice Miville-Dechéne? Merci.

[Traduction]

Mme Cunliffe : Merci de me donner l'occasion d'apporter des précisions. Les pays dont je parlais sont l'Angleterre, le pays de Galles, la Nouvelle-Galles-du-Sud et le Queensland en Australie.

Dans ces pays, il est tout à fait possible que des poursuites contre des femmes n'aboutissent pas à des condamnations. Je voudrais confirmer que, jusqu'à présent, cela ne s'est pas produit. Cependant, il est évident que les taux de féminicide n'ont pas baissé, et qu'il est rare que des accusations aient été portées.

Les survivants marginalisés de la violence ont expliqué à la Commission des pertes massives que les femmes ne signalent pas leur victimisation pour de nombreuses raisons, notamment parce que la police et d'autres autorités ne les croient pas, parce qu'elles estiment qu'en racontant leurs propres expériences de violence, elles risqueraient de perdre leurs enfants, qu'elles craignent les préjudices que des hommes racisés pourraient subir aux mains de la police et du système judiciaire, en raison des répercussions de la perpétuation de la criminalisation sur les efforts de reconstruction communautaire et culturelle, et parce qu'elles craignent que le fait d'entrer en contact avec la police n'entraîne leur propre criminalisation ou des conséquences en matière d'immigration.

Pour ces raisons, la Commission des pertes massives a recommandé de décentrer le recours au droit pénal en réponse aux violences faites aux femmes, au profit du renforcement d'organismes de première ligne chargés de protéger les femmes, de leur offrir une sécurité financière et des voies vers la sécurité. Les recherches dans le monde occidental montrent clairement que le fait d'offrir aux femmes une sécurité financière et des voies sûres pour quitter des relations de violence et prendre soin de leurs enfants constitue le moyen le plus efficace de lutter contre la violence fondée sur le genre, y compris le contrôle coercitif.

Le problème que pose la criminalisation en tant que stratégie de première ligne est qu'elle a des répercussions disparates. Elle pourrait aider certaines femmes — et je tiens à le reconnaître —, mais pour d'autres femmes, elle pourrait entraîner la criminalisation et l'abus des systèmes judiciaires, ainsi que la réactivation des traumatismes. Néanmoins, pour d'autres, elle peut les dissuader de chercher une protection en raison du risque

Senator Prosper: Thank you to our witnesses. I would follow up on a bit of the dialogue here, Ms. Cunliffe. Thank you for your work in this particular area, which obviously has been informed by your work in Nova Scotia with the Mass Casualty Commission but also your international research as well.

Delving a bit further into marginalized women and the interface that has with respect to coercive control, you provided some of the realities that marginalized women face. You got into why, at times, women don't report, or they're not believed, their partners being racialized, or children, but you also had a comment with respect to poverty and its interface with coercive control. Can you delve into that one a bit? Thank you.

Ms. Cunliffe: Yes. Thank you, Senator Prosper. The strongest research demonstrates the number one reason why women don't leave abusive relationships is because they can't afford to, period. In circumstances where a woman is financially reliant upon an abusive spouse, their capacity to leave the relationship safely is obviously compromised, but so is their capacity to report and to seek support in creating safety within their home.

For these women, criminalization of coercive control as a strategy is unlikely to make them safer.

It's universal evidence that increasing women's economic equality increases their safety.

Senator Prosper: Thank you.

Senator Simons: Professor Cunliffe and Mr. Copeland, you have both referenced the Scottish legislation as a potential improved model for dealing with issues around coercive control. While you were speaking, I took a very quick look at the Scottish legislation, which doesn't use coded language, like coercive control. It cleanly lays out the kinds of patterns of behaviour that could be considered abusive.

I wanted each of you to speak to me from your very different perspectives about how you think that might potentially improve the legislation, both for men and for women, where, in the context of a divorce or separation, things can get very ugly. Do you think the Scottish model would provide more security for both women and men who may be accused of coercive control?

de leur criminalisation ou de la criminalisation d'hommes qu'elles ne veulent pas voir aller en prison.

Le sénateur Prosper : Merci à nos témoins. J'aimerais revenir sur un aspect de la discussion, madame Cunliffe. Merci du travail que vous accomplissez à ce chapitre, lequel est manifestement éclairé par celui que vous avez réalisé en Nouvelle-Écosse auprès de la Commission des pertes massives, mais également par les recherches que vous avez menées à l'échelle internationale.

En approfondissant un peu la question des femmes marginalisées et son lien avec le contrôle coercitif, vous avez décrit certaines des réalités auxquelles ces femmes font face. Vous avez expliqué pourquoi, dans certains cas, elles ne signalent pas la situation, ou pourquoi elles ne sont pas crues, en raison du fait que leur partenaire ou leurs enfants sont racisés. Vous avez également fait un commentaire au sujet du lien entre la pauvreté et le contrôle coercitif. Pourriez-vous nous en dire davantage à ce sujet? Merci.

Mme Cunliffe : Oui. Merci, sénateur Prosper. Les recherches les plus poussées indiquent que la raison principale pour laquelle les femmes ne quittent pas une relation violente est tout simplement qu'elles n'en ont pas les moyens. Point final. Lorsqu'une femme dépend financièrement d'un conjoint violent, sa capacité à quitter la relation en toute sécurité est bien entendu compromise, mais il en va de même de sa capacité à signaler la situation et à chercher du soutien afin d'assurer sa sécurité à la maison.

Pour ces femmes, la criminalisation du contrôle coercitif ne constitue pas une stratégie susceptible d'assurer leur sécurité.

Il est reconnu partout dans le monde qu'une plus grande égalité économique des femmes accroît leur sécurité.

Le sénateur Prosper : Merci.

La sénatrice Simons : Madame Cunliffe et monsieur Copeland, vous avez tous les deux mentionné que la loi écossaise constitue potentiellement un modèle amélioré qui permet de traiter de questions relatives au contrôle coercitif. Durant votre intervention, j'ai jeté un bref coup d'œil à la loi écossaise, qui n'utilise pas de termes codés, comme contrôle coercitif. Elle énonce clairement les types de comportement qui pourraient être considérés comme violents.

J'aimerais que chacun de vous me dise, selon vos points de vue très différents, comment ce modèle pourrait améliorer la loi, tant pour les hommes que pour les femmes, dans un contexte de divorce ou de séparation, où les choses peuvent devenir très difficiles. Croyez-vous que le modèle écossais permettrait de protéger davantage les femmes et les hommes qui pourraient être accusés de contrôle coercitif?

Ms. Cunliffe: Thank you very much, Senator Simons, for your question. One thing I should name is that when Scotland adopted the provision you've just looked at, they made a conscious choice not to create a stand-alone offence of coercive control but to criminalize intimate partner violence as a phenomenon and as a stand-alone offence.

By naming the effects that coercive control and other forms of violence have on the person who experiences that violence, the section provides a pedagogical teaching function. It's much easier for police to interpret what behaviours they should identify and consider worrisome than the language that has been drafted in Bill C-16.

It's a straightforward formula for police to recognize, "Yes, I have these things in play. Yes, I'm hearing from a victim or a victim who is working with victim services that these have been the impacts on her."

So we have seen more success in Scotland, in charging and in obtaining convictions. I think this is because it is a very clear framework that names very specifically how coercive control and other forms of violence impact the day-to-day life and activities of a woman who experiences it, or of any person who experiences it.

Mr. Copeland: Thank you for the question, senator. I just build on Professor Cunliffe's comments by emphasizing the identification of the pattern versus more isolated, specific incidents. If you look at sections 2(a) and (b) of the current proposed definition in Canada, it could be, I guess, a pattern. So two or more instances of sexual assault or coercion — is that really what coercive control is? Or is that an isolated instance of sexual assault or coercion?

Having the fulsome definition of the concept, which includes a sustained pattern of multiple things, really helps put the appropriate contours on what the phenomenon is. So I think amendments to that effect would be warranted.

I also reference the "reasonable person" standard. It's only included in section 2(c) in our bill, whereas in Scotland it applies throughout.

Again, in sections 2(a) and (b) of the Canadian bill, it's more subjective fear and safety as to what you're looking for. That is a little more difficult to ascertain; it's quite subjective. I think it stands on looser ground and, from the perspective of overcharging, where this, in fact, may not be to the degree of

Mme Cunliffe : Merci beaucoup, sénatrice Simons, de poser la question. Je dois mentionner que, lorsque l'Écosse a adopté la disposition que vous venez tout juste de consulter, elle a délibérément décidé de ne pas désigner le contrôle coercitif comme une infraction distincte, mais de criminaliser la violence entre partenaires intimes en tant que phénomène et infraction distincte.

En décrivant les répercussions que le contrôle coercitif et d'autres formes de violence ont sur la personne qui subit cette violence, cet article remplit une fonction pédagogique. La police aura beaucoup plus de facilité à interpréter les comportements qu'elle devrait considérer comme préoccupants qu'en se fondant sur le libellé du projet de loi C-16.

Les policiers comprendront facilement les descriptions qui s'y trouvent : « Oui, ces éléments sont présents. Oui, c'est ce que je déduis de ce que m'a dit la victime ou de ce qu'elle a dit aux services d'aide aux victimes au sujet des répercussions qu'elle a subies. »

L'Écosse a donc obtenu de meilleurs résultats, tant sur le plan des accusations que sur le plan des déclarations de culpabilité. Je crois que cela est dû au fait que le cadre législatif décrit très clairement et très précisément les répercussions qu'ont le contrôle coercitif et d'autres formes de violence sur la vie quotidienne et les activités d'une femme qui en est victime ou de toute personne qui en est victime.

M. Copeland : Merci de votre question, sénateur. Je vais simplement donner suite aux observations de Mme Cunliffe en insistant sur l'importance de cerner la présence d'un schéma de comportements plutôt que de se pencher sur des incidents plus isolés et particuliers. Si l'on examine les alinéas 2a) et b) de la définition actuellement proposée au Canada, il pourrait s'agir, je présume, d'un schéma de comportements. Mais peut-on dire que deux incidents ou plus d'agression sexuelle ou de coercion constituent un véritable contrôle coercitif? Ou s'agit-il plutôt de cas isolés d'agression sexuelle ou de coercion?

Une définition complète de la notion, qui comprend l'idée d'un schéma de comportements répétitifs, aide vraiment à comprendre le phénomène. Je crois donc que des modifications en ce sens seraient justifiées.

Je dois également faire mention de la norme de la « personne raisonnable ». Il n'en est question qu'à l'alinéa 2c) de notre projet de loi, tandis que l'Écosse applique cette norme dans l'ensemble du texte.

Une fois de plus, dans les alinéas 2a) et b) du projet de loi canadien, il est davantage question de la crainte subjective et du sentiment de sécurité. Ces enjeux sont un peu plus difficiles à cerner, et tout cela est très subjectif. Je pense que les dispositions reposent sur des critères plus vagues qui pourraient donner lieu à

coercion, it may be a very heated argument or a set of them, then that would be problematic.

I think applying the reasonable person standard through the whole test and ensuring that the definition better captures the pattern-based nature of the phenomenon would be welcome.

Senator Dhillon: Thank you, folks, for being here today. An important conversation.

Professor Cunliffe, if I can come back to some of the questions my colleagues have already put to you, but in a different way. We heard testimony yesterday, and some of the confidence that was shared with us around potentially seeing improvements with this legislation around protection for battered women and victims. I want to take you back to your testimony, where you had shared that this could have unintended consequences and does not afford any additional protections. I'm curious as to what data you're relying on, and if that could be made available to this committee?

Ms. Cunliffe: Yes. Thank you, Senator Dhillon, for your question. I would be very glad to share with you the published research that emerges from Scotland and Australia on this topic, both in peer-reviewed journal sources.

There was a recent article in *Social and Legal Studies* and a second article in a journal called *Violence Against Women*, both of which are empirical studies of women's safety after the adoption of coercive control. I will share those with the clerk after the completion of this committee's conversation today.

Senator Dhillon: Brilliant. Thank you. That would be very helpful.

Mr. Copeland, if I could follow up with a question for you. You had shared that within coercive control the definition in front of us is not as tight, and you can correct some of what I'm seeing here. On that issue, that we should be coming at it from a criteria-based approach, is there a precedent for that? And what were you relying on when you were suggesting that?

Mr. Copeland: The amendments I have proposed are to apply the reasonable person standard to the whole test to give greater specificity to some of the terms. I'll pull it up if you don't mind.

"Controlling or attempting to control the intimate partner's finances or other property," I suppose the reasonable person standard already applies here, but it's perhaps not the best-framed act here that's being prohibited. I think there could be

des accusations excessives; par exemple, s'il s'agit d'une ou de plusieurs disputes enflammées qui ne constituent pas s'assimiler à de la coercition, cela pourrait poser problème.

Je crois qu'il serait souhaitable d'appliquer la norme de la personne raisonnable à l'ensemble des critères et de veiller à ce que la définition rende mieux compte du fait que le phénomène repose sur un schéma de comportements.

Le sénateur Dhillon : Merci à tous d'être présents ici aujourd'hui. Il s'agit d'une conversation importante.

Madame Cunliffe, si je peux me le permettre, j'aimerais revenir sur certaines des questions que mes collègues vous ont posées, mais en les abordant d'une manière différente. Nous avons entendu des témoignages hier, et on nous a fait part d'un certain optimisme quant à la possibilité que cette mesure législative permette de mieux protéger les femmes battues et les victimes. J'aimerais revenir sur votre témoignage, où vous avez indiqué que cette mesure pourrait avoir des conséquences imprévues et n'offrirait aucune protection supplémentaire. Dites-moi, sur quelles données vous appuyez-vous, et peuvent-elles être communiquées au comité?

Mme Cunliffe : Oui. Merci, sénateur Dhillon, de poser la question. Je serai très heureuse de vous transmettre les recherches qui ont été publiées à cet égard en Écosse et en Australie, qui proviennent toutes les deux de revues à comité de lecture.

Un article récemment publié dans la revue *Social and Legal Studies* ainsi qu'un autre article paru dans la revue *Violence Against Women* constituent tous deux des études empiriques portant sur la sécurité des femmes après l'adoption de dispositions relatives au contrôle coercitif. Je les transmettrai au greffier à la fin de la séance d'aujourd'hui.

Le sénateur Dhillon : Excellent. Merci. Ce serait très utile.

Monsieur Copeland, j'aimerais poursuivre sur cette lancée en vous posant une question. Vous avez indiqué que la définition du contrôle coercitif que nous étudions n'est pas aussi rigoureuse qu'elle pourrait l'être, et corrigez-moi si je me trompe. En ce qui concerne votre observation selon laquelle il faudrait adopter une approche fondée sur des critères, existe-t-il des précédents à ce chapitre? Sur quoi vous êtes-vous appuyé pour affirmer cela?

M. Copeland : Les modifications que j'ai proposées visent l'application de la norme de la personne raisonnable à l'ensemble du critère afin que certains termes soient plus précis. Je vais trouver le passage en question si vous me le permettez.

« Contrôler ou tenter de contrôler les biens ou les finances du partenaire intime »; je présume que la norme de la décision raisonnable s'applique à cette disposition, mais celle-ci ne définit peut-être pas de manière suffisamment précise la nature des actes

greater definition, given what this amounts to. When you look at that, it doesn't have enough definition around it to ensure you're not capturing things that shouldn't be.

Senator Dhillon: One of the other issues we heard about yesterday, and this was from the ombudsperson who shared that one miss in this bill is not having mandatory notification of bail orders, and other releases, to victims. Can I get a quick comment on that from each of you, please? Perhaps we can start with Professor Cunliffe.

Ms. Cunliffe: Yes. I agree having notification of bail release would be a valuable aid to victims in ensuring their safety.

Mr. Copeland: Yes, I agree as well.

Mr. Fehr: As do I.

Senator Dhillon: Thank you.

Senator Clement: Good morning. Thank you all for your testimony. It's heartbreaking to talk about marginalized communities, and I just want to say that there is beauty in living in intersectionality too. Yes, there is vulnerability, but there's also beauty, and I just wanted to say that, because otherwise it's just too painful to continue this conversation.

Professor Fehr, I really liked your opening statement in that you were saying the political temperature is running hot. We heard government officials yesterday say the government feels pressured to take denunciatory action, so we see that. But government officials also acknowledge it's not clear this actually deters crime. So I'm just putting that out there. I think I heard you saying something about that.

I'd like you to say more about how this is a good bill, in the sense that we're moving incrementally and then we need to take stock. What does that look like to you? Could you say more?

You said something about an exemption clause where plea bargaining places undue pressure on folks. If you could say more on that, that was very interesting.

Professor Cunliffe, I heard that the National Association of Women in the Law actually likes it when committees make observations because they can use those observations to make

interdits. Je crois qu'elle pourrait contenir une définition plus précise, compte tenu des conséquences de ces actes. Lorsqu'on y pense, cette disposition n'est pas suffisamment précise pour garantir qu'elle ne vise pas des situations qui ne devraient pas l'être.

Le sénateur Dhillon : L'un des autres points soulevés hier — et cela a été soulevé par l'ombudsman —, c'est que l'une des lacunes de ce projet de loi est l'absence d'une obligation d'aviser les victimes des ordonnances de cautionnement et des autres types de mises en liberté. Pourriez-vous, chacun, nous donner brièvement votre avis à ce sujet, s'il vous plaît? Nous pourrions peut-être commencer par Mme Cunliffe.

Mme Cunliffe : Oui, je suis d'accord pour dire que l'obligation d'aviser les victimes des ordonnances de cautionnement contribuerait grandement à assurer leur sécurité.

M. Copeland : Oui, je suis du même avis.

M. Fehr : Et moi de même.

Le sénateur Dhillon : Merci.

La sénatrice Clement : Bonjour. Merci à tous de vos témoignages. Il est déchirant de parler des communautés marginalisées, et je tiens simplement à dire qu'il peut également être beau de vivre à l'intersection de certaines réalités. Oui, il y a de la vulnérabilité, mais aussi de la beauté, et je voulais simplement le souligner, parce qu'autrement, il est tout simplement trop douloureux de poursuivre cette conversation.

Monsieur Fehr, j'ai beaucoup aimé votre déclaration préliminaire, lorsque vous avez dit que le climat politique est très tendu. Nous avons entendu hier des représentants du gouvernement dire que le gouvernement se sent obligé de prendre des mesures liées à la dénonciation, et nous le constatons donc. Mais certains représentants du gouvernement reconnaissent également qu'il n'est pas certain que ces mesures ont un effet dissuasif sur la criminalité. Je voulais simplement le mentionner. Je crois que je vous ai entendu en parler.

J'aimerais que vous nous expliquiez davantage en quoi il s'agit d'un bon projet de loi, dans la mesure où nous devons faire le point à mesure que nous progressons. Comment cela se traduit-il concrètement, selon vous? Pourriez-vous nous en dire davantage?

Vous avez parlé d'une clause d'exemption visant des cas où la négociation d'un plaidoyer exercerait une pression excessive sur certaines personnes. Pourriez-vous nous en dire davantage à ce sujet? Vous avez soulevé un point très intéressant.

Madame Cunliffe, j'ai entendu dire que l'Association nationale Femmes et Droit souhaite en fait que les comités formulent des observations, parce qu'elle peut ensuite s'en servir

arguments. A lot of what you said today I feel could be part of an interesting observation. Could you say more about what makes women safer? Just lean into that.

Professor Fehr.

Mr. Fehr: Thank you for the questions, senator. On the point of deterrence, I would agree the emphasis should be on denunciation because the idea that increasing punishments to deter others works has been disproven many times.

The question of whether individuals know of increases in minimum punishments is almost itself dispositive of that question, but there are many other reasons. And the Supreme Court, in *R. v. Nur*, around paragraphs 113 through 115, explained that quite well and cites a great deal of literature on points.

I've also written on that question if the committee is interested.

As to the taking stock point, there are any number of examples of exemption clauses from South Africa to Australia, England, and so on. The standard that Parliament has proposed is on the constitutional standard, and it's arguably a high one, so gross disproportionality. Whether that is going to result in sentencing trends not shifting in the way Parliament wishes them to or maybe ends up being too harsh, that question is something that requires study. Taking stock of how courts actually apply the exemption standard is important.

To your prudent comment at the outset that we should be thinking about intersectionality, especially the experiences of vulnerable communities, a theme that we have heard in this committee, including the experiences of, say, Indigenous peoples, when we consider whether the safety valve ought to be applied, this is something that is fundamental to the idea of proportionality in sentencing, as Parliament has defined that term and as the Supreme Court of Canada has adopted it. It's prudent to continue down that track and consider *Gladue* factors and so on in determining whether the safety valve is appropriate.

Finally, with your question on plea bargaining, it can happen that an individual has a reasonable prospect of self-defence being successful, and then they're offered a plea bargain where they can plead to manslaughter and then avoid the minimum sentence.

pour formuler des arguments. Une grande partie de ce que vous avez dit aujourd'hui pourrait, à mon avis, être reprise dans une observation intéressante. Pourriez-vous nous en dire davantage au sujet de ce qui améliore la sécurité des femmes? Penchez-vous simplement sur la question.

Monsieur Fehr, souhaitez-vous intervenir?

M. Fehr : Merci de vos questions, sénatrice. Pour ce qui est de l'effet dissuasif, je suis d'accord pour dire qu'il faudrait mettre l'accent sur la dénonciation, parce que l'idée selon laquelle l'augmentation des peines a un effet dissuasif a été réfutée à maintes reprises.

La question de savoir si les gens sont au courant de l'augmentation des peines minimales permet, presque en soi, de déterminer si cette mesure est efficace, mais bien d'autres facteurs entrent en ligne de compte. D'ailleurs, aux paragraphes 113 à 115 de l'arrêt *R. c. Nur*, la Cour suprême explique très bien cette question et cite une abondance d'exemples tirés de la jurisprudence à cet égard.

J'ai également publié des travaux sur cette question si le comité souhaite les consulter.

Pour ce qui est de faire le point, on peut s'inspirer de nombreux exemples de clauses d'exemption qui proviennent de l'Afrique du Sud, de l'Australie, de l'Angleterre et ainsi de suite. La norme proposée par le Parlement est fondée sur la norme constitutionnelle, laquelle est sans équivoque une norme élevée, puisqu'il s'agit du critère de la disproportion exagérée. La question de savoir si cela fera en sorte que les pratiques en matière de détermination de la peine n'évoluent pas ainsi que le souhaite le Parlement ou fera en sorte que les peines soient trop sévères mérite d'être examinée. Il est important de faire le point sur la manière dont les tribunaux appliquent la norme d'exemption.

Pour revenir à l'observation prudente que vous avez faite au début, selon laquelle nous devons tenir compte de l'intersectionnalité en particulier de l'expérience vécue par les communautés vulnérables, il s'agit d'un sujet qui a été abordé à plusieurs reprises devant le comité lorsque nous cherchons à savoir si cette soupape de sûreté devrait s'appliquer, notamment lorsqu'il est question des expériences vécues par les Autochtones; il est essentiel de tenir compte de ces réalités afin d'établir si les peines imposées sont trop sévères, car cela va au cœur du principe de proportionnalité tel que défini par le Parlement et adopté par la Cour suprême du Canada. Il serait judicieux de poursuivre dans cette voie et de tenir compte des facteurs énoncés dans l'arrêt *Gladue*, entre autres, pour décider de la pertinence de cette soupape de sûreté.

Enfin, pour ce qui est de votre question concernant la négociation des plaidoyers, il peut arriver qu'une personne ait de bonnes chances d'obtenir gain de cause en invoquant le motif de la légitime défense, mais qu'on lui propose ensuite de négocier

That can provide an incentive to not roll the dice, so to speak, with one's defence, and that raises the serious possibility of convicting the innocent. That is an incentive structure that the law should do away with. I think that a separate exemption clause that doesn't focus on the proportionality of punishment but focuses on that particular incentive could be crafted and would be prudent and, at a minimum, is something I would hope that Parliament would consider either here or in future legislation.

Senator Clement: Thank you. Professor Cunliffe?

Ms. Cunliffe: Yes. Thank you. I was very moved by your comment, and I fully agree there is beauty in intersectionality. We heard that loud and clear in the Mass Casualty Commission as well.

That leads me to my first strategy for safeguarding women's safety, which is to fund the agencies and service providers that keep women safe, including those that operate, for example, in African-Nova Scotian communities and in Indigenous women's communities. The expertise is there. They spend too much of their time trying to fundraise. If we could fund them more securely, they could spend more of their time helping women.

The second thing we can do is fund women's pathways to safety directly and ensure that women have access to safe and affordable housing, to child care and to the services and daily needs that they require in order to free themselves from abusive relationships.

The third thing we can do is listen to women and believe them when they tell us they're unsafe. Too often, the police and the legal system disbelieve women who name their own safety, and the Mass Casualty Commission, in Volume 5 of its final report, names a number of specific instances of that in rural Nova Scotia, given the scope of our mandate.

The fifth thing — training of police has been mentioned. It's always a good thing to have training, but it is to improve police education across the nation to something more like the Quebec model, which is a multi-year approach to education that takes very seriously the intellectual task of teaching the police to understand what the Criminal Code says in order to know what to charge in a given moment.

le plaidoyer afin qu'elle puisse plaider coupable à une accusation d'homicide involontaire et d'ainsi éviter la peine minimale. Cela pourrait l'inciter à ne pas prendre le risque, pour ainsi dire, de défendre sa cause, et il y aurait une possibilité sérieuse qu'une personne innocente soit condamnée. Il s'agit d'une structure incitative dont devrait se défaire le droit. Je crois qu'il serait prudent de rédiger une clause d'exemption distincte qui porterait non pas sur la proportionnalité de la peine, mais sur cet incitatif en particulier. J'espère à tout le moins que le Parlement envisagera cette possibilité, soit dans le cadre du présent projet de loi, soit dans le cadre d'une autre mesure législative.

La sénatrice Clement : Merci. Madame Cunliffe, souhaitez-vous intervenir?

Mme Cunliffe : Oui. Merci. J'ai été très émue par votre commentaire, et je suis tout à fait d'accord pour dire qu'il y a de la beauté dans l'intersectionnalité. Nous avons également entendu dire cela haut et fort dans la Commission des pertes massives.

Cela m'amène à ma première stratégie visant à préserver la sécurité des femmes, qui est de financer les agences et les fournisseurs de services qui gardent les femmes en sécurité, y compris ceux qui exercent leurs activités, par exemple, dans les communautés afro-néo-écossaises et dans les communautés de femmes autochtones. Les experts sont là. Ils consacrent trop de temps à tenter d'obtenir des fonds. Si nous pouvions leur assurer un financement stable, ils pourraient passer davantage de temps à aider les femmes.

La deuxième chose que nous pouvons faire est de financer les structures qui garantissent la sécurité des femmes directement et de nous assurer que les femmes ont accès à des logements sécuritaires et abordables, à une garde d'enfants et aux services comblant leurs besoins quotidiens afin de se libérer de leurs relations de maltraitance.

La troisième chose que nous pouvons faire est d'écouter les femmes et de les croire lorsqu'elles nous disent qu'elles ne sont pas en sécurité. Trop souvent, la police et le système judiciaire ne croient pas les femmes qui décrivent leur situation, et la Commission des pertes massives, dans le volume 5 de son rapport final, fournit un certain nombre d'exemples spécifiques de cela en Nouvelle-Écosse rurale, en raison du champ d'application de notre mandat.

La cinquième chose — la formation des policiers a été mentionnée. C'est toujours une bonne chose d'être formé, mais il s'agit d'améliorer l'éducation policière partout dans la nation pour arriver à quelque chose de similaire au modèle québécois, qui est un parcours d'étude s'échelonnant sur de multiples années et qui prend très au sérieux la tâche intellectuelle d'enseigner à la police le contenu du Code criminel afin qu'elle le comprenne et qu'elle sache quelles accusations porter à un moment donné.

One of the patterns we saw — and it's been repeated recently in the Susan Butlin report that's been released by the Civilian Review and Complaints Commission for the RCMP — is that many front-line police officers simply don't know the code well enough to know what to charge even when a charge is available.

Senator Dalphond: Thank you very much to all the participants. It is always very interesting to hear from you.

My question is to Professor Fehr. Am I wrong to believe that the Supreme Court in *Senneville* has shown a kind of greater deference to Parliament in matters of sentencing than before?

Mr. Fehr: On the question of minimum sentences in particular, it would appear that a narrow majority of the Supreme Court has affirmed a very broad methodology for assessing whether a scenario can be used to engage a minimum sentence. What Bill C-16 does is take that tool away from the courts, in the section 12 of the Charter context, as a means to challenge legislation. Now courts can do this on a case-by-case basis.

Senator Dalphond: Yes. Thank you. I agree with you that the answer that Parliament is proposing is going as far as possible away from this reasonable hypothetical scenario, which I never thought was very useful.

If you look at what has been defined by the court as being a cruel and unusual punishment, would you say that the definition is very narrow? We hear in the political climate that we live in right now that a minimum sentence of three years could be changed to a weekend punishment in jail or even at home or something like that. Would that be possible when we look at the jurisprudence of the Supreme Court defining what is cruel and unusual punishment?

The court says there are two forms of it. The first one is grossly disproportionate and not merely excessive, and the second one is a very narrow class of punishment, which is incompatible with human dignity such as lash, lobotomization or castration.

With such parameters, do you think there is a real danger that the judges will go off the rails and replace minimum sentences by what they call the sentence *bonbon*, the easy one?

Mr. Fehr: I understand your question. I don't know if I would call it a danger, but there will be some judges who will apply that standard in a way that will need appellate review, to put it bluntly.

Un des motifs dont nous avons été témoins — et il a été répété récemment dans le rapport de Susan Butlin qui a été publié par la Commission civile d'examen et de traitement des plaintes relatives à la GRC —, c'est que de nombreux agents de police de première ligne ne connaissent tout simplement pas le code assez bien pour savoir quelles accusations porter même lorsqu'ils pourraient en porter une.

Le sénateur Dalphond : Merci beaucoup à tous les participants. Il est toujours très intéressant de vous entendre donner votre avis.

Ma question s'adresse à M. Fehr. Ai-je tort de croire que la Cour suprême, dans l'affaire *Senneville*, a montré une sorte de déférence plus grande envers le Parlement en matière de détermination de la peine qu'avant?

M. Fehr : Lorsqu'il est question de peines minimales en particulier, il semblerait qu'une majorité courte de la Cour suprême ait validé une méthodologie très large pour évaluer si un scénario peut être utilisé au moment d'envisager une peine minimale. Ce que fait le projet de loi C-16, c'est de retirer cet outil aux tribunaux, dans le contexte de l'article 12 de la Charte, afin de les empêcher de contester la disposition législative. Les tribunaux peuvent maintenant faire cela au cas par cas.

Le sénateur Dalphond : Oui. Merci. Je suis d'accord avec vous pour affirmer que la réponse que propose le Parlement s'éloigne le plus possible de ce scénario hypothétique raisonnable, que je n'ai jamais jugé très utile.

Si vous vous penchez sur ce qui a été défini par la Cour comme étant une peine cruelle et inusitée, affirmeriez-vous que la définition est très étroite? Nous entendons dire, dans le climat politique dans lequel nous vivons actuellement, qu'une peine minimale de trois ans pourrait être transformée en une peine d'une fin de semaine en prison ou même à domicile ou quelque chose du genre. Serait-ce possible, lorsque nous tenons compte de la définition d'une peine cruelle et inusitée dans la jurisprudence de la Cour suprême?

La Cour affirme qu'il y a deux formes de peines cruelles et inusitées. La première est grossièrement disproportionnée et pas seulement excessive, la seconde est une catégorie très précise de châtiment qui est incompatible avec la dignité humaine comme les coups de fouet, la lobotomie ou la castration.

Avec de tels paramètres, croyez-vous qu'il existe un réel danger que les juges déraillent et remplacent les peines minimales par ce qu'on appelle la peine bonbon, la peine facile?

M. Fehr : Je comprends votre question. Je ne sais pas si j'irais jusqu'à qualifier cela comme étant un danger, mais il y aura des juges qui mettront en œuvre cette norme d'une manière qui nécessitera un examen en appel, pour dire les choses crûment.

The *Senneville* case is a perfect example where that individual, who possessed 300-odd files of child sex abuse material, was given a three-month sentence, and every appellate judge, as I recall, overturned that sentence and imposed the minimum.

So you will have an ironing-out period, if you will. In some cases, though — and I detail this in a book that's coming out next month called *Cruel and Unusual*, on section 12 of the Charter — there are real-life instances where the punishment applies to an individual in a way that is quite absurd, despite Crown discretion.

Thankfully, our Crown prosecutors exercise their discretion reasonably, I think, in the vast majority of cases, and I expect that will continue. But this is a safety valve. It's meant to serve that purpose, and it's a vital tool for upholding the minimum sentences' constitutionality.

The Chair: Thank you. We're now at a point where we'll close this panel. I thank our three witnesses for coming today. If there is additional information you'd like to convey to the clerk, it will be distributed to all senators, and I would invite you to do that. Anything you want to submit to augment some of the points you've made would be much appreciated.

On behalf of all the senators, I thank you for taking the time to be with us and answering our questions. Your contributions will, no doubt, play an important role in guiding our discussions on the study of this bill.

Honourable senators, as we continue our pre-study of Bill C-16, the protecting victims act, Senator Batters would like to make a comment.

Senator Batters: Before we get this panel started, thanks to all our witnesses for coming on such short notice and on such a complex matter, we appreciate that.

I wish to make a short comment because last night we heard a motion that is going to be tabled by the government for this committee to do a — boy, if people thought that they didn't like calling it a truncated study of our pre-study on Bill C-25, they sure the heck won't like the fact that it is going to be potentially one hour of witnesses with a clause by clause right after that for Bill C-25.

Right now, we're very busy doing all of these many hours to try to do the best job we possibly can on a very truncated study on Bill C-16.

L'affaire *Senneville* est un parfait exemple d'affaires où un individu, qui avait en sa possession environ 300 fichiers de pédopornographie, s'est fait infliger une peine de trois mois, et tous les juges d'appel, à mon souvenir, ont invalidé cette peine et ont imposé la peine maximale.

Alors il y aura une période d'adaptation, si vous voulez. Dans certains cas, toutefois — et je donne davantage de détails là-dessus dans un livre qui sortira le mois prochain, intitulé *Cruel and Unusual*, portant sur l'article 12 de la Charte —, il y a des exemples bien réels de cas où la peine s'applique à un individu de manière assez absurde, malgré le pouvoir discrétionnaire accordé au procureur.

Heureusement, nos avocats de la Couronne exercent leur pouvoir discrétionnaire de façon raisonnable, à mon avis, dans la vaste majorité des cas, et je m'attends à ce que cela continue. Cependant, il s'agit d'une soupape de sûreté. Elle doit servir à cela, et il s'agit d'un outil crucial pour maintenir la constitutionnalité des peines minimales.

Le président : Merci. Nous sommes désormais rendus au stade où nous allons mettre fin à notre rencontre avec ce groupe de témoins. Je remercie nos trois témoins d'être venus aujourd'hui. S'il y a des informations supplémentaires que vous souhaitez transmettre au greffier, elles seront distribuées à tous les sénateurs, et je vous inviterais à le faire. Tout ce que vous souhaitez soumettre pour appuyer certains des points que vous avez fait valoir serait très apprécié.

Au nom de tous les sénateurs, je vous remercie d'avoir pris le temps d'être avec nous et de répondre à nos questions. Vos contributions joueront, je n'en doute pas, un rôle important dans la direction que prendront nos discussions sur l'étude de projet de loi.

Honorables sénateurs, alors que nous continuons notre étude préalable du projet de loi C-16, la Loi visant à protéger les victimes, la sénatrice Batters souhaiterait faire un commentaire.

La sénatrice Batters : Avant que nous ne passions à notre prochain groupe de témoins, merci à tous nos témoins d'être venus ici à si court préavis pour parler d'un sujet aussi complexe; nous apprécions cela.

Je souhaite faire un court commentaire, car hier soir, nous avons entendu parler d'une motion qui sera présentée par le gouvernement afin que le comité fasse — ciel, si les gens croyaient qu'ils n'aimaient pas appeler cela une étude abrégée de notre étude préalable sur le projet de loi C-25, ils ne vont sûrement pas aimer le fait que l'on prévoie potentiellement une heure de témoignages avec un examen article par article juste après pour le projet de loi C-25.

En ce moment, nous sommes très occupés à travailler pendant de nombreuses heures pour essayer de faire le meilleur travail possible concernant une étude très abrégée du projet de loi C-16.

The government needs to hear that this is not an acceptable or respectful way to deal with the Senate, to expect that our committee could do any kind of a job, especially — maybe they should take the time to read our pre-study report we put out saying what a truncated study it was, that we didn't have time to deal with all of these issues in any kind of reasonable time frame or hear the witnesses we needed to.

Now we're being put into the position that, because of the government's timeline, where they will use time-allocated procedure if we don't have a report back to them within basically one day, I find this extremely offensive.

It's not fair to the Senate. It's not fair to this Legal Committee. It's not fair to the Canadian people who expect us to improve laws, not just rubber stamp them.

Thank you.

The Chair: Thank you, Senator Batters. We will be following that up with the steering committee and perhaps with the whole committee later today.

Witnesses, thank you for coming today. I now have the pleasure of welcoming, from the Criminal Lawyers' Association, Cassandra Richards; from the Canadian Bar Association, Melanie Webb, Chair, Criminal Justice Section and Katherine Batycky, Barrister and Solicitor.

From the Ontario Crown Attorneys' Association, we have Lesley Pasquino, President. From the BC Crown Counsel Association, we have Adam Dalrymple, President, and Mark Bussanich, Director.

Each one of the groups has five minutes to make an opening statement, and then we'll move to questions.

We'll start first with Cassandra Richards.

Cassandra Richards, Criminal Lawyer, Criminal Lawyers' Association: Thank you to the committee for inviting the Criminal Lawyers' Association, or CLA, to speak on this bill.

I will be making three recommendations today.

I echo the comments made by the Canadian Civil Liberties Association, or CCLA, regarding mandatory minimum penalties.

First, the CLA urges this committee to reconsider the proposed section on remedies for delay. This amendment is unconstitutional.

Le gouvernement a besoin d'entendre qu'il ne s'agit pas d'une manière acceptable ou respectueuse de faire les choses au Sénat, de s'attendre à ce que notre comité fasse le moindre travail, surtout... peut-être devrait-il prendre le temps de lire le rapport d'étude préalable que nous avons publié déclarant à quel point cette étude était abrégée, que nous n'avions pas eu le temps de traiter de toutes ces questions dans un temps raisonnable ou d'entendre les témoins que nous avons besoin d'entendre.

Nous sommes maintenant mis dans la position où, en raison de l'échéancier du gouvernement, il va procéder avec le temps qui lui a été alloué si nous ne lui fournissons pas un rapport d'ici essentiellement un jour, alors je trouve cela extrêmement insultant.

Cela n'est pas juste envers le Sénat. Cela n'est pas juste envers le Comité des affaires juridiques, cela n'est pas juste envers le peuple canadien qui s'attend à ce que nous améliorions les lois, pas juste que nous y apposions notre sceau d'approbation.

Merci.

Le président : Merci, sénatrice Batters. Nous ferons un suivi à ce sujet avec le comité directeur et peut-être avec l'ensemble du comité plus tard aujourd'hui.

Chers témoins, merci d'être venus aujourd'hui. J'ai maintenant le plaisir d'accueillir Me Cassandra Richards, de la Criminal Lawyers' Association; la présidente de la Section du droit pénal, Me Melanie Webb, et l'avocate-procureure, Me Katherine Batycky, de l'Association du Barreau canadien.

Nous recevons le président, Me Lesley Pasquino, de l'Ontario Crown Attorneys' Association; ainsi que le président de la BC Crown Counsel Association, Me Adam Dalrymple, et son directeur, Me Mark Bussanich.

Chacun de ces groupes dispose de cinq minutes pour ses observations préliminaires, et ensuite nous passerons aux questions.

Nous commencerons avec Cassandra Richards.

Cassandra Richards, avocate criminaliste, Criminal Lawyers' Association : Merci au comité d'avoir invité la Criminal Lawyers' Association, ou CLA, à se prononcer au sujet de ce projet de loi.

Je vous ferai trois recommandations aujourd'hui.

Je me fais l'écho des commentaires émis par l'Association canadienne des libertés civiles, ou l'ACLC, au sujet des peines minimales obligatoires.

Tout d'abord, la CLA conseille vivement à votre comité de réévaluer l'article proposé portant sur les recours concernant les délais. Cet amendement est inconstitutionnel.

Subsection 24(1) of the Charter guarantees courts and judges broad authority to grant remedies that are appropriate and just.

Bill C-16 undermines that principle by restricting a stay of proceedings, the established minimum remedy for a breach of the right to be tried within a reasonable time.

In doing so, it attempts to do indirectly what Parliament cannot do directly: limit the constitutional role of the judiciary. This is an encroachment, and it is unconstitutional.

Further, the amendment is unclear. It directs judges to consider undefined alternatives to a stay, inviting inconsistency and unfairness.

With great respect, many of the proposed alternatives by Department of Justice Counsel, Chelsea Moore, to this committee would not work.

A judge cannot order the severing of co-accused trials or exclude evidence without those specific applications before them, nor can a judge order an accused to change from jury to judge alone, unless that is what the accused wants. These suggestions do not reflect the law.

Ironically, while judges try to figure out alternatives, cases will drag on and delays will increase.

If a stay does not incentivize timely prosecutions, lesser remedies will not. These amendments risk reviving the culture of complacency the Supreme Court sought to eliminate while doing nothing to address the root causes of delay.

If this amendment is ultimately adopted, the CLA supports the CCLA's proposed addition of a further factor to guide courts when considering alternative remedies.

Second, the CLA recommends removing the language of requiring an accused to establish that a therapeutic record contains evidence capable of raising a reasonable doubt as to guilt as a precondition of production.

This amendment would require an accused to prove that a therapeutic record contains evidence capable of raising a reasonable doubt before it can even be produced. It imports the "innocence at stake" test, an exceptionally high standard reserved for the most protected areas of law, solicitor-client privilege and informer privilege.

Le paragraphe 24(1) de la Charte garantit le pouvoir des tribunaux et des juges d'utiliser des recours qui sont appropriés et justes.

Le projet de loi C-16 nuit à ce principe en restreignant le recours au sursis des procédures, le recours minimum établi pour une violation du droit d'être jugé dans un temps raisonnable.

En faisant cela, ce projet de loi tente de faire indirectement ce que le Parlement ne peut pas faire directement : limiter le rôle constitutionnel du pouvoir judiciaire. Il s'agit d'un empiètement, et il est inconstitutionnel.

De plus, l'amendement n'est pas clair. Il ordonne aux juges d'envisager des solutions de rechange indéterminées à un sursis, ce qui ouvre la porte à des incohérences et des injustices.

Avec tout le respect qui vous est dû, plusieurs des solutions de rechange proposées par l'avocate du ministère de la Justice, Chelsea Moore, au comité ne fonctionneraient pas.

Un juge ne peut pas ordonner que soient disjointes les procédures dans le cas de co-accusés ni exclure des éléments de preuve sans qu'il ne dispose de ces requêtes spécifiques; de plus, un juge ne peut pas ordonner à un accusé de passer d'un procès devant jury à un procès devant un juge seul, à moins que ce ne soit ce que souhaite l'accusé. Ces suggestions ne sont pas conformes à la loi.

Ironiquement, tandis que les juges tentent de trouver des solutions de rechange, les cas vont s'éterniser, et les délais vont augmenter.

Si un sursis n'encourage pas des poursuites rapides, une réduction des recours ne le fera pas non plus. Ces amendements risquent de revitaliser la culture de complaisance que la Cour suprême souhaitait éliminer tout en ne faisant rien pour répondre aux causes profondes des retards.

Si cet amendement finit par être adopté, la CLA soutient l'ajout proposé par l'ACLC d'un facteur supplémentaire pour guider les tribunaux lorsqu'ils envisagent d'autres recours.

Ensuite, la CLA recommande la suppression du libellé exigeant qu'un accusé établisse qu'un dossier thérapeutique contient des éléments de preuve susceptibles de soulever un doute raisonnable quant à la culpabilité comme condition préalable à la production du document.

Cet amendement exigerait qu'un accusé prouve qu'un dossier thérapeutique contient des éléments de preuve susceptibles de soulever un doute raisonnable avant même qu'il ne puisse être fourni. Il concerne le critère de l'« innocence en péril », une norme exceptionnellement élevée réservée aux domaines les plus protégés du droit, au secret professionnel et au privilège des informateurs.

The CLA agrees that therapeutic records engage important privacy issues and deserve strong protection. The current legal framework protects that. Courts approach these applications with extreme caution.

I have significant experience representing complainants in these applications. However, applications for therapeutic records are infrequent by defence counsel, and judges make the right decision when these applications come before them.

In rare cases, these records are essential to ensure a fair trial. The current regime already strikes the appropriate balance.

This amendment upsets that balance by imposing an impossible burden and undermining trial fairness. It is constitutionally vulnerable and increases the risk of wrongful convictions.

Finally, the CLA recommends reconsidering the expansion of constructive first-degree murder.

This is a significant and troubling expansion of the most serious offence in our Criminal Code. Terms like “coercive control,” “direction,” and “influence” are broad and imprecise. They capture a wide range of relationship dynamics that fall short of the level of violence that justify first-degree murder. These provisions also risk capturing conduct and people we do not want captured by the heavy hand of the criminal law.

We are also concerned with subsection (c), which applies where an offence is committed in the context of a “sexual nature or for a sexual purpose.” This language is vague and unnecessary. Sexual assault is already a predicate offence for constructive first-degree murder. This provision is redundant and will create confusion in its application.

Thank you for your time.

The Chair: You’re right on the mark. Thank you very much. Canadian Bar Association, five minutes in total. Please proceed.

Melanie J. Webb, Chair, Criminal Justice Section, Canadian Bar Association: Good morning, and thank you for the opportunity to appear before you again to discuss Bill C-16.

The Canadian Bar Association represents approximately 40,000 lawyers, law students, academics and jurists across Canada. Our written submission was prepared by the Criminal Justice Section, which includes both Crown and defence counsel,

La CLA est d’accord pour affirmer que les dossiers thérapeutiques font intervenir des questions importantes au sujet de la confidentialité et méritent d’être solidement protégés. Le cadre juridique actuel les protège. Les tribunaux traitent ces demandes avec une prudence extrême.

J’ai une expérience considérable dans la représentation de plaignants dans ces demandes. Toutefois, les demandes liées aux dossiers thérapeutiques sont peu fréquentes de la part des avocats de la défense et les juges rendent la bonne décision lorsque ces demandes leur sont soumises.

Dans de rares cas, ces dossiers sont essentiels pour assurer la tenue d’un procès juste. Le régime actuel assure déjà l’équilibre approprié.

L’amendement déstabilise cet équilibre en imposant un fardeau impossible et en nuisant à l’équité du procès. Il est vulnérable sur le plan constitutionnel et augmente le risque d’erreurs judiciaires.

Enfin, la CLA recommande de réexaminer l’élargissement de la définition du meurtre au premier degré imputé.

Il s’agit d’un élargissement significatif et troublant de la définition d’une des infractions les plus graves dans notre Code criminel. Des termes comme « contrôle coercitif », « direction » et « influence » sont larges et imprécis. Ils englobent une vaste gamme de dynamiques relationnelles qui sont loin d’être au niveau de violence qui justifie un meurtre au premier degré. Ces dispositions risquent également d’englober des comportements et des gens que nous ne souhaitons pas voir pris dans les griffes du droit pénal.

Nous sommes également préoccupés par l’alinéa c), qui s’applique lorsqu’une infraction est commise dans un contexte de « nature sexuelle ou dans un but sexuel ». Ce libellé est vague et superflu. Les agressions sexuelles sont déjà des infractions sous-jacentes au meurtre au premier degré. Cette disposition est redondante et créera de la confusion dans son application.

Je vous remercie de votre temps.

Le président : Vous terminez juste à temps. Merci beaucoup. C’est maintenant au tour de l’Association du Barreau canadien, qui a cinq minutes au total. Allez-y.

Melanie J. Webb, présidente, Section du droit pénal, Association du Barreau canadien : Bonjour, et merci de me donner l’occasion de comparaître devant vous, encore une fois, pour discuter du projet de loi C-16.

L’Association du Barreau canadien représente environ 40 000 avocats, étudiants en droit, universitaires et juristes de partout au Canada. Notre mémoire a été préparé par la Section du droit pénal, qui inclut à la fois des avocats de la

with input from the Family Law, Child and Youth Law, and Women Lawyers sections.

I serve as Chair of the Criminal Justice Section and practise as a criminal trial and appellate lawyer.

While our written submission addresses several aspects of Bill C-16, I would like to focus my remarks today on two principal concerns.

First, timely trials and delay: The CBA recognizes that delay remains a serious challenge in our criminal justice system. However, requiring courts to consider alternative remedies over stays of proceedings on a breach of an accused's constitutional right to a trial without unreasonable delay risks weakening the incentive for governments to make the investments necessary to ensure timely trials. In our view, that could ultimately result in even longer delays. Those delays harm not only accused persons but also victims of crime by prolonging uncertainty, delaying closure and undermining confidence in the administration of justice. We are also concerned that the most likely alternative remedy — a sentence reduction, if convicted — may, when combined with other existing sentencing credits and reductions, produce unfit outcomes.

Second, mandatory minimum sentences: Although Bill C-16 proposes a safety valve for mandatory minimum penalties, it would still require the court to impose a term of actual imprisonment. That approach prevents judges from considering the full range of otherwise available sentencing options, including a conditional sentence order, where appropriate, even though we acknowledge that it is likely to be a rare and exceptional case for serious offences, and rightly so.

The CBA has long supported preserving judicial discretion and ensuring that sentencing judges can impose a fit sentence based on the circumstances of the offence and the offender. We, therefore, encourage the committee to consider the alternative framework proposed in Bill S-208, which would preserve that discretion better.

Ultimately, we are concerned that both of these proposals could increase litigation and court delays, with unintended consequences for victims and for the justice system as a whole.

We, therefore, urge the committee to give these provisions careful reconsideration. Thank you. I would be pleased to answer any questions, and I now turn the floor over to my colleague.

Couronne et de la défense, avec l'aide des avocats spécialisés en droit familial, en droit de l'enfance et de la jeunesse et en droit des femmes.

Je suis présidente de la Section de la justice pénale et je suis avocate dans des procès criminels et avocate d'appel.

Même si notre mémoire touche plusieurs aspects du projet de loi C-16, dans ma déclaration liminaire d'aujourd'hui, j'aimerais mettre l'accent sur deux grandes préoccupations.

Premièrement, les procès en temps opportun et les délais : l'Association du Barreau canadien, l'ABC, reconnaît que les délais demeurent un problème important de notre système de justice criminelle. Toutefois, demander aux tribunaux d'envisager d'autres recours plutôt que la suspension de l'instance, quand on bafoue le droit constitutionnel d'une personne accusée à un procès sans délais déraisonnables risque d'affaiblir la motivation des gouvernements d'investir les ressources et le temps nécessaires pour garantir que les procès se tiennent en temps opportun. Selon nous, cela pourrait au bout du compte entraîner des retards encore plus importants. Ces retards nuisent non seulement aux personnes accusées, mais aussi aux victimes de crime en prolongeant l'incertitude, en reportant le classement de l'affaire et en minant la confiance envers l'administration de la justice. Ce qui nous inquiète aussi, c'est que l'autre recours le plus probable — une réduction de la peine, si la personne est reconnue coupable — pourrait entraîner des résultats inappropriés, s'il est jumelé à d'autres crédits et réductions de sentence existants.

Deuxièmement, parlons des peines minimales obligatoires : même si le projet de loi C-16 propose une soupape de sécurité pour les peines minimales obligatoires, le tribunal devra tout de même imposer une période d'emprisonnement à proprement parler. Cette approche empêche les juges d'envisager toute la gamme des peines possible, y compris une ordonnance de sursis, s'il y a lieu, même si nous reconnaissons que ce serait plutôt rare et exceptionnel dans des affaires qui concernent des infractions graves, et ce, à juste titre.

L'ABC soutient depuis longtemps qu'il faut préserver le pouvoir discrétionnaire judiciaire et garantir que les juges qui déterminent les peines puissent imposer la bonne peine en fonction des circonstances de l'infraction et du délinquant. Par conséquent, nous encourageons le comité à envisager l'autre cadre proposé dans le projet de loi S-208, qui protégerait davantage ce pouvoir discrétionnaire.

Au bout du compte, ce qui nous inquiète, c'est que les deux propositions pourraient augmenter le nombre de litiges et de délais judiciaires, ce qui aurait des conséquences involontaires sur les victimes et le système de justice en général.

Par conséquent, nous demandons au comité d'examiner avec soin ces dispositions. Merci. Je serais ravie de répondre à vos questions, et je cède la parole à ma collègue.

Katherine Batycky, Barrister and Solicitor, Canadian Bar Association: Good morning, chair and honourable senators.

My name is Kathy Batycky. I am a family law lawyer appearing on behalf of the Canadian Bar Association's Family Law Section.

We appreciate Parliament's focus on addressing coercive control. Coercive control has already been recognized in the amendments to the Divorce Act in 2021, and more recently as a tort in the Supreme Court decision of *Ahluwalia*.

However, family courts have seen how complex these cases are with struggles regarding subjective and objective assessments, limited evidence and the risk of strategic counter-allegations. As a criminal offence, and the significant consequences of criminal liability, we wish to highlight that this offence must be drafted with sufficient precision to protect victims without creating unintended harm in high-conflict family disputes.

We have two key messages today.

First, greater guidance is needed regarding what constitutes a "pattern" of conduct that is coercive and controlling, to avoid criminalizing conduct outside what is intended.

While multiple examples of conduct are listed in subsection 264.01(2), we recommend wording that injects an objective standard where the legislation directs courts to consider the nature, frequency, duration and cumulative impact of the conduct with an objective assessment of whether the conduct would reasonably be regarded as coercive and controlling in the circumstances.

Second, the offence should only require specific intent, not mere recklessness.

Replacing intentional wrongdoing risks criminalizing emotionally charged but non-coercive behaviour, which is commonly seen at separation.

Finally, properly addressing family violence requires a multi-faceted approach that includes not only criminal law but also societal level approaches in family law, policing, the courts and the community. We must consider that some diverse communities experience coercive control more acutely, although there is also a risk of misinterpreting cultural practices, such as financial pooling or collective decision making, as coercive control.

Katherine Batycky, avocate, Association du Barreau canadien : Bonjour, monsieur le président et honorables sénatrices et sénateurs.

Je m'appelle Kathy Batycky. Je suis avocate spécialisée en droit familial et je compare au nom de la Section du droit de la famille de l'Association du Barreau canadien.

Nous remercions le Parlement de vouloir s'attaquer au contrôle coercitif. Le contrôle coercitif a déjà été reconnu dans les amendements apportés à la Loi sur le divorce en 2021; dernièrement, il a été reconnu comme étant un délit civil par la Cour suprême, dans l'arrêt *Ahluwalia*.

Toutefois, les tribunaux de la famille ont vu à quel point ces affaires sont complexes, car elles reposent sur des évaluations subjectives et objectives, des éléments de preuve peu nombreux et le risque de contre-allégations stratégiques. En tant qu'infraction criminelle ayant des conséquences importantes, la responsabilité criminelle, nous souhaitons souligner que cette infraction doit être suffisamment bien définie pour protéger les victimes sans entraîner involontairement un préjudice dans les conflits familiaux très complexes.

Nous avons deux messages clés à vous livrer aujourd'hui.

Premièrement, nous avons besoin de plus d'informations concernant ce qui constitue un « schéma » de comportement contrôlant ou coercitif, pour éviter de criminaliser des comportements qui ne sont pas visés.

Bien que de nombreux exemples de comportement soient énumérés au paragraphe 264.01(2), nous recommandons un libellé qui reflète une norme objective et demande aux tribunaux de tenir compte de la nature, de la fréquence, de la durée et des répercussions cumulatives du comportement et de se demander objectivement si le comportement serait raisonnablement perçu comme un comportement contrôlant ou coercitif dans ces circonstances.

Deuxièmement, l'infraction devrait refléter seulement une intention précise, pas seulement l'insouciance.

En remplaçant les méfaits intentionnels, on risque de criminaliser des comportements chargés d'émotivité, mais qui ne sont pas des comportements coercitifs, quelque chose que nous voyons souvent dans une séparation.

Enfin, pour bien traiter la violence familiale, il faut appliquer une approche à plusieurs volets qui inclut non seulement le droit criminel, mais aussi les approches sociétales liées au droit de la famille, au maintien de l'ordre, aux tribunaux et à la collectivité. Nous devons garder à l'esprit que certaines communautés diversifiées connaissent davantage le contrôle coercitif, mais que l'on risque aussi d'interpréter faussement certaines pratiques culturelles, comme la mise en commun des ressources

Our core message is this: Careful drafting is essential. It will strengthen the offence, protect survivors and avoid unintended harm to the families it is meant to help. Thank you.

The Chair: Thank you. From the Ontario Crown Attorneys' Association, Ms. Pasquino.

Lesley Pasquino, President, Ontario Crown Attorneys' Association: Thank you for this opportunity.

The Ontario Crown Attorneys' Association, or OCAA, represents approximately 1,200 Crown Attorneys across Ontario. Crown attorneys serve as independent ministers of justice in a quasi-judicial role. We prosecute criminal offences in courthouses, satellite courts and fly-in locations across Ontario.

The OCAA supports Bill C-16, particularly its focus on protecting victims and survivors of sexual violence, gender-based violence and intimate partner violence, and on keeping children safe from exploitation and predation. However, the success of any significant criminal law reform depends on whether the system has the practical ability to carry it out.

The work of public safety does not end with an arrest. That is just half the job and when the work of prosecution begins. Every charge must be reviewed, assessed, prepared and advanced in a manner that is fair to the accused and victims, and timely and consistent with the public interest.

Turning to specific areas of the legislation, regarding alternative remedies to an 11(b) stay, a stay of proceedings is the most drastic remedy. When a serious case is stayed, victims are left without their day in court, police resources are squandered and public confidence in the justice system suffers. Courts should consider appropriate remedies other than a stay; for example, a reduction in sentence. However, enactment of the provision will result in constitutional challenges, whereas a properly resourced justice system will avoid many section 11(b) breaches and the issue of remedy in its entirety.

On sentencing, Bill C-16 proposes to restore certain mandatory minimum sentences while introducing a safety valve where a sentence would be grossly disproportionate. This approach recognizes both the seriousness of the offences at issue and the need for constitutional safeguards. It allows courts to focus on the actual offender and the actual offence before them,

financières ou la prise de décisions collectives, comme étant une forme de contrôle coercitif.

Notre message principal est le suivant : il est essentiel de porter une attention particulière au libellé. Cela renforcera l'infraction, protégera les survivants et évitera des préjudices involontaires aux familles que l'on veut aider. Merci.

Le président : Merci. C'est maintenant au tour de Me Pasquino, de l'Association des procureurs de la Couronne.

Lesley Pasquino, présidente, Association des procureurs de la Couronne de l'Ontario : Merci de l'invitation.

L'Association des procureurs de la Couronne de l'Ontario représente quelques 1 200 procureurs de la Couronne de partout en Ontario. Les procureurs de la Couronne sont des ministres de la justice indépendants et ont un rôle quasi judiciaire. Nous intentons des poursuites en matière pénale devant les tribunaux, les tribunaux satellites et dans des endroits seulement accessibles par avion, partout en Ontario.

L'Association des procureurs de la Couronne de l'Ontario appuie le projet de loi C-16, surtout l'aspect consacré à la protection des victimes et des survivantes de violence sexuelle, de violence fondée sur le genre et de violence conjugale, et à la protection des enfants contre l'exploitation et de la prédation. Toutefois, le succès de toute réforme importante du droit criminel dépend de la capacité du système à l'appliquer.

Le travail de la sécurité publique ne s'arrête pas quand une arrestation a lieu. Ce n'est que la moitié du travail, et c'est là que le travail du procureur commence. Toutes les accusations doivent être examinées, étudiées, préparées et présentées d'une façon juste pour la personne accusée et les victimes, en temps opportun et en conformité avec l'intérêt public.

Pour ce qui est des dispositions précises du projet de loi sur les autres recours possibles pour remplacer la suspension prévue à l'alinéa 11b), la suspension d'instance est le recours le plus radical. Quand une affaire grave est suspendue, les victimes se retrouvent sans procès, les ressources policières sont gaspillées et la confiance du public envers le système de justice s'effrite. Les tribunaux devraient envisager des recours appropriés pour remplacer une suspension, par exemple la réduction de la peine. Toutefois, l'application de la disposition entraînera des contestations constitutionnelles, tandis qu'un système de justice disposant de suffisamment de ressources évitera de nombreux manquements à l'alinéa 11b) et le problème du recours dans son intégralité.

À propos de la détermination de la peine, le projet de loi C-16 propose de rétablir certaines peines minimales obligatoires, tout en introduisant une soupape de sécurité dans les cas où une peine serait nettement disproportionnée. Cette approche reconnaît à la fois la gravité des infractions en question et le besoin de mesures de protection constitutionnelles. Elle permet aux tribunaux de se

rather than on hypothetical scenarios. That is a more grounded and principled approach. However, again, there are likely to be significant legal challenges to these provisions.

The expanded child protection provisions respond to real and emerging harms. Artificial intelligence, deepfake images and digital exploitation have changed the landscape of evidence and victimization; however, trials will become more complex. What may once have been a simple question of identifying a photograph may now involve complex issues of authentication, manipulation and technological proof.

These provisions are important, but they also require commensurate resources so that prosecutors and courts can keep up with rapidly evolving technology.

The proposed intimate partner violence offence of coercive control recognizes that intimate partner violence is not limited to physical assault. Patterns of intimidation, isolation, psychological harm and financial control can be devastating. Criminalizing coercive control acknowledges the lived reality of many victims.

At the same time, proving a pattern of conduct, as required by the legislation, will likely require evidence spanning a period of time from multiple sources, including text, email, financial records, as well as witness testimony. The legislation addresses an important gap but will also require court time and Crown resources.

Ultimately, the success of Bill C-16 in Ontario must be considered against the realities of the criminal justice system in which it will operate, both at the national and provincial levels. Ontario's Crown attorneys already manage a substantial volume of serious and complex cases across a large and diverse province. New offences, new evidentiary issues, and new Charter litigation will add to that volume.

Bill C-16 is a significant legislative initiative. It seeks to modernize the Criminal Code and protect Canadians. However, to achieve its public safety goals, there must be the necessary courtroom capacity, technical and administrative support and prosecutorial staffing. Legislative reform and justice system capacity must move together to be successful. If they do, Bill C-16 will enhance public safety, access to justice and confidence in the rule of law.

concentrer sur le délinquant lui-même et sur l'infraction elle-même, plutôt que sur des scénarios hypothétiques. C'est une approche plus solidement fondée et axée sur des principes. Cependant, encore une fois, ces dispositions pourraient entraîner des contestations judiciaires importantes.

Les dispositions élargies sur la protection de l'enfance répondent à des préjudices émergents bien réels. L'intelligence artificielle, les images hypertruquées et l'exploitation numérique ont changé le paysage de la preuve et de la victimisation; toutefois, les procès deviendront de plus en plus complexes. Alors qu'autrefois cela pouvait se résumer à l'identification d'une photo, cela pourrait aujourd'hui être lié à des questions plus complexes d'identification, de manipulation et de preuve numérique.

Ces dispositions sont importantes, mais elles exigent aussi des ressources tout aussi importantes pour que le procureur et les tribunaux puissent suivre le rythme des changements technologiques rapides.

L'infraction proposée, le contrôle coercitif comme forme de violence contre un partenaire intime, reconnaît que la violence conjugale ne se limite pas à l'agression physique. Des comportements d'intimidation, d'isolement, de préjudice psychologique et de contrôle financier peuvent être dévastateurs. La criminalisation du contrôle coercitif reconnaît la réalité vécue par de nombreuses victimes.

Parallèlement, prouver un schéma de comportement, comme l'exige le projet de loi, exigera sans doute des éléments de preuve s'étalant sur une certaine période et provenant de différentes sources, y compris des messages textes, des courriels, des dossiers financiers ainsi que le témoignage de témoins. Le projet de loi comble une lacune importante, mais exigera aussi que le tribunal y consacre du temps et la Couronne, des ressources.

Au bout du compte, l'efficacité du projet de loi C-16, en Ontario, doit être envisagée au regard des réalités du système de justice criminelle qui devra l'appliquer, tant à l'échelle nationale que provinciale. Les procureurs de la Couronne de l'Ontario gèrent déjà un important volume d'affaires graves et complexes, dans une province vaste et diversifiée. Les nouvelles infractions, les nouvelles questions relatives à la preuve et les nouvelles contestations judiciaires liées à la Charte augmenteront le volume de travail.

Le projet de loi C-16 est une initiative législative importante. Il vise à moderniser le Code criminel et à protéger les Canadiens. Cependant, pour atteindre ses objectifs en matière de sécurité publique, il faut avoir accès à des salles d'audience en nombre suffisant, et à du soutien technique et administratif ainsi qu'à suffisamment de procureurs. La réforme législative et la capacité du système de justice doivent aller de pair si l'on veut réussir. Si c'est le cas, le projet de loi C-16 améliorera la sécurité publique, l'accès à la justice et la confiance envers la primauté du droit.

Thank you.

The Chair: Thank you.

To the BC Crown Counsel Association, five minutes in total. Please proceed.

Adam Dalrymple, President, BC Crown Counsel Association: Good morning, chair and members of the committee.

On behalf of the BC Crown Counsel Association and the Canadian Association of Crown Counsel, thank you for this invitation to provide submissions regarding this proposed legislation. I am joined by my colleague, Mark Bussanich, a Director of the BC Crown Counsel Association. Collectively, we offer over 40 years of front-line criminal law experience. I have asked Mr. Bussanich to join me because he prosecutes homicides and sexual crimes.

Please note that we do not speak for the BC Prosecution Service or the Government of British Columbia; we represent our membership of approximately 530 front-line prosecutors.

Bill C-16 creates a few new offences and extends the circumstances for which persons could be charged and prosecuted. By definition, this will increase the number of charges and prosecutions, which increases the workload on front-line Crown counsel.

While our association supports this bill and encourages its swift passage, we offer the following brief comments:

My first comment relates to proof of intent. Paragraph 231(5.1)(a) and subsection 264.01(1) require proving that an accused intended to cause a victim to fear for their safety. In our view, this creates an exceptionally high evidentiary burden for our prosecutors.

Secondly, there are clarity issues. Paragraph 264.01(2)(c) and paragraph 231(5.1)(b) remain confusing in their current iteration. They could be clearer.

Thirdly, I have a brief comment on the section 276 amendments. We welcome the codification of applications to adduce sexual activity evidence. This will encourage necessary dialogue between parties and possibly save significant court resources.

Merci.

Le président : Merci.

C'est au tour de la BC Crown Counsel Association, qui a un maximum de cinq minutes. Allez-y, je vous prie.

Adam Dalrymple, président, BC Crown Counsel Association : Bonjour, monsieur le président, bonjour aux membres du comité.

Au nom de la BC Crown Counsel Association et de l'Association canadienne des juristes de l'État, merci de m'avoir invité à vous présenter nos observations concernant le projet de loi. J'ai à mes côtés mon collègue, Mark Bussanich, un directeur de la BC Crown Counsel Association. Ensemble, nous comptons plus de 40 années d'expérience de première ligne en droit criminel. J'ai demandé à M. Bussanich de se joindre à moi parce qu'il intente des poursuites dans des affaires d'homicide et de crimes sexuels.

Veuillez noter que nous ne parlons pas au nom du Service des poursuites de la Colombie-Britannique ni au nom du gouvernement de la Colombie-Britannique; nous représentons nos 530 membres environ qui sont tous des procureurs de première ligne.

Le projet de loi C-16 crée quelques nouvelles infractions et élargit les circonstances dans lesquelles une personne pourrait être accusée et poursuivie. Cela augmentera nécessairement le nombre d'accusations et de poursuites, ce qui augmentera la charge de travail des procureurs de la Couronne de première ligne.

Même si notre association est en faveur de ce projet de loi et demande qu'il soit adopté rapidement, nous avons quelques brefs commentaires à formuler :

Mon premier commentaire concerne la preuve d'intention. L'alinéa 231(5.1)a) et le paragraphe 264.01(1) exigent de prouver que l'accusé a cherché délibérément à ce que la victime craigne pour sa sécurité. Selon nous, cela crée un fardeau de preuve exceptionnellement élevé pour nos procureurs.

Deuxièmement, il y a des enjeux liés à la clarté. Le libellé actuel des alinéas 264.01(2)c) et 231(5.1)b) demeure confus. Ils pourraient être plus clairs.

Troisièmement, j'aimerais formuler un bref commentaire au sujet des amendements proposés à l'article 276. Nous accueillons favorablement la codification des demandes de présentation de preuves d'activité sexuelle. Cela encouragera le dialogue nécessaire entre les parties et préservera peut-être des ressources judiciaires importantes.

Our fourth point involves complainant agency. The requirement for complainant consent in joint applications under section 276 is a positive step that, we believe, will give them agency.

There is a noteworthy shortcoming or possible oversight in respect to section 276 applications. Currently, when the Crown applies alone under section 276, complainant consent is not required. We recommend that complainants be permitted to make submissions and be directly involved in this process.

Our sixth point involves support measures. With respect to subsection 486.1(1), we suggest the wording be amended to explicitly allow for a support person of the witness's choice and/or a support animal to be present and close to the witness during their testimony.

Finally, we must address the critical issue of resources. This legislation introduces complex offences involving artificial intelligence and intimate partner violence that are resource intensive to not only investigate but to prosecute. Amidst significant turnover, burnout and retirements within prosecution services, there is a critical need for additional resources, including experienced personnel and specialized training.

Similarly, amendments to the Canadian Victims Bill of Rights will require additional staffing and time to be effective. Front-line prosecutors often carry these responsibilities, and without federal financial support for provinces and communities, the impact of these laws may be limited. We also encourage the allocation of resources to track metrics, such as conviction rates over the next several years, to objectively measure the success of these changes and hopefully bolster public confidence in the justice system.

We appreciate this opportunity to share our perspectives on these important legislative updates. Thank you.

The Chair: Thank you to all the witnesses for your opening statements.

Senator Batters: I would like to ask my question to the Ontario Crown Attorneys' Association.

Ms. Pasquino, from the prosecution's perspective on this mandatory minimum sentence departure issue, even though a decision made under that subsection 718.4(1) can be appealed, would you agree that the high standard applicable to sentencing appeals — basically, a sentence that is “manifestly unfit” — do you believe that will make it difficult to overturn on appeal a

Notre quatrième point concerne l'autonomie de la personne plaignante. L'exigence d'obtenir le consentement de la personne plaignante dans le cadre d'une demande conjointe, prévue à l'article 276, est un pas dans la bonne direction, selon nous, car cela lui donnera de l'autonomie.

Il faut souligner une lacune ou un manquement possible aux demandes prévues à l'article 276. Actuellement, quand la Couronne dépose seule une demande au titre de l'article 276, le consentement de la personne plaignante n'est pas nécessaire. Nous recommandons de donner le droit aux personnes plaignantes de présenter des arguments et de participer directement à cette procédure.

Notre sixième point concerne les mesures de soutien. Au paragraphe 486.1(1), nous proposons de modifier le libellé pour permettre explicitement à la personne de confiance ou à l'animal de soutien choisi par le témoin d'être présent et proche du témoin durant son témoignage.

Enfin, nous devons régler un problème de la plus haute importance, les ressources. Ce projet de loi introduit des infractions complexes impliquant l'intelligence artificielle et la violence contre un partenaire intime, qui demandent beaucoup de ressources pour l'enquête, mais aussi pour la poursuite. Étant donné le fort roulement de personnel, l'épuisement professionnel et les départs à la retraite dans les services de la poursuite, nous avons un besoin criant de ressources supplémentaires, y compris de personnel expérimenté et de formation spécialisée.

De même, les amendements de la Charte canadienne des droits des victimes exigeront davantage de personnel et de temps pour être efficaces. Les procureurs de première ligne doivent souvent s'acquitter de ces responsabilités, et, si le gouvernement fédéral n'aide pas financièrement les provinces et les collectivités, ces lois n'auront qu'un effet limité. Nous encourageons aussi l'affectation de ressources pour consigner des données, comme les taux de condamnations au cours des prochaines années, pour mesurer objectivement l'effet de ces changements et, espérons-le, raviver la confiance du public envers le système de justice.

Nous vous remercions de nous avoir donné l'occasion de vous faire part de notre opinion sur ces mises à jour législatives importantes. Merci.

Le président : Merci à tous les témoins de vos déclarations liminaires.

La sénatrice Batters : J'aimerais poser ma question à l'Association des procureurs de la Couronne de l'Ontario.

Maître Pasquino, selon le point de vue des procureurs sur la question de la dérogation à la peine minimale obligatoire, même si une décision prise au titre du paragraphe 718.4(1) peut être portée en appel, croyez-vous que le critère strict applicable aux appels en matière de détermination de la peine — à savoir, une peine « manifestement inappropriée » — rendra difficile, en

departure from the mandatory minimum sentence once it has been granted?

Ms. Pasquino: It is a high threshold. There is great deference to the sentencing judge. Just departing from a sentencing range wouldn't be enough.

I'm sure that if this legislation is passed, and there are mandatory minimum sentences that are imposed because a judge says that the escape valve of grossly disproportionate doesn't apply, I suspect that we are going to see a raft of increased appeal litigation.

The way it plays out on the ground is that the law is living its dynamic. For defence counsel, when they're faced with somebody who is being subjected to a lengthy jail sentence, they're going to test this new legislation. They're going to test these new provisions, and they're going to refer back to the prior judicial decisions, which found mandatory minimum sentences unconstitutional. We're going to have a bit of a Groundhog Day until the thresholds and the jurisprudence are established.

Yes, it is a high threshold, but that doesn't mean to say that good defence counsel or creative defence counsel on behalf of their clients aren't going to test and see if they can now move that threshold down somewhat.

Senator Batters: I'm sure they're going to test it, but I think what may also happen is that there may be a number of judges who were inclined to use these reasonable hypotheticals before and now use their discretion instead, with reasons to depart substantially from the mandatory minimum.

It could also be the case, then, that Crowns will need to appeal these sentencing decisions frequently as well if there's a departure, and it's going to be difficult to get those sentences back up because, as you confirmed, yes, it would have to be shown to be manifestly unfit, which is a very high standard, as you said.

I also want to ask you about the delay part of it. Bill C-16 could open the door to remedies other than a stay of proceedings in case of unreasonable delays. That could be welcomed but without defining these precisely.

I'm wondering if you could comment a bit further. Do you think this approach genuinely gives you useful tools to prevent a serious case from being delayed? That's what we would like to see from all perspectives, or does it mainly risk creating more uncertainty? As the Canadian Bar Association representative said here today, this could result in even longer delays.

appel, l'annulation d'une dérogation à la peine minimale obligatoire, une fois que celle-ci a été accordée?

Me Pasquino : Le seuil est élevé. Le juge jouit d'une grande déférence. Le simple fait de s'écarter de la fourchette de peine ne suffirait pas.

Je suis sûre que, si le projet de loi est adopté et que des peines minimales ou obligatoires sont imposées parce qu'un juge affirme que la soupape de sécurité sur la nature « exagérément disproportionnée » ne s'applique pas, je crois qu'il y aura une vague de recours en appel.

Concrètement, cela veut dire que la loi vit et évolue. Les avocats de la défense, dont les clients sont condamnés à une longue peine de prison, vont tester cette nouvelle loi. Ils vont tester ces nouvelles dispositions et ils vont se référer à des décisions judiciaires antérieures, où les peines minimales obligatoires ont été jugées inconstitutionnelles. Ce sera un peu le jour de la marmotte, jusqu'à ce que les seuils et la jurisprudence soient établis.

Oui, c'est un seuil élevé, mais cela ne veut pas dire qu'un bon avocat de la défense ou qu'un avocat de la défense créatif ne va pas essayer de faire abaisser le seuil d'une façon ou d'une autre, pour son client.

La sénatrice Batters : Je suis certaine qu'ils vont tester cela, mais je crois aussi qu'un certain nombre de juges, qui avaient tendance à recourir à ces hypothèses raisonnables, utiliseront maintenant plutôt leur pouvoir discrétionnaire, en exposant les motifs de leur décision de s'écarter considérablement de la peine minimale obligatoire.

Il se pourrait donc aussi que les procureurs doivent fréquemment porter en appel les condamnations, en cas de dérogation, et il sera difficile de faire revoir les peines à la hausse, car, comme vous l'avez confirmé, oui, il faudrait montrer qu'elles sont manifestement inappropriées, ce qui est un critère très strict, comme vous l'avez dit.

J'aimerais aussi vous poser une question sur les délais. Le projet de loi C-16 pourrait ouvrir la voie à des réparations autres que l'arrêt des procédures en cas de délais déraisonnables. On pourrait l'accueillir favorablement, mais sans que cela soit défini précisément.

Pourriez-vous nous en dire plus à ce sujet? Croyez-vous que cette approche vous offre réellement des outils utiles pour éviter qu'une affaire grave soit retardée? C'est quelque chose qui nous intéresse, sous tous les angles, ou cela risque-t-il surtout d'accroître l'incertitude? Comme l'a dit ici, aujourd'hui, la représentante de l'Association du Barreau canadien, cela pourrait créer des délais encore plus importants.

Ms. Pasquino: In the view of the Ontario Crown Attorneys' Association, this reform is necessary. The time has come, and that was reflected by Justice Rowe in the Supreme Court of Canada decision in *Vrbanic* that I referred to in my brief.

The remedy of a stay has not been taken off the table. Melanie Webb referred to the restriction on a stay. A stay is still available. However, what the legislation is reflecting is the public concern at the number of serious cases that have become stayed for delay. The requirement is on the court to consider if an alternative remedy would be appropriate.

Now, I agree with you, there is not a list of alternative remedies that are set out in the draft legislation, and I would imagine that is because the legislators understand that the courts will develop an appropriate remedy on a case-by-case basis.

The issue with a stay is it is automatic and it's the most draconian remedy that exists. What the draft legislation reflects is that, in almost every circumstance in the criminal law, we look at the specific offender, the offence, and the circumstances, all of which are as varied as human beings in the criminal justice process because it is a human process that, in fact, we are dealing with.

So while there isn't a list of suggested remedies, what that recognizes is the unique nature of every case, every offender, every offence and the circumstances. There was an exception for complex cases, but complex cases come in all sorts of different shapes, sizes and flavours. I, myself, have prosecuted a case where there was 161 accused on a single case, a project case, out of Ontario with the guns and gangs unit. Or a complex case may only have five or six accused, but the police investigation may have taken many years to complete, and there is a vast amount of evidence, or there is evidence that exists in another country or another jurisdiction that needs to be obtained.

I'm saying all of this just to give an example of how varied the situations are. One of the things we love about criminal law is every day is different; no case is the same.

Again, over time, there will be a development of a body of jurisdictions that will provide guidance, but what can't happen is in this day, 10 years on from *Jordan* and 40 years on from *Rahey*, which said that the stay was the only remedy for the breach of 11(b), that we continue to see serious cases stayed even if they are just a day over the presumptive limit. In *Vrbanic*, it was four days over the presumptive limit.

Me Pasquino : Selon l'Association des procureurs de la Couronne de l'Ontario, cette réforme est nécessaire. Le moment est venu, et cela a été reflété dans l'arrêt *Vrbanic* du juge Rowe de la Cour suprême du Canada, dont j'ai parlé dans mon mémoire.

L'arrêt des procédures n'a pas été supprimé. Me Webb a parlé d'une restriction à l'arrêt des procédures. L'arrêt des procédures reste possible. Cependant, le projet de loi reflète les préoccupations du public face au nombre d'affaires graves qui ont été suspendues en raison des retards. Il incombe au tribunal de déterminer si une autre mesure de réparation serait appropriée.

Je suis d'accord avec vous. L'ébauche du projet de loi ne prévoit pas une liste d'autres mesures de réparation, et j'imagine que cela tient au fait que les législateurs savent que les tribunaux détermineront la mesure de réparation appropriée au cas par cas.

Le problème, avec la suspension, c'est qu'elle est automatique et qu'il s'agit de la mesure de réparation la plus radicale qui soit. L'ébauche du projet de loi montre que, dans presque toutes les circonstances relevant du droit criminel, nous prenons en compte le délinquant lui-même, l'infraction elle-même et les circonstances spécifiques, et tout cela est aussi varié que les personnes impliquées dans le processus de justice criminelle, car il s'agit, en fait, d'un processus humain.

Donc, même s'il n'y a pas de liste des mesures de réparation suggérées, on reconnaît le caractère unique de chaque affaire, de chaque délinquant, de chaque infraction et de chaque circonstance. Il y avait une exception pour les affaires complexes, mais les affaires complexes diffèrent toutes l'une de l'autre. J'ai moi-même été procureur dans une affaire où 161 personnes étaient accusées ensemble, une affaire liée à un projet mené en Ontario avec l'unité chargée de la lutte contre les armes à feu et les gangs. Une affaire complexe peut aussi compter cinq ou six accusés, mais l'enquête de la police peut prendre plusieurs années, et il y a énormément de preuves, ou il faut obtenir des preuves dans un autre pays ou dans une autre province.

Je dis tout cela simplement pour illustrer à quel point les situations varient. L'une des choses que nous aimons, dans le droit criminel, c'est que chaque jour est différent; aucune affaire n'est la même.

Encore une fois, au fil du temps, on constituera une jurisprudence qui nous donnera une orientation, mais, aujourd'hui, ce qui ne doit surtout pas se produire, 10 ans après l'arrêt *Jordan* et 40 ans après l'arrêt *Rahey*, où les juges ont déterminé que la seule mesure de réparation pour un manquement à l'alinéa 11b) était un arrêt des procédures, c'est de continuer à suspendre les procédures dans les affaires graves, même si elles dépassent d'un seul jour l'échéance procédurale. Dans l'arrêt *Vrbanic*, c'était quatre jours après l'échéance procédurale.

The Chair: We will have to end there. Sorry about that.

[Translation]

Senator Miville-Dechêne: My question is also for Ms. Pasquino and relates to coercive control more specifically.

You talked about the difficulties involved in its implementation, given that a pattern of conduct must be proven. You seem to think, or you're concerned that, you don't have the necessary resources to prosecute this new offence. Do you think the offence is worded correctly? Does it allow you, as a Crown prosecutor, to carry out your work, given the definition and, ultimately, the various ways that coercive control can be proven?

Second, do you believe that, with the necessary resources — I'm thinking of Quebec, where a questionnaire has been drafted that police officers can fill out to help identify coercive control — we can actually ensure that this new offence will help protect women?

[English]

Ms. Pasquino: I am going to start at the end first. Whether the new offence will ensure the protection of women, I think that's a lot of weight to put on this new offence. The protection of women needs to be dealt with not only in the criminal justice system but also in supports in society. One of the earlier speakers referred to financial control of women, preventing them from even coming forward and reporting to the police, or going through with a criminal complaint to the police and the trial process because they are financially dependent.

I think that would be a lot to lay at the feet of this provision.

What this provision does attempt to do and what we welcome is recognizing that there can be a course of conduct outside of or prior to actual violence.

The difficulty here, when I look at the definition, is if you look at the definitions of conduct — and excuse me from looking away from the camera, I'm looking at the provision now — it talks about the control or attempt to control or monitor a partner's location or the manner in which the partner cares for someone, their employment, their finances and their expression of gender. It even gets as broad as to say partner's expression of their thoughts, damaging or threatening or attempting to damage property.

You can conceive of the breadth of the evidence. If there needs to be a pattern — and there is no definition of "pattern," although "pattern" exists in other criminal areas, for example,

Le président : Nous allons devoir nous arrêter ici. Désolé.

[Français]

La sénatrice Miville-Dechêne : Ma question s'adresse également à Me Pasquino et concerne plus précisément le contrôle coercitif.

Vous avez parlé des difficultés de la mise en œuvre, dans la mesure où il faut prouver un modèle de conduite, ce qu'on appelle en anglais un *pattern of conduct*. Vous semblez croire ou avoir peur de ne pas avoir les ressources nécessaires pour mettre en œuvre cette nouvelle infraction. Jugez-vous que l'infraction est libellée correctement? Est-ce que cela vous permet de travailler, comme procureure de la Couronne, étant donné la définition ou, enfin, les différentes possibilités qui permettent de montrer qu'il y a eu du contrôle coercitif?

Deuxièmement, croyez-vous que, avec les ressources nécessaires — je pense au Québec, où l'on a mis sur pied un questionnaire que les policiers peuvent remplir pour vous aider à repérer le contrôle coercitif —, on peut arriver concrètement à s'assurer que cette nouvelle infraction permet de protéger les femmes?

[Traduction]

Me Pasquino : Je vais commencer par la fin. La question de savoir si la nouvelle infraction protégera les femmes, je crois qu'on lui attribue un trop grand poids. La protection des femmes doit être prise en compte non seulement dans le système judiciaire, mais aussi dans les soutiens offerts par la société. L'une des témoins du groupe précédent a parlé du contrôle financier exercé sur les femmes, ce qui les empêche de dénoncer la situation à la police, ou de porter plainte au criminel auprès de la police et d'engager une procédure judiciaire, car elles sont financièrement dépendantes.

Je pense que c'est beaucoup demander à la disposition.

Ce que la disposition cherche à faire, et ce que nous saluons, c'est de reconnaître qu'il peut y avoir un comportement antérieur à la violence proprement dite ou un comportement n'ayant pas de lien avec la violence.

Ce qui est difficile, ici, c'est que, quand je lis la définition, si vous lisez les définitions des comportements — désolée de ne pas regarder la caméra, je lis la disposition —, elle parle de contrôler ou de tenter de contrôler ou de surveiller la localisation d'un partenaire, ses interactions sociales, son emploi, ses finances et l'expression de son genre. Cela va plus loin et suppose de contrôler ou tenter de contrôler l'expression d'une pensée par un partenaire intime, d'endommager ou de tenter ou de menacer d'endommager tout bien du partenaire intime.

Vous pouvez vous faire une idée de l'ampleur des preuves nécessaires. S'il doit y avoir une tendance, il n'existe pas de définition précise de « comportement », même si ce terme est

criminal harassment, so we may be able to use some of that as guidance, and eventually the courts will arrive at some decisions that offer us guidance, but you can see the breadth of evidence that a prosecutor would need to corral and present to the court. My point is all of this takes time.

This is a gap that needs to be filled, but it all takes time. It takes the police time to investigate. It takes the prosecutor to the second half of that “Law and Order” episode. It takes the prosecutor’s time to gather and present that evidence and the court’s time to hear and consider it. That’s the concern of the Ontario Crown Attorneys’ Association.

[Translation]

Senator Miville-Dechêne: If I understand you correctly, are you saying that it’s not only unrealistic but difficult to apply?

[English]

Ms. Pasquino: It is in the interest of public safety, and in the interest of vulnerable victims of intimate partner violence. As I said in my opening statement, this legislation fills the gap, but in addition to legislation, the words on the paper aren’t going to address these issues. We also need prosecutorial resources and court resources to ensure the success of this legislation.

[Translation]

Senator Oudar: Ms. Pasquino, I have another question for you that is along the same lines, and then I have a question of the BC Crown Counsel Association.

Ms. Pasquino, I agree with you that the measures in Bill C-16 are a step in the right direction.

It’s worth noting that the committee can also include observations in a report that we will then submit to the government. You mentioned certain principles like women’s financial independence — in a previous life, I worked on pay equity — women’s financial autonomy, access to housing, believing women and, most importantly, training police officers. I believe that all these measures will be important for the implementation of the act and could be included in those observations.

You’re right to say that this legislation is not only in the public interest, but it also aims to protect victims. Why is it important that this legislation be passed and implemented quickly? I don’t know if you noticed, but at the end of the bill, it states that it’s due to come into force over a two-year period. As the Regroupement des maisons pour femmes victimes de violence conjugale pointed out, these two years are key to the success seen in other countries, because it allows sufficient time to train

utilisé dans d’autres domaines du droit criminel, par exemple, en matière de harcèlement criminel, nous pourrions donc nous en inspirer, et les tribunaux rendront des décisions qui nous aideront à nous orienter, mais on voit l’ampleur des preuves qu’un procureur devrait rassembler et présenter au tribunal. Mon point est que cela est chronophage.

Il faut combler cette lacune, mais tout cela prend du temps. La police a besoin de temps pour mener son enquête. Le procureur intervient donc dans la deuxième partie de cet épisode de *La Loi et l’ordre*. Le procureur a besoin de temps pour rassembler et présenter les preuves et le tribunal a besoin de temps pour les entendre et les examiner. C’est la préoccupation de l’Association des procureurs de la Couronne de l’Ontario.

[Français]

La sénatrice Miville-Dechêne : Ne croyez-vous pas que c’est irréaliste, si je comprends bien votre propos, mais difficile à appliquer?

[Traduction]

Me Pasquino : Cette disposition est dans l’intérêt de la sécurité publique et dans l’intérêt des victimes vulnérables de violence conjugale. Comme je l’ai dit dans ma déclaration préliminaire, le projet de loi comble une lacune, mais, au-delà du projet de loi, les mots sur le papier ne suffiront pas à résoudre les problèmes. Les procureurs et les tribunaux ont aussi besoin de ressources pour garantir l’efficacité du projet de loi.

[Français]

La sénatrice Oudar : Maître Pasquino, je vais continuer avec vous dans cette même ligne de questions, puis je poserai une question à la BC Crown Counsel Association.

Maître Pasquino, je partage vos propos : je pense que les mesures du projet de loi C-16 vont dans le bon sens.

Sachez que le comité peut également inclure des observations dans un rapport que nous soumettrons par la suite au gouvernement. Vous avez nommé des principes comme l’indépendance financière des femmes — dans une vie précédente, j’ai travaillé sur l’équité salariale —, l’autonomie financière des femmes, l’accès au logement, le fait de croire les femmes et surtout la formation des policiers, et je crois que toutes ces mesures seront importantes pour la mise en œuvre de la loi et pourraient faire partie de ces observations.

Vous avez raison de dire que cette loi est non seulement dans l’intérêt public, mais qu’elle vise également à protéger les victimes. Pourquoi est-il important que l’adoption et la mise en œuvre de cette loi se fassent rapidement? Je ne sais pas si vous l’avez vu, à la fin du projet de loi, il est indiqué que l’on prévoit une entrée en vigueur sur deux ans. Comme l’a dit le Regroupement des maisons pour femmes victimes de violence conjugale, ces deux années sont la clé de réussite qu’on a vue

police officers and channel the necessary financial resources into the system. I'd also like to hear your thoughts on the keys to success and give you a chance to expand on your response to Senator Miville-Dechéne earlier.

[English]

Ms. Pasquino: Thank you so much. I agree with everything you say, and the experience of the Ontario Crown Attorneys' Association is that this legislation is needed. It fills a gap. It will go to the protection of not only women but other genders. Men suffer from intimate partner violence. Intimate partner violence exists across the gender identity spectrum.

This legislation is needed. We see in our dealings with victims that very often they find it difficult to come to court for preparation sessions with Crowns or to attend the police station because they don't have access to a vehicle. They don't have access to money to get public transport. They're fearful of being watched or tracked via their cellphones.

Many of the provisions that I see, for example, controlling, monitoring, or tracking a location — they resonated with me based on my 22 or 23 years of working with victims of intimate partner violence.

I can see what it's aiming to do. But we need support for victims of intimate partner violence outside of the court system. We need housing. We need shelter facilities.

As the Crown prosecutor, if they do end up in the criminal justice system, not only do we need this legislation quickly, but we also need the capacity to process their cases quickly as well so that they are not carrying the burden and the concern of having to testify in a courtroom, often in the presence of the person who has abused them, and they don't have that hanging over their head for weeks, months, possibly a year.

[Translation]

Senator Oudar: Thank you, Ms. Pasquino. To conclude with the BC Crown Counsel Association, could you also share your views on the application and implementation of this bill, which must be swift and extensive? Mr. Chair, I do not wish to extend my speaking time, but the statistics — whether from across Canada or as reported just yesterday by the Quebec media — unfortunately remind us that we have a dismal record. Cases of domestic violence are on the rise, and femicide numbers show no sign of falling. This is the sad reality today, which is why I want to hear from you in particular on the importance of implementing this bill swiftly and vigorously.

dans d'autres pays, pour qu'on ait le temps de former les policiers et d'insérer les ressources financières nécessaires dans le système. J'aimerais également vous entendre sur les clés de la réussite et vous permettre de compléter la réponse que vous avez donnée tout à l'heure à la sénatrice Miville-Dechéne.

[Traduction]

Me Pasquino : Merci beaucoup. Je suis d'accord avec tout ce que vous avez dit, et, selon l'expérience de l'Association des procureurs de la Couronne de l'Ontario, ce projet de loi est nécessaire. Il comble une lacune. Il protégera non seulement les femmes, mais aussi les autres genres. Les hommes sont eux aussi victimes de violence conjugale. La violence conjugale touche toutes les identités de genre.

Le projet de loi est nécessaire. Quand nous aidons les victimes, nous constatons très souvent que celles-ci ont du mal à se rendre au tribunal pour les séances de préparation avec les procureurs ou à se présenter au service de police, car elles n'ont pas de véhicule. Elles n'ont pas d'argent pour le transport en commun. Elles craignent d'être surveillées ou suivies par l'entremise de leurs téléphones cellulaires.

Bon nombre des dispositions que je vois, par exemple celles concernant le contrôle, la surveillance ou le suivi de la localisation, me touchent particulièrement, compte tenu de mes 22 ou 23 ans de travail auprès des victimes de violence conjugale.

Je peux voir son objectif. Mais les victimes de violence conjugale ont aussi besoin de soutien à l'extérieur des tribunaux. Elles ont besoin de logement. Elles ont besoin de refuges.

En tant que procureur de la Couronne, si les victimes ont, au bout du compte, des démêlés avec la justice, nous devons non seulement adopter rapidement ce projet de loi, mais nous devons aussi pouvoir traiter leurs affaires rapidement, pour qu'elles n'aient pas à supporter le fardeau et l'angoisse de devoir témoigner devant un tribunal, souvent en présence de leur agresseur, et qu'elles ne vivent pas dans l'incertitude pendant des semaines, des mois, voire toute une année.

[Français]

La sénatrice Oudar : Merci, maître Pasquino. Pour conclure avec la BC Crown Counsel Association, pourriez-vous également nous faire part de vos commentaires sur l'application et la mise en œuvre de ce projet de loi, qui se doivent d'être rapides et d'envergure? Monsieur le président, je ne souhaite pas prolonger mon temps de parole, mais les statistiques — qu'elles soient canadiennes ou qu'elles aient été relayées pas plus tard qu'hier par les médias au Québec — nous rappellent malheureusement que nous faisons face à de sombres bilans. Les cas de violence conjugale augmentent et les chiffres liés aux féminicides ne baissent pas. C'est un triste constat que je fais aujourd'hui, mais c'est la raison pour laquelle je souhaite vous

[English]

Mr. Dalrymple: I'm happy to defer to my colleague, Mr. Bussanich, if he would like to go ahead first.

Mark Bussanich, Director, BC Crown Counsel Association: Sure. The support for this, Ms. Pasquino has identified most of the underlying supports.

Our primary concern, though, if I can put it bluntly, our primary agenda is being concerned about what this legislation could do for the workload of our front-line prosecutors.

The swiftness of passing it — it's worthwhile. These provisions, by and large — subject to some amendments that earlier colleagues have discussed — are important measures in its total, especially when it comes to creating offences that deal with the intimate partner violence gap that Ms. Pasquino has identified.

The Chair: Do you have any further comment, Mr. Dalrymple?

Mr. Dalrymple: No. I echo Ms. Pasquino's submissions.

Obviously, we want it to be trauma informed. We want to ensure that it's victim-centric in our approach to intimate partner violence.

One of the experiences that I've encountered as a front-line prosecutor prosecuting what we call "K" files, or intimate partner violence files, is that the process through the court system is so slow. Often, that slowness causes complainants, in particular women — sometimes men, but largely women — to resume relationships with their partners, or abusive partners, because of financial interests, needs or child caregiver issues.

What that causes then is often, sometimes, there's recantation of their statements. Our files disintegrate essentially from an evidentiary perspective. Then we are forced into a position where we might have to take a lesser and included, or what we call an 810 recognizance, or, in many cases, stay a proceeding. It's often due to a lack of financial resources to support women financially, but also in caring for children if they're in those relationships. That is one of the biggest issues that we see.

One idea that has come to mind is specialized courts. Here in British Columbia now we have dedicated prosecutors that handle intimate partner violence files, so there is consistency with the prosecutor.

entendre plus particulièrement sur l'importance d'une mise en œuvre rapide et vigoureuse de ce projet de loi.

[Traduction]

Me Dalrymple : J'aimerais m'en remettre à mon collègue, Me Bussanich; je l'invite à répondre en premier.

Mark Bussanich, directeur, BC Crown Counsel Association : D'accord. En ce qui concerne le soutien, Me Pasquino a identifié la plupart des soutiens sous-jacents.

Toutefois, honnêtement, notre plus grande préoccupation, c'est ce que fait le projet de loi pour la charge de travail de nos procureurs de première ligne.

Il vaut la peine de l'adopter rapidement. Dans l'ensemble, ces dispositions — sous réserve des amendements dont des collègues précédents ont discuté — sont des mesures importantes, y compris en ce qui concerne la création d'infractions visant à combler les lacunes en matière de violence conjugale que Me Pasquino a soulignées.

Le président : Voulez-vous ajouter quelque chose, maître Dalrymple?

Me Dalrymple : Non, je me fais l'écho des commentaires de Me Pasquino.

Évidemment, notre approche doit tenir compte des traumatismes. Notre approche de la violence conjugale doit être centrée sur la victime.

En tant que procureur de première ligne, j'interviens dans ce que nous appelons des dossiers « K » ou des dossiers de violence conjugale. J'ai constaté que les tribunaux travaillent très lentement. Souvent, en raison de cette lenteur, la personne plaignante, en particulier les femmes — parfois les hommes, mais en majorité les femmes —, renoue sa relation avec son partenaire ou son partenaire violent, en raison d'intérêts financiers, de besoins divers ou d'enjeux liés à la garde des enfants.

Souvent, alors, ces femmes rétractent leurs déclarations. Nos dossiers s'effondrent essentiellement du point de vue de la preuve. Puis, nous sommes contraints d'accepter une peine moins lourde — ou ce que nous appelons un engagement 810, ou encore, dans de nombreux cas, d'arrêter les procédures. C'est souvent en raison du manque de moyens financiers des femmes, et aussi surtout en raison des enfants issus de ces relations, dont elles doivent prendre soin. C'est l'un des principaux problèmes que nous rencontrons.

Une idée m'est venue à l'esprit, les tribunaux spécialisés. Ici, en Colombie-Britannique, nous avons maintenant des procureurs spécialisés qui s'occupent des affaires de violence conjugale, ce qui garantit une cohérence dans le traitement.

It may be of benefit to have a consistent judiciary who has experience in handling these types of cases and is aware of the issues underlying these sorts of prosecutions in cases.

I know in other jurisdictions they have adopted intimate partner violence courts, specifically that are available throughout the week, not just on one particular day.

The Chair: Thank you for your testimony.

Senator Prosper: Thank you to our witnesses.

I'd like to delve into the sections around alternative remedies to section 11(b) violations around delay and the remedy of stay of proceedings.

Ms. Richards, if I understand your testimony correctly, you're saying that these provisions wouldn't withstand a constitutional challenge?

Ms. Richards: Yes. I think that there would be constitutional scrutiny.

Senator Prosper: Further, you get into that it won't essentially address the root causes for delay.

Ms. Webb, you also cite that it would disincentivize investing in the real matters dealing with delays and, in fact, can prolong delays to begin with, these provisions.

From your perspective, is there a way to tweak this particular section to make it more aligned with or withstand constitutional scrutiny, since it does seem to replace the role of the judiciary when we're thinking about limiting a constitutional right from a legislative perspective?

We will start with you, Ms. Richards, then we'll go to Ms. Webb.

Ms. Richards: In terms of tweaking it to withstand constitutional scrutiny, fundamentally, the tweaks won't make it withstand constitutional scrutiny because, what it does, it takes away the role of the judge.

When it's the role of the judge to decide the appropriate remedy, Parliament can't come in and say, guess what, you have to think of these other remedies.

Ms. Pasquino, when she commented about this, is correct. The minimum is a stay. This legislation would still allow that consideration, but the way the legislation is framed tells judges to pretty much avoid a stay, and that's not constitutional.

I appreciate I'm not being the most helpful to your question because I didn't offer any tweaking. Fundamentally, if

Il pourrait être utile d'avoir un corps judiciaire cohérent, ayant l'expérience de ce type d'affaires et conscient des enjeux qui sous-tendent ce genre de poursuites judiciaires.

Je sais que d'autres provinces ont mis en place des tribunaux spécialisés dans la violence conjugale, qui sont ouverts toute la semaine, et pas seulement un jour précis.

Le président : Merci de votre témoignage.

Le sénateur Prosper : Merci à nos témoins.

J'aimerais examiner plus en détail les autres réparations prévues en cas de manquement à l'alinéa 11b), concernant les délais et l'arrêt des procédures.

Maître Richards, si je vous ai bien compris, vous dites que ces dispositions ne résisteraient pas à une contestation constitutionnelle?

Me Richards : Oui. À mon avis, cela fera l'objet d'examen constitutionnels.

Le sénateur Prosper : Vous dites aussi que cela ne traitera pas nécessairement de la cause à la racine des délais.

Maître Webb, vous avez aussi dit que ces dispositions auraient pour effet de décourager les investissements dans des mesures concrètes visant à réduire les délais et, en réalité, pourraient même, dans un premier temps, les allonger.

Selon vous, pouvons-nous adapter cette disposition en particulier pour l'harmoniser davantage avec notre Constitution ou faire en sorte qu'elle résiste à un examen constitutionnel, puisqu'elle semble, en effet, se substituer aux pouvoirs judiciaires, alors que nous voulons limiter un droit constitutionnel d'un point de vue législatif?

Nous allons commencer par vous, maître Richards, puis ce sera à Me Webb.

Me Richards : En ce qui concerne la modification de la disposition pour qu'elle résiste à un examen constitutionnel, fondamentalement, ces modifications ne lui permettront pas de résister à un tel examen, car elle prive le juge de son rôle.

Le juge est chargé de déterminer la mesure de réparation appropriée, et le Parlement ne peut pas intervenir et l'obliger à examiner d'autres réparations.

Me Pasquino a vu juste à ce sujet. Le minimum, c'est un arrêt des procédures. Le projet de loi permettrait toujours aux juges d'examiner cette option, mais son libellé les incite à éviter d'accorder un sursis, ce qui n'est pas conforme à la Constitution.

Je comprends que ma réponse à votre question n'est pas la plus utile, parce que je n'ai pas proposé de modifications.

something is unconstitutional, small tweaks won't make it constitutional.

I reiterate, when something is stayed, it is stayed because of Crown and court delay, not defence delay. The reasons it's being stayed are not because of the defence. Yet again, the defence will be prejudiced by these new amendments.

Though I still recognize the impact of a stay on all parties, if the delay is not at any fault of the defence, why should the defence continue to experience further unfairness?

Senator Prosper: Thank you, Ms. Richards.

Ms. Webb?

Ms. Webb: Thank you. I agree with much of what Ms. Richards indicated. I should reiterate that the language does, indeed, mandate that a stay shall not be ordered unless it is satisfied that no other remedy would be appropriate in the circumstances. This is our concern, that that will tend to disincentivize the players and the government to avoid making the investments that are necessary to push matters forward to a timely trial.

I would also just note as well that there were two recent decisions from the Supreme Court of Canada that were quite relevant to the issue of delays, which might be useful to this committee, particularly the decision in *R. v. Vrbanic*. I refer specifically to paragraphs 72 through 82. I can indicate if one were to read that passage — and I won't go into it in any great depth — the Supreme Court actually comments on the fact that some of the proposals that were being proffered by the Crown — and this is the majority decision in *Vrbanic* — would be inconsistent with *Jordan* and would replicate the flawed approach in *Morin*, which was rejected in *Jordan*.

It's also interesting to note at paragraph 75 the Supreme Court noted that:

... the Crown's suggested approach is designed to excuse delay, not prevent it, and therefore "encourages parties to quibble over rationalizations" for lost periods of time.

I would encourage this committee, before essentially going forward with this portion of the bill, to reconsider the way in which this legislation is drafted and also take into account the very helpful guidance of the Supreme Court in the *Vrbanic* decision.

The Chair: We will now have to move to the next senator. We have four senators. We'll allow each senator four minutes for each answer and question.

Fondamentalement, si une chose est inconstitutionnelle, ce ne sont pas de petites modifications qui la rendront constitutionnelle.

Je le répète; quand une procédure est suspendue, c'est en raison des délais du côté des procureurs et des tribunaux, et non pas du côté de la défense. L'arrêt des procédures n'a rien à voir avec la défense. Encore une fois, ces nouveaux amendements porteront préjudice à la défense.

Même si je reconnais l'impact d'un sursis sur toutes les parties, si le délai n'est pas attribuable à la défense, pourquoi la défense devrait-elle continuer à subir d'autres injustices?

Le sénateur Prosper : Merci, maître Richard.

Maître Webb, allez-y.

Me Webb : Merci. Je suis d'accord avec presque tout ce qu'a dit Me Richards. Je tiens à répéter que, selon le libellé, il ne doit pas y avoir d'ordonnance de sursis, sauf si aucune autre réparation n'est jugée appropriée dans les circonstances. Ce qui nous préoccupe, c'est que cela risque de dissuader les personnes concernées et le gouvernement de faire les investissements nécessaires pour faire avancer les choses et tenir le procès dans des délais raisonnables.

Je note aussi que deux arrêts récents de la Cour suprême du Canada sont très pertinents pour la question des délais, et ils pourraient éclairer le comité, en particulier l'arrêt *R. c. Vrbanic*. Je parle spécifiquement des paragraphes 72 à 82. Si on lit ce passage — je vais seulement le survoler —, la Cour suprême indique que certaines propositions des procureurs — et c'est la décision de la majorité dans l'arrêt *Vrbanic* — ne concorderaient pas avec l'arrêt *Jordan* et reprendraient l'approche erronée adoptée dans l'arrêt *Morin*, qui a été rejetée dans l'arrêt *Jordan*.

Il est aussi important de noter ce que dit la Cour suprême au paragraphe 75 :

[...] l'approche suggérée par le ministère public est conçue pour excuser les retards, et non pour les prévenir, si bien qu'elle « incite [...] les parties à ergoter sur les justifications » du temps perdu.

J'encourage le comité, avant d'adopter cette partie du projet de loi, de revoir son libellé et de tenir compte de l'orientation utile donnée par la Cour suprême dans l'arrêt *Vrbanic*.

Le président : Nous allons maintenant passer à la prochaine sénatrice. Nous avons quatre sénateurs. Chaque sénateur aura quatre minutes pour les questions et les réponses.

Senator Simons: I think we are all agreed that for cases especially of murder and sexual assault to be stayed outrages the conscience of the community, but when the court brought down the *Jordan* decision, the whole purpose of it was to make things go faster. Instead, we still have the situation where we don't have enough courtrooms or courtroom capacity, we don't have enough judges, we don't have enough Crown prosecutors, we don't have enough duty counsel and we don't have enough funding for Legal Aid. We have seen an explosion in the number of self-represented litigants who clog up our courtrooms.

Mr. Dalrymple and Ms. Pasquino, when you were here before us on Bill C-14, you cautioned us that, although you supported much of Bill C-14, that if we passed it, it would create even more delays. I am concerned about Bill C-16. It is like if I gain weight, getting a bigger belt doesn't make me any slimmer. So I'm really worried about the constitutionality of all the various clock stoppages that Bill C-16 allows to prevent a stay. I'm concerned that, although they say the stay is the minimum, there are no alternatives.

Ms. Richards has outlined very clearly in her answer to Senator Prosper why she thinks this is not going to survive constitutional scrutiny. Perhaps I could hear from Ms. Pasquino and Mr. Dalrymple. Doesn't this just make all the problems of court delays worse, especially now we have reverse onus for a whole new set of first-degree murders?

The Chair: You have one minute each to answer. Are you able to answer the question?

Ms. Pasquino: I'll go first. I think Mr. Dalrymple was being chivalrous to let me go first.

I hear your frustration. We share your frustration. I can tell you that my members — Ontario's Crown attorneys — share your frustration.

As I said in my brief to this honourable Senate, the *Jordan* decision in 2016, which is 10 years ago now, was a call to action. It was seen as a call to action by the Supreme Court of Canada. But, as I said in my brief, I don't think the Supreme Court of Canada knew there was going to be a global pandemic in 2020, which resulted in a huge backlog and the calls on the public purse that flowed from that.

All of that said, the criminal justice system is so fundamental to what Canadians want from their society — a peaceful and safe society — that it demands investment.

The reason the OCAA supports this legislation is because my members see first-hand the devastation caused when serious cases are stayed, when victims of intimate partner violence, like

La sénatrice Simons : Je crois que nous sommes tous d'accord pour dire que le fait que des affaires, surtout celles de meurtre et d'agression sexuelle, soient suspendues scandalise la communauté, mais quand le tribunal a rendu l'arrêt *Jordan*, c'était pour accélérer les choses. Au lieu de cela, il manque toujours de salles d'audience et de salles d'une capacité suffisante, il manque de juges, de procureurs de la Couronne, d'avocats de service et il manque de financement pour l'aide juridique. Nous avons vu une explosion du nombre de plaideurs qui se représentent eux-mêmes, qui encombre nos salles d'audience.

Maître Dalrymple et maître Pasquino, vous avez parlé du projet de loi C-14 et vous nous avez dit que, même si vous en soutenez une grande partie, si nous l'adoptons, cela créerait encore plus de délais. Le projet de loi C-16 me préoccupe. Si je prends du poids, acheter une ceinture plus grande ne m'aidera pas à perdre du poids. La constitutionnalité de toutes les suspensions prévues dans le projet de loi C-16 pour empêcher un sursis, me préoccupe. Même s'ils disent que le sursis est le minimum, je suis préoccupée par le fait qu'il n'y a pas d'autres options.

Me Richards a dit très clairement dans sa réponse à la question du sénateur Prosper pourquoi elle croit que cela ne résistera pas à un examen constitutionnel. Me Pasquino et Me Dalrymple pourraient peut-être donner leur avis. Cela n'aggrave-t-il pas les délais attribuables aux tribunaux? N'oubliez pas que nous prévoyons désormais une inversion du fardeau de la preuve pour une nouvelle catégorie de meurtres au premier degré.

Le président : Vous avez une minute chacun pour répondre. Pouvez-vous répondre à la question?

Me Pasquino : Je vais commencer. Je crois que Me Dalrymple a été galant en me laissant y aller en premier.

Je comprends votre frustration. Nous la partageons. Je peux vous dire que mes membres — les procureurs de la Couronne de l'Ontario — partagent votre frustration.

Comme je l'ai dit dans mon mémoire à votre honorable Sénat, l'arrêt *Jordan* de 2016, qui date d'il y a 10 ans, était un appel à l'action. La Cour suprême du Canada a considéré que c'était un appel à l'action. Mais, comme je l'ai dit dans mon mémoire, je ne crois pas que la Cour suprême du Canada savait qu'il allait y avoir une pandémie mondiale, en 2020, qui a entraîné un arriéré important et nécessité des dépenses publiques importantes.

Cela dit, les Canadiens accordent une grande importance au système de justice criminelle, qui, selon eux, sert à garantir une société pacifique et sûre, et c'est pourquoi il nécessite des investissements.

L'APCO soutient le projet de loi parce que nos membres voient de leurs propres yeux les ravages causés par la suspension d'affaires graves, quand des victimes de violence conjugale,

we were just discussing — and there are so many intimate partner violence cases coming to our courts. It's in my brief; some of the numbers are staggering. When those victims or witnesses have managed to pluck up the courage to go to the police and engage in the court system, and the court for whatever reason cannot accommodate the trial, the trial is not completed within the 18-month deadline — even if it's one day over — there's a presumptive stay.

I understand what you're saying. The *Jordan* decision was to incentivize investment in the criminal justice system. To the extent that has not happened, to the extent that cases are more complex, we're dealing with AI now, deepfakes, global frauds carried out of the jurisdiction, guns and gangs, and criminal organizations, so cases are very complex. Is it right that, even if you're a day over the 18 months, does it serve justice? Does it serve Canadian values that there is an automatic stay, or should the courts be directed to consider alternatives where appropriate?

The Chair: We'll have to go to the next senator.

Senator Dhillon: If I can direct this to Ms. Richards first, please. You raised the issue around therapeutic records, that the bar was going to be set so high that it was nearing innocence at stake if not already at innocence at stake. You then went on to share that it was in rare circumstances that the records play a role in the innocence of the accused. And you will correct me if I have misquoted you here today because I just want to make sure that I reconcile what you are sharing.

If I heard you right, then the next comment you made was that there will be an increase in wrongful convictions without access to therapeutic records.

I'm just looking for your commentary on that, that it's rare, but there will be an increase in wrongful convictions?

Ms. Richards: My comment was that these records are rarely produced, not that it's rarely related to innocence at stake.

Senator Dhillon: I see.

Ms. Richards: These records, these applications come before the court. They're done in two stages: a very thorough review by a judge. If the judge ultimately decides that they're produced to the accused and the Crown — it's not often that this happens. But in the rare cases where it does happen, it can be very relevant to the fairness of a trial.

comme nous en avons discuté — et nos tribunaux sont saisis d'une foule d'affaires de violence conjugale. Comme je le dis dans mon mémoire, certains chiffres sont alarmants. Quand les victimes ou les témoins réussissent à prendre leur courage à deux mains et à signaler la situation à la police et à porter l'affaire devant le tribunal et que le tribunal, pour une raison ou une autre, ne peut pas assurer la tenue du procès, que le procès ne soit pas terminé dans le délai de 18 mois — même s'il y a un seul jour de retard —, cela donne lieu à un arrêt présomptif des procédures.

Je comprends ce que vous dites. L'arrêt *Jordan* visait à stimuler les investissements dans le système de justice criminelle. Ce n'est pas ce qui s'est produit; les cas sont de plus en plus complexes. Nous avons maintenant affaire à l'intelligence artificielle, aux hypertrucages, à des fraudes internationales commises en dehors de notre administration, aux armes à feu, aux gangs et à des organisations criminelles; les affaires sont donc très complexes. Est-ce juste, même si le délai de 18 mois est dépassé d'un seul jour, est-ce que cela rend justice? Le sursis automatique est-il conforme aux valeurs canadiennes, ou faudrait-il ordonner aux tribunaux d'examiner d'autres solutions, quand cela est approprié?

Le président : Nous allons devoir passer au prochain sénateur.

Le sénateur Dhillon : S'il vous plaît, j'aimerais poser ma question en premier à Me Richards. Vous avez parlé de la question des dossiers thérapeutiques, du fait que la barre allait être placée si haut que cela frôlait la présomption d'innocence, voire constituait une présomption d'innocence. Vous avez ensuite dit que les dossiers jouaient rarement un rôle dans la détermination de l'innocence de l'accusé. Corrigez-moi si je vous ai mal cité, car je tiens simplement à m'assurer de bien comprendre ce que vous dites.

Si j'ai bien compris, vous dites que, sans accès aux dossiers thérapeutiques, il y aura une augmentation du nombre de condamnations injustifiées.

Vous dites donc que c'est rare, mais qu'il y aura une augmentation des condamnations injustifiées?

Me Richards : Je disais que ces dossiers sont rarement présentés, et non qu'ils sont rarement liés à la question de la présomption d'innocence.

Le sénateur Dhillon : Je vois.

Me Richards : Le tribunal reçoit ces dossiers, ces demandes. Il y a deux étapes : d'abord, un examen très complet par un juge. Si, en fin de compte, le juge décide qu'ils peuvent être utilisés par l'accusé et le procureur de la Couronne — cela n'arrive pas souvent, mais dans les rares cas où cela se produit —, cela peut être très pertinent pour assurer l'équité d'un procès.

Because you have to point so specifically in the records to why it is relevant to the accused to get that production. There is a very high relevance when they are produced.

In those cases, now they will no longer be produced because it's a practically impossible burden. You are risking the chance of wrongful convictions. You're risking an increase in wrongful convictions.

Senator Dhillon: Would that not be the exact space and place where innocence at stake would be relevant is to avoid wrongful conviction?

Ms. Richards: Innocence at stake is a bit of a complicated test. You have to point out that this evidence is the only evidence that will prove my innocence. In sexual assault trials and domestic violence trials, although this wouldn't apply to them, that's not how a trial works. Very rarely will a judge rely on one single piece of evidence or one thing a complainant said to say, "We don't believe you." That's just not how relationships and humans work.

So the innocence-at-stake test, you have to point out that this is the only evidence I can use. That's a very unrealistic standard to achieve, and it just does not reflect the reality of how trials happen.

Senator Dhillon: Is it your belief that wrongful convictions will increase, or are you reflecting on data or other measures?

Ms. Richards: I don't have data on this because it hasn't come into play. I can't say I have data that shows that this will increase wrongful convictions because we haven't seen this play out yet. It's very hard data to gather, frankly, even if it would. But when we are putting barriers to the right to a fair trial, I think it's a reasonable inference to assume that, yes, there could be an increase in wrongful convictions.

Senator Dhillon: Thank you, Ms. Richards. I appreciate it.

Senator Clement: Thank you all for your testimony and your careers. I want to ask Ms. Richards a question and Ms. Batycky a question.

Ms. Richards, in your opening statement, you talked about a risk of capturing people who should not be captured by this. I want you to say more about that. We're talking about protecting victims, but we're also talking about the unintended consequences. If you could say more about that.

Le fait est que vous devez expliquer précisément pourquoi la production des dossiers est pertinente pour l'accusé. Leur production est très pertinente.

Dans ces cas-là, ils ne seront plus produits, car c'est un fardeau pratiquement impossible. Vous risquez une condamnation injuste. Vous risquez d'augmenter les condamnations injustes.

Le sénateur Dhillon : Ne serait-ce pas l'endroit précis où prouver l'innocence serait pertinent pour éviter les condamnations injustes?

Me Richards : Prouver l'innocence repose sur des critères assez compliqués. Vous devez démontrer que cet élément de preuve est l'unique élément de preuve qui prouvera mon innocence. Même si cela ne s'appliquerait pas aux procès pour agression sexuelle ou violence conjugale, ce n'est pas de cette façon qu'un procès fonctionne. Il est très rare qu'un juge se fonde sur un seul élément de preuve ou une seule chose qu'un plaignant allègue pour dire, « nous ne vous croyons pas ». Ce n'est tout simplement pas la façon dont les relations et les êtres humains fonctionnent.

Voici comment la démonstration de l'innocence fonctionne : vous devez démontrer que c'est le seul élément de preuve que je peux utiliser. L'atteinte de cette norme est très irréaliste, et elle ne reflète tout simplement pas la réalité du fonctionnement d'un procès.

Le sénateur Dhillon : Pensez-vous que les condamnations injustes augmentent, ou pensez-vous aux données ou à d'autres mesures?

Me Richards : Je n'ai pas de données sur le sujet, car cela ne s'est pas encore produit. Je ne peux pas dire que j'ai des données qui montrent que cela augmentera les condamnations injustes, car cela ne s'est pas encore produit. Ces données seraient très difficiles à rassembler, en toute honnêteté, si cela se produisait. Mais lorsque nous rendons difficile l'accès à un procès équitable, je pense qu'il est effectivement raisonnable de supposer qu'une augmentation des condamnations injustes est possible.

Le sénateur Dhillon : Merci, maître Richards. C'est apprécié.

La sénatrice Clement : Merci de tous vos témoignages et de vos carrières. J'aimerais poser une question à Me Richards et une autre à Me Batycky.

Maître Richards, dans votre déclaration liminaire, vous avez parlé du risque d'inclure des personnes qui ne devraient pas l'être. J'aimerais que vous nous en disiez un peu plus. On parle de protéger les victimes, mais on parle également des conséquences non intentionnelles. Pourriez-vous nous en dire un peu plus?

To Ms. Batycky, thank you for reminding us that the Divorce Act made changes in 2021 to include a pattern of coercive and controlling behaviour. I want to talk about the family law context and the unified family courts. I'm an Ontario senator, so we like to boast about the fact that we have unified family courts in this province that work well. I want you to lean into what you said in your opening statement about needing more of a multi-faceted approach. This bill is one thing, but what are we not doing enough of in terms of policing, courts, community and even what is needed by the unified family court to deal with these issues?

Ms. Richards: We're talking about coercive control. In terms of coercive control, it's unclear what conduct will fall into that. I think this has been echoed by all parties here, all witnesses.

For example, one of the subsections says, "Threatening to die by suicide or to self-harm." So what we're risking to capture are folks with very serious mental health issues that would now potentially be caught in a criminal offence of coercive conduct. All it says is "engaging in any other conduct," and it lists that as an example.

Yes, we do see cases where, frankly, both parties are texting back and forth and threatening suicide to each other. Is that morally blameworthy? Potentially. Is it criminally morally blameworthy? I'm not sure.

At what point does telling someone you're having constant suicide thoughts — cries for help or an inability to properly communicate if you suffer from mental health or intellectual disabilities — become criminal offending? You have people who themselves are very vulnerable and don't know how to communicate and don't have all the social norms and capacities that I think will get caught up in some of these subsections. I hope that answers your question a little bit.

Senator Clement: It does. Thank you. Ms. Batycky?

Ms. Batycky: Thank you. If I could first add something to what was just said, the issue of unintended consequences happens often in family court, and the concern that we have is that it doesn't happen in criminal court also, which has even more serious consequences. That is because what we see in family court is the perpetrator twisting the facts, making allegations, such as an allegation that, "My wife controls the children, and, therefore, she's the one who has alienated the kids against me, and she's the one who has coercive control against

Maitre Batycky, merci de nous avoir rappelé que la Loi sur le divorce a été modifiée en 2021 pour inclure le comportement coercitif et contrôlant. Je souhaite parler du contexte du droit familial et des tribunaux unifiés de la famille. Je suis une sénatrice de l'Ontario, et en Ontario, nous aimons nous vanter du fait que les tribunaux unifiés de la famille de la province fonctionnent bien. J'aimerais que vous nous en disiez plus sur ce que vous avez dit dans votre déclaration liminaire concernant la nécessité d'avoir une approche à multiples facettes. Ce projet de loi est une chose, mais que faut-il que nous fassions de plus pour nos services de police, nos tribunaux, nos collectivités et même pour le tribunal unifié de la famille, afin de pouvoir traiter ces affaires?

Me Richards : On parle de contrôle coercitif. En ce qui concerne le contrôle coercitif, on n'est pas sûr des comportements qui seront inclus. Je pense que c'est ce que tous les témoins, tous les intervenants ont fait comprendre.

Par exemple, l'un des paragraphes dit « menacer de se donner la mort ou de poser un geste autodestructeur ». Donc, on risque d'inclure des personnes atteintes d'un problème de santé mentale très grave et qui, désormais, pourraient être accusées d'une infraction criminelle liée à un comportement coercitif. Tout ce que le paragraphe dit, c'est « adopter tout autre comportement », et il donne cela comme exemple.

Effectivement, nous voyons des cas où, en toute franchise, les deux parties se renvoient des textos en menaçant l'un et l'autre de se suicider. Est-ce répréhensible, d'un point de vue moral? Potentiellement, oui. Est-ce répréhensible, d'un point de vue moral et criminel? Je n'en suis pas sûre.

À quel moment le fait de dire à quelqu'un que vous avez constamment des idées suicidaires — des appels à l'aide ou une incapacité de communiquer adéquatement, si vous souffrez de problèmes de santé mentale ou d'un handicap intellectuel — devient-il une infraction criminelle? Des gens eux-mêmes très vulnérables, qui ne savent pas comment communiquer et qui n'ont pas toutes les normes sociales et toutes les capacités, pourraient être visés par certains de ces paragraphes. J'espère que cela répond un peu à votre question.

La sénatrice Clement : Effectivement. Merci. Un commentaire, maître Batycky?

Me Batycky : Merci. Si je peux d'abord ajouter quelque chose à ce qui vient d'être dit, le problème des conséquences non intentionnelles survient souvent devant le tribunal de la famille, et ce qui nous préoccupe, c'est qu'il pourrait survenir devant le tribunal pénal, ce qui aurait des conséquences graves. Ce qui se passe, c'est que, dans le tribunal de la famille, le délinquant déforme les faits et fait des allégations, des allégations comme « ma femme contrôle les enfants, et, par conséquent, c'est elle qui les a retournés contre moi, et c'est elle qui utilise le contrôle

me.” I think that’s why we suggest that you need to really make sure that the language in the statute is very clear.

The Supreme Court of Canada, in the *Ahluwalia* decision, made very good comments about coercive control and the objective standard so that there would need to be actually subjective proof, which, as Ms. Pasquino indicated, would be very difficult.

With regard to the issue of the unified family courts and what is needed, it’s what everybody else said. It’s resources. Resources are needed. Social resources for the victims. With regard to a criminal charge, more police education, more police being able to investigate and assist the prosecutors, and with that, more prosecutors.

The original unified family court in Hamilton was wonderfully resourced in the 1980s. Not so much anymore. Social workers and mediators to assist people — there are not enough now, even just with basic cases. It has a lot to do with the population explosion and more cases going through the courts. More judges are needed. It is exactly what Ms. Pasquino said in the criminal context. It is also needed in the family context to help the victims.

Senator Dalphond: Thank you. I’m the last one to ask questions, so I will close on the future that we could look at.

In terms of alternative measures, the code includes provisions in order to invite the provinces, the Crown and the accused to look at alternative measures, such as restorative justice, for example. In its brief, on page 17, the Canadian Bar Association states that it supports “. . . the provisions establishing a framework for applying alternative measures and restorative justice processes.”

My question is to the Crown. Ms. Pasquino, do you see any potential there to get out of the normal ways and to put in different channels and track files that deserve to be in different channels to free up time for the courts?

Ms. Pasquino: Thank you for the question.

In Ontario, in the Crown offices that I’m familiar with, in relation to certain offences, there are programs that are available that a Crown can recommend a case should be diverted out of the criminal justice system and into another stream where, hopefully, the person who has been charged with a criminal offence will get counselling or address their substance abuse issues or whatever it is that it appears is underlying the criminal or offending

coercitif contre moi ». Je pense que c’est la raison pour laquelle nous vous suggérons de vraiment vous assurer que le libellé de la loi est très clair.

Dans l’arrêt *Ahluwalia*, la Cour suprême du Canada a fait d’excellents commentaires concernant le contrôle coercitif et la norme objective, de sorte qu’il serait nécessaire d’avoir une preuve subjective, ce qui, comme Me Pasquino l’a indiqué, serait très difficile.

En ce qui concerne le problème des tribunaux unifiés de la famille et ce qui est nécessaire, c’est ce que tout le monde a dit. Ce sont les ressources. Il faut des ressources. Des ressources sociales pour les victimes. En ce qui concerne l’accusation pénale, il faut davantage éduquer la police, il faut qu’elle soit davantage en mesure d’enquêter et d’aider les procureurs, et aussi, il faut plus de procureurs.

Le premier tribunal unifié de la famille, à Hamilton, avait accès à des ressources incroyables, dans les années 1980. Plus aujourd’hui. Aujourd’hui, il n’y a pas assez de travailleurs sociaux et de médiateurs pour aider les gens, même simplement pour les cas de base. Cela est dû en grande partie à l’explosion de la population et au fait que les tribunaux sont saisis de plus d’affaires. Il faut plus de juges. C’est exactement ce que Me Pasquino a dit, en ce qui concerne le contexte criminel. C’est également ce qu’il faut pour aider les victimes dans le contexte du tribunal de la famille.

Le sénateur Dalphond : Merci. Je suis le dernier à poser des questions, donc je vais conclure sur l’avenir que nous pourrions envisager.

En ce qui concerne les autres mesures de réparation, le code inclut des dispositions pour inviter les provinces, le procureur de la Couronne et l’accusé à envisager d’autres mesures de réparation, comme la justice réparatrice, par exemple. À la page 17 de son mémoire, l’Association du Barreau canadien indique qu’il soutient les dispositions « [...] établissant un cadre pour l’application de mesures de rechange et de processus de justice réparatrice ».

La question s’adresse à la procureure de la Couronne. Maître Pasquino, voyez-vous une possibilité quelconque de faire les choses autrement en empruntant d’autres voies et faire un suivi des dossiers qui méritent d’emprunter différentes voies, de façon à libérer du temps pour les tribunaux?

Me Pasquino : Merci de la question.

En Ontario, dans les bureaux des procureurs de la Couronne que je connais, pour certaines infractions, il y a des programmes dans le cadre desquels le procureur de la Couronne peut recommander qu’une affaire soit retirée du système de justice pénale et renvoyée vers un autre système, où, avec un peu de chance, la personne accusée d’une infraction criminelle recevra du soutien ou pourra s’attaquer à ses problèmes de toxicomanie

behaviour. If that is successful, the case won't get to a court other than the initial appearance to keep jurisdiction, and then when the Crown presents the good news to the court that the case has been resolved and the charges can be withdrawn.

In order for that to happen, in order for that to be successful, programs have to be available in the community. The concern I have, when I looked at some of the provisions here about the Crown considering alternative measures and the Crown recommending programs, is this is all additional work for the Crown. As one of my co-presenters noted, there has been a huge explosion of self-represented accused, and this would necessarily mean the Crown engaging directly with the accused, which puts us at risk of giving the accused legal advice, which we are not allowed to do. It also means that, sometimes, my Crowns suffer retaliation and threats from an accused.

Senator Dalphond: I have to interrupt you. But providing a framework that also provides that the restorative justice process may be used at any stage of the criminal justice process, so even when the trial has started. Isn't that kind of an improvement? Maybe the BC Crown Counsel Association can also come in.

Ms. Pasquino: I'll defer to my colleague, Mr. Dalrymple.

Mr. Dalrymple: Thank you. In British Columbia, we do maximize the use of alternative measures throughout our prosecution service. It is a principled approach. With the exception of some very serious offences, there's no prohibition on using alternative measures.

Of course, the serious offences that are taking up the most time in the justice system are sexual offences and those applications. Generally, those are not something that the public would accept as diversion or alternative measures. There are a few exceptions, of course. A lot of the crimes that take up the most time and resources are serious offences.

In British Columbia, one of the gaps is programming. You need community-based programming. You need the money, time and people that can develop those community programs that can make the Alternative Measures Program a success. Without those programs, especially in remote or smaller communities, it's just not possible.

ou aux causes sous-jacentes du comportement criminel ou délictueux. Si les choses se passent bien, le tribunal n'entendra pas l'affaire, si ce n'est que pour la comparution initiale, pour maintenir la compétence, et ensuite, lorsque le procureur de la Couronne annoncera la bonne nouvelle au tribunal, disant que l'affaire est réglée et que les accusations peuvent être retirées.

Pour ce faire et pour que les choses se passent bien, il faut que des programmes soient accessibles à la collectivité. Ce qui me préoccupe, lorsque j'ai vu certaines des dispositions, ici, concernant les mesures de rechange que le procureur de la Couronne doit envisager et les programmes qu'il doit recommander, c'est que cela représente tout un travail supplémentaire pour lui. Comme l'un des témoins l'a fait remarquer, le nombre des accusés se représentant seuls a explosé, et cela signifie nécessairement que le procureur de la Couronne doit communiquer directement avec l'accusé, et il risque de devoir lui donner un conseil juridique, ce que nous n'avons pas la permission de faire. Cela signifie également qu'il peut arriver que le procureur de la Couronne subisse des représailles et reçoive des menaces d'un accusé.

Le sénateur Dalphond : Je dois vous interrompre. Cependant, fournir un cadre qui prévoit que le processus de justice réparatrice peut être utilisé à n'importe quelle étape de la procédure pénale — donc même lorsque le procès a commencé —, n'est-ce pas un type d'amélioration? Peut-être que la BC Crown Counsel Association peut également intervenir?

Me Pasquino : Je laisse mon collègue, Me Dalrymple, commenter.

Me Dalrymple : Merci. En Colombie-Britannique, nous maximisons effectivement l'utilisation des mesures de rechange dans tout notre service des poursuites. Il s'agit d'une approche fondée sur des principes. Rien n'interdit l'utilisation des autres mesures de réparation, sauf pour certaines infractions très graves.

Bien entendu, les infractions graves qui accaparent la plus grande partie du temps du système de justice, ce sont les infractions sexuelles et les demandes connexes. En général, le public n'accepterait pas que ce genre d'affaires soit retiré du tribunal ou qu'elles fassent l'objet de mesures de rechange. Bien entendu, il y a quelques exceptions. Les crimes qui exigent le plus de temps et de ressources sont souvent les infractions graves.

En Colombie-Britannique, les programmes sont une des lacunes. Il faut qu'il y ait des programmes axés sur la collectivité. Il faut de l'argent, du temps et des personnes pour élaborer ces programmes communautaires afin de garantir la réussite du programme des mesures de rechange. Sans ces programmes, surtout dans les petites collectivités éloignées, ce n'est tout simplement pas possible.

Of course, I echo Ms. Pasquino's comments that a lot of that will fall on the Crown and Crown staff to initiate these sorts of programs. If you're going to do that, you need to make sure we have a commensurate increase in resources. Thank you.

The Chair: We had an extremely expedited study. Obviously, the time is truncated. We were forced to cram, in effect, six witnesses into one panel. I really appreciate the way you've handled it. You've really helped us a lot. Thank you.

Senator Oudar is the sponsor of the bill, and she has asked to have one clarification question.

[Translation]

Senator Oudar: Senator Dalphond, who often seems to read my mind, has already asked the question. Thank you for the clarifications.

I wanted to provide some clarification on restorative justice, which is something victims called for following the ombudsperson's report and another report entitled *Rethinking Justice for Survivors of Sexual Violence*. I would point out that 83% of victims felt that they should be given the opportunity to discuss the impact of the crime with the offender. These are welcome measures, and I thank you for the clarifications provided in the previous answers.

[English]

The Chair: Thank you, witnesses, for taking the time to be with us. We know it was on short notice. You've been here before. Your insights today, as always, are very valuable to our committee's work. We truly appreciate the thoughtful answers that you provided today in the work we are doing on this bill.

Thank you, senators, for your participation and engagement as well. We will reconvene at one o'clock.

(The committee adjourned.)

Bien entendu, comme le disait Me Pasquino, proposer ce genre de programmes sera, en grande partie, du ressort du procureur de la Couronne et de son personnel. Pour ce faire, vous devez vous assurer de nous donner une augmentation proportionnelle des ressources. Merci.

Le président : Nous avons eu une étude extrêmement accélérée. Évidemment, le temps est écourté. Nous avons effectivement été obligés de faire comparaître six témoins dans un seul groupe. Je vous remercie vraiment de la manière dont vous avez géré les choses. Vous nous avez vraiment énormément aidés. Merci.

La sénatrice Oudar est la marraine du projet de loi, et elle a demandé à poser une question de clarification.

[Français]

La sénatrice Oudar : Le sénateur Dalphond, à qui je dis souvent qu'il lit dans mes pensées, a déjà posé la question. Merci pour les précisions que vous avez apportées.

Je voulais apporter des précisions sur la justice réparatrice et restaurative, qui est une demande des victimes pour faire suite au rapport de l'ombudsman et au rapport intitulé *Repenser la justice pour les survivant.e.s de violence sexuelle*. Je rappelle que 83 % des victimes estimaient qu'il fallait leur donner la possibilité de parler de l'impact du crime avec le délinquant. Ce sont des mesures bien accueillies, et je vous remercie pour les précisions qui ont été apportées dans les réponses précédentes.

[Traduction]

Le président : Merci, chers témoins, d'avoir pris le temps d'être avec nous. Nous savons que c'était à la dernière minute. Vous avez déjà comparu ici. Comme toujours, vos points de vue, aujourd'hui, sont très précieux pour le travail du comité. Nous vous sommes très reconnaissants des réponses réfléchies que vous avez fournies aujourd'hui, dans le cadre de notre étude sur le projet de loi.

Merci, sénatrices et sénateurs, de votre participation et de votre collaboration, également. Nous reprendrons à 13 heures.

(La séance est levée.)
