

EVIDENCE

OTTAWA, Monday, June 15, 2026

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met with videoconference this day at 9:30 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. My name is David Arnot. I am a senator from Saskatchewan and chair of the committee. I invite my colleagues to introduce themselves.

[*Translation*]

Senator Miville-Dechêne: Julie Miville-Dechêne from Quebec.

Senator Oudar: Manuelle Oudar from Quebec. Welcome, minister, to you and your team.

[*English*]

Senator Duncan: Good morning. Pat Duncan, senator for the Yukon. Thank you, minister and your team, for being here.

[*Translation*]

Senator Clement: Good morning. Bernadette Clement from Ontario.

[*English*]

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

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

[*Translation*]

Again, welcome.

[*English*]

Senator Pate: Good morning. Welcome. I'm Kim Pate, and I live here in the unceded, unsurrendered and unreturned territory of the Algonquin Anishinabeg Nation.

Senator Osler: Good morning. Gigi Osler, Manitoba.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le lundi 15 juin 2026

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 9 h 30 (HE), avec vidéoconférence, pour 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. Je m'appelle David Arnot. Je suis sénateur de la Saskatchewan et président du comité. J'invite mes collègues à se présenter.

[*Français*]

La sénatrice Miville-Dechêne : Julie Miville-Dechêne, du Québec.

La sénatrice Oudar : Manuelle Oudar, du Québec. Bienvenue, monsieur le ministre, ainsi qu'à votre équipe.

[*Traduction*]

La sénatrice Duncan : Bonjour. Pat Duncan, sénatrice du Yukon. Je remercie le ministre et les membres de son équipe d'être parmi nous.

[*Français*]

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

[*Traduction*]

Le sénateur Prosper : Bonjour. Paul Prosper, du Mi'kma'ki, en Nouvelle-Écosse. Bienvenue.

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

[*Français*]

Bienvenue encore une fois.

[*Traduction*]

La sénatrice Pate : Bonjour. Bienvenue. Je m'appelle Kim Pate et je vis ici, sur le territoire non cédé et non restitué de la nation algonquine anishinabeg.

La sénatrice Osler : Bonjour. Gigi Osler, du Manitoba.

[Translation]

Senator Dalphond: Pierre Dalphond from De Lorimier, Quebec division.

[English]

Senator Dhillon: Good morning. Baltej Dhillon, British Columbia.

The Chair: We are meeting 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).

Please be advised that sensitive subjects, including trauma related to intimate partner violence, may be discussed. 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 phone and text at 9-8-8. For youth and children, 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.

For our first panel this morning, we are pleased to welcome, once again, the Honourable Sean Fraser, Minister of Justice and Attorney General of Canada and Minister responsible for the Atlantic Canada Opportunities Agency.

The minister is joined by the following officials from the Department of Justice: Owen Ripley, Senior Assistant Deputy Minister, Policy Sector; Matthew Taylor, Senior General Counsel and Director General, Criminal Law Policy Section; Nathalie Levman, Senior Counsel, Criminal Law Policy Section.

Welcome to all the witnesses, and thank you for joining us this morning.

Minister, we will begin with any opening remarks you may wish to give, and then we will move to questions from the members. The floor is yours, sir.

[Français]

Le sénateur Dalphond : Pierre Dalphond, division De Lorimier, au Québec.

[Traduction]

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

Le président : Nous nous réunissons pour poursuivre l'étude de 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).

Veuillez noter qu'il se peut que nous abordions des sujets sensibles, y compris les traumatismes liés à la violence entre partenaires intimes. Ce contenu pourrait être un déclencheur pour les personnes présentes, ainsi que pour celles qui nous regardent ou écoutent.

Tous les Canadiens peuvent obtenir du soutien en matière de santé mentale par téléphone ou par texto en composant le 9-8-8. Les jeunes et les enfants peuvent obtenir du soutien confidentiel en envoyant un texto au 68-68-68.

Je rappelle également aux sénateurs et aux employés du Parlement qu'ils ont accès au programme d'aide aux employés et à leur famille du Sénat, qui offre des services de counseling à court terme pour les problèmes d'ordre personnel et professionnel, ainsi que des services de counseling en situation de crise.

Pour notre premier groupe de témoins de ce matin, nous avons le plaisir d'accueillir à nouveau l'honorable Sean Fraser, ministre de la Justice et procureur général du Canada, et ministre responsable de l'Agence de promotion économique du Canada atlantique.

Le ministre est accompagné des représentants suivants du ministère de la Justice : M. Owen Ripley, sous-ministre adjoint principal, Secteur des politiques, Me Matthew Taylor, avocat général principal et directeur général, Section de la politique en matière de droit pénal, et Me Nathalie Levman, avocate-conseil, Section de la politique en matière de droit pénal.

Je souhaite la bienvenue à tous les témoins et je vous remercie de vous être joints à nous ce matin.

Monsieur le ministre, nous commencerons par toute déclaration liminaire que vous pourriez vouloir faire, puis nous passerons aux questions des députés. La parole est à vous, monsieur.

[Translation]

The Honourable Sean Fraser, P.C., M.P, Minister of Justice and Attorney General of Canada and Minister responsible for the Atlantic Canada Opportunities Agency: Thank you, Mr. Chair. Thank you, everyone.

[English]

It is a great pleasure to be here again. We had an opportunity just days ago to work on this particular bill. I've spoken about it in the Senate Question Period. As was the case last week, unless members would prefer a different arrangement, I would be happy to yield the floor to make more time for senators' questions.

The Chair: That being the case, we'll move to questions.

[Translation]

Senator Miville-Dechêne: Thank you for being here with us, minister.

Several of the witnesses we heard praised the Scottish model for regulating coercive control. This model requires the existence of a recurring pattern, a demonstrable effect on the victim, and applies the reasonable person standard throughout the assessment. To us, this is only specified in subsection 264.01(2) (c).

There is a clear difference between the two legislative approaches. Aren't you concerned that our approach will make it difficult to convict the perpetrators of these crimes, unlike the Scottish model, which has been very successful in securing convictions?

[English]

Mr. Fraser: Thank you sincerely for the question. The legislation that we have tabled was based largely on the Scottish model. There were a few different jurisdictions we had to look at: Scotland, England, Wales and some subnational jurisdictions in Australia. Two key features that you have just mentioned — one requiring a pattern and one requiring reasonableness — are reflected, though perhaps not verbatim, in this copy of the bill, specifically on the need to demonstrate a pattern. The provision refers to a combination of the different facts that could substantiate a charge of coercive control, and —

Senator Miville-Dechêne: It is not written the same way. It's not written as a pattern.

[Français]

L'honorable Sean Fraser, c.p., député, ministre de la Justice et procureur général du Canada et ministre responsable de l'Agence de promotion économique du Canada atlantique : Merci, monsieur le président, et merci, tout le monde.

[Traduction]

Je suis très heureux d'être ici à nouveau. Il y a quelques jours à peine, nous avons eu l'occasion de travailler sur ce projet de loi. J'en ai parlé au cours de la période des questions au Sénat. À l'instar de la semaine dernière, à moins que les sénateurs ne préfèrent procéder autrement, je serais ravi de céder la parole afin de laisser davantage de temps aux sénateurs pour poser leurs questions.

Le président : Cela étant le cas, passons aux questions.

[Français]

La sénatrice Miville-Dechêne : Merci d'être avec nous, monsieur le ministre.

Plusieurs des témoins que nous avons reçus ont vanté le modèle écossais en matière de contrôle coercitif. Celui-ci exige l'existence d'un schéma récurrent, ce qu'on appelle *pattern* en anglais, un effet démontrable sur la victime, et applique le critère de la personne raisonnable à l'ensemble de l'examen. Pour nous, c'est seulement indiqué à l'alinéa 264.01(2)c).

Il y a donc une différence claire entre les deux approches législatives. N'avez-vous pas peur que notre approche crée des difficultés à faire condamner les auteurs de ces crimes, contrairement au modèle écossais, qui a eu beaucoup de succès dans les condamnations?

[Traduction]

M. Fraser : Je vous remercie sincèrement de votre question. Le projet de loi que nous avons présenté s'inspire largement du modèle écossais. Nous avons dû examiner plusieurs compétences : l'Écosse, l'Angleterre, le pays de Galles et certaines administrations infranationales en Australie. Les deux éléments clés que vous venez de mentionner — l'existence d'un schéma récurrent et l'application du critère de la personne raisonnable — se trouvent, bien que peut-être pas verbatim, dans cette version du projet de loi, surtout en ce qui concerne la nécessité de démontrer l'existence d'un schéma récurrent. La disposition prévoit une combinaison de différents faits susceptibles d'étayer une accusation de contrôle coercitif, et...

La sénatrice Miville-Dechêne : Ce n'est pas écrit de la même manière. Ce n'est pas décrit comme un schéma récurrent.

Mr. Fraser: That's right. It is described in a somewhat different way. We tried to make sure we used language where possible that has a history of being interpreted in Canadian law or that can be interpreted using the ordinary meaning of those words. When I read "combination," it demonstrates to me that not a single stand-alone fact or incident would substantiate a charge of coercive control, but rather you would need to have multiple.

You did draw into question the use of the concept of reasonableness. There are other jurisdictions that require a subjective level of knowledge. We haven't followed those jurisdictions, but instead, would require a level of objectivity. Typically, when you're examining the perspective of a reasonable person, there would have to be some objective basis upon which you could demonstrate the elements of the crime.

To the extent that there are jurisdictions who legislated in this space, I would agree that Scotland is considered a leader amongst them, and that's why we sought to base our approach on the Scottish model.

[Translation]

Senator Miville-Dechêne: We shall see.

My second question concerns victims. Why did you not accept the main recommendation from the Office of the Federal Ombudsperson for Victims of Crime, which seems so essential? It proposes an amendment to the Criminal Code to ensure that victims are notified when their alleged abuser is granted parole. This seems like the bare minimum to ensure that victims can protect themselves if their alleged abuser is released.

[English]

Mr. Fraser: Thank you. First of all, let me thank the victims ombudsperson. The changes to the Canadian Victims Bill of Rights are largely based upon feedback we've seen from his office and from other representatives of victims from across Canada.

Very specifically, the requirement that a person is warned, should bail be issued or a conditional release be issued to an offender, is something that, when I first read it, I had the same reaction that you did.

When I dug in, there were several substantive challenges that were important to me that grounded our position to oppose that particular policy.

First, today it is possible to get this information on request. So, it's important to understand why we made this choice.

M. Fraser : C'est exact. C'est décrit d'une manière quelque peu différente. Nous avons veillé, dans la mesure du possible, à utiliser des termes qui ont déjà été interprétés dans le droit canadien ou qui peuvent l'être selon leur sens courant. Lorsque je lis le mot « combinaison », cela me montre qu'aucun fait ou incident distinct ne suffirait à étayer une accusation de contrôle coercitif, mais qu'il faudrait plutôt en avoir plusieurs.

Vous avez effectivement remis en question l'application du critère de la personne raisonnable. Certaines compétences exigent un degré subjectif de connaissance. Nous n'avons pas suivi leur approche, mais exigeons plutôt un certain degré d'objectivité. En règle générale, lorsqu'on examine le point de vue d'une personne raisonnable, il doit exister une base objective qui permet de démontrer les éléments constitutifs de l'infraction.

Dans la mesure où certaines compétences ont légiféré sur le sujet, je conviens que l'Écosse est considérée comme un chef de file parmi elles, et c'est pourquoi nous avons cherché à fonder notre approche sur le modèle écossais.

[Français]

La sénatrice Miville-Dechêne : Nous verrons les résultats.

Ma deuxième question porte sur les victimes. Pourquoi n'avez-vous pas accepté la principale recommandation du Bureau de l'ombudsman fédéral des victimes d'actes criminels qui, pourtant, semble essentielle? Il propose un amendement au Code criminel pour que les victimes soient informées quand leur présumé agresseur obtient une ordonnance de mise en liberté. Cela semble un minimum pour que les victimes puissent se protéger si leur présumé agresseur est libéré.

[Traduction]

M. Fraser : Merci. Je tiens tout d'abord à remercier l'ombudsman des victimes. Les modifications apportées à la Charte canadienne des droits des victimes sont fondées en grande partie sur les commentaires que nous avons reçus de son bureau et d'autres représentants des victimes de partout au Canada.

Plus précisément, l'obligation d'avertir une personne lorsqu'un délinquant est libéré sous caution ou se voit accorder une libération conditionnelle est une disposition qui a suscité chez moi une réaction identique à la vôtre lorsque je l'ai lue pour la première fois.

Lorsque je me suis penché sur la question, j'ai constaté plusieurs contestations de fond qui me tenaient à cœur et qui ont justifié notre décision de nous opposer à cette mesure en particulier.

Tout d'abord, il est aujourd'hui possible d'obtenir ces informations sur demande. Il est donc important de comprendre pourquoi nous avons fait ce choix.

There are two main reasons. One is substantive and one is administrative. On the substantive side, requiring disclosure in all instances is not a trauma-informed approach. There are victims from across Canada who do not wish to be confronted with the circumstances of the perpetrator and don't want to have the information forced upon them about the status of a person who may be going through the legal proceedings. In my view, it should be up to the victim in the individual circumstances to be able to determine whether they wish to be informed of the status.

Senator Miville-Dechêne: You have data that says that some women don't want to know if their aggressor —

Mr. Fraser: I don't have quantitative data, but I would be happy to provide what feedback is available perhaps after this meeting is complete.

The second consideration, which is administrative in nature, should not be discounted. Many decisions taken on bail are unreported. We're dealing with circumstances where courts are facing massive backlogs and where decisions are being churned out as quickly as possible to keep up with the volume that courts are facing. Adding on additional required steps in all instances could potentially exacerbate those challenges, resulting in further challenges within the bail system.

Senator Miville-Dechêne: Okay.

Mr. Fraser: As a stand-alone basis, I probably would not have opposed a position just on an administrative nature. I just want you to have the full context knowing in the presence of an additional substantive challenge —

Senator Miville-Dechêne: I'm just surprised that the administrative considerations are more important than the victims' considerations, to be very frank.

Mr. Fraser: I don't want to be considered as taking that position. I only want this committee to have full knowledge of the administrative context in the presence of a substantive challenge that grounded primarily the opposition to the proposal.

[Translation]

Senator Miville-Dechêne: Thank you.

Senator Oudar: Minister, I just want to thank you and your team for being here with us again today.

Il y a deux raisons principales. L'une touche au fond de la question et l'autre est d'ordre administratif. Pour ce qui est de celle qui touche au fond de la question, l'obligation de communiquer ces informations dans tous les cas ne constitue pas une approche qui tient compte des traumatismes. Il y a des victimes partout au Canada qui ne souhaitent pas être confrontées aux circonstances de leur agresseur et qui ne veulent pas qu'on les oblige à prendre connaissance de la situation d'une personne susceptible de faire l'objet d'une procédure judiciaire. À mon avis, chaque victime devrait pouvoir décider, en fonction de ses circonstances particulières, si elle souhaite être informée de la situation.

La sénatrice Miville-Dechêne : Vous disposez de données qui indiquent que certaines femmes ne souhaitent pas savoir si leur agresseur...

M. Fraser : Je ne dispose pas de données quantitatives, mais je serais ravi de vous fournir les rétroactions dont je dispose, peut-être à l'issue de cette réunion.

Il ne faut pas négliger la deuxième raison, qui est de nature administrative. De nombreuses décisions rendues en matière de mise en liberté sous caution ne sont pas publiées. Nous sommes confrontés à des situations où les tribunaux accumulent d'énormes retards et où les décisions sont rendues aussi rapidement que possible afin de traiter le volume d'affaires dont ils sont saisis. L'ajout de mesures supplémentaires obligatoires dans tous les cas pourrait aggraver ces difficultés, ce qui entraînerait de nouveaux problèmes au sein du système de mise en liberté sous caution.

La sénatrice Miville-Dechêne : D'accord.

M. Fraser : Sur une base isolée, je ne me serais probablement pas opposé à une position de nature purement administrative. Je tiens simplement à ce que vous connaissiez tout le contexte, sachant qu'il existe une contestation de fond supplémentaire...

La sénatrice Miville-Dechêne : Pour être tout à fait franche, je suis simplement surprise que les considérations administratives priment sur les considérations relatives aux victimes.

M. Fraser : Je ne souhaite pas être perçu comme adoptant cette position. Je souhaite simplement que le comité ait pleinement connaissance du contexte administratif, compte tenu de la contestation de fond qui a principalement motivé l'opposition à la proposition.

[Français]

La sénatrice Miville-Dechêne : Merci.

La sénatrice Oudar : Monsieur le ministre, d'abord, merci d'être à nouveau parmi nous aujourd'hui ainsi qu'à toute votre équipe.

I'd like to follow up on what my colleague, Senator Miville-Dechéne, just said by pointing out something more technical. Minister, please feel free to give the floor to members of your team.

Regarding the need to protect and inform victims, including by notifying them when their abuser is released on bail, some clarification is needed. The guide issued by the Public Prosecution Service of Canada and updated by the Department of Justice is more than just an administrative framework. Under subsection 10(2) of the Director of Public Prosecutions Act, this document has the force of law and as such imposes strict and binding legal obligations on public prosecutors.

There is an entire chapter on victims' rights. Without necessarily suggesting an amendment to the bill, I believe it would still be possible, albeit not necessarily easy, to modify this directive. This would ensure consistency across Canada, guarantee that victims are informed and thereby comply with the ombudsperson's recommendation.

I believe there are administrative solutions that could be feasible, and those who do not wish to participate could opt out. The rule would be to inform victims unless they opt out. As I mentioned, the guide has not been updated in six years. This might be an opportunity to update it and, at the same time, find a solution that would be feasible for all Crown prosecutors.

[English]

Mr. Fraser: Thank you. I would be open to such a proposal, of course, when we're dealing with matters for the PPSC. We would want to engage the PPSC on those specific decisions that would be taken.

I would note that some of the changes proposed to the Victims Bill of Rights would make it incumbent upon the Crown to do a better job of proactively disclosing to victims the totality of their rights through the process. I think this change would ground the precise conversation that you've raised, where we may look at updates to manuals that will carry directives that are, in fact, used in courts, though I don't know that that would require a change to this legislation.

I would be happy to undertake to raise this personally with the director of the PPSC if helpful, but I expect there are a lot of people watching the testimony of these committee hearings, and the message would likely be received before I have an opportunity to deliver it in any event.

Je vais continuer dans la foulée de ma collègue la sénatrice Miville-Dechéne en pointant quelque chose de plus technique. Monsieur le ministre, n'hésitez pas à céder la parole aux membres de votre équipe.

Concernant la nécessité de protéger et d'informer les victimes, notamment en les avisant de la libération sous caution de leur agresseur, il faut préciser les choses. Le guide du Service des poursuites pénales du Canada, mis à jour par le ministère de la Justice, dépasse le simple cadre administratif. En vertu du paragraphe 10(2) de la Loi sur le directeur des poursuites pénales, ce texte a force de loi. Il impose ainsi des obligations juridiques strictes et incontournables aux procureurs de l'État.

On y trouve tout un chapitre au sujet des droits des victimes. Sans nécessairement parler d'un amendement au projet de loi, je crois qu'il serait tout de même possible — sans vouloir dire que ce serait facile — de modifier cette directive. Cela permettrait d'assurer une uniformité partout au Canada, de garantir que les victimes soient informées et ainsi de faire droit à la recommandation de l'ombudsman.

Je crois qu'il y a des solutions administratives qui peuvent être réalisables, et celles qui ne le souhaitent pas pourraient utiliser l'option de retrait. La règle serait que les victimes sont informées, sauf exception par option de retrait. Comme je le disais, le guide n'a pas été mis à jour depuis six ans. Donc, ce serait peut-être une occasion de le mettre à jour et, en même temps, de trouver une solution qui serait réalisable pour l'ensemble des procureurs de la Couronne.

[Traduction]

M. Fraser : Merci. Je serais bien sûr ouvert à une telle proposition dans le cadre des questions relevant du Service des poursuites pénales du Canada. Nous souhaiterions que cette autorité contribue aux décisions précises qui seraient prises.

Je tiens à souligner que certaines des modifications proposées à la Charte des droits des victimes obligerait la Couronne à mieux informer de manière proactive les victimes de l'ensemble de leurs droits tout au long de la procédure. Je pense que cette modification apporterait une base concrète à la discussion précise que vous avez soulevée, dans le cadre de laquelle nous pourrions envisager de mettre à jour les manuels contenant des directives qui sont, en fait, utilisées devant les tribunaux, même si je ne sais pas si cela nécessiterait une modification de cette loi.

Je serais ravi de me charger personnellement d'aborder ce sujet avec le directeur du Service des poursuites pénales du Canada si cela peut être utile, mais je pense que de nombreuses personnes regardent les témoignages livrés au cours des audiences du comité et que le message sera probablement entendu avant même que j'aie l'occasion de le transmettre.

[Translation]

Senator Oudar: I'd like to revisit the statements you made at the other place and at public forums indicating that the bill will be accompanied by investments. There is the strategy to combat violence against women, but there is also the *Spring Economic Update 2026* that was tabled recently. I read in the documents that the total amount was approximately \$660.5 million, including additional funds earmarked for prevention. I'd like to give you the opportunity to address the statements you made at other place here before the committee.

Thank you.

[English]

Mr. Fraser: Thank you. In the seconds I have remaining, I won't do it justice, but suffice it to say that the most awkward part of the three criminal law reform bills that we're shepherding through Parliament is that they change the Criminal Code when we recognize full well that that's only part of the public safety strategy we need to put in place.

In addition to supporting tools for law enforcement and supports for community organizations on the front line, we're making investments in independent legal advice. We're working with Women and Gender Equality and Justice Canada to directly support women's organizations that are supporting victims on the ground.

When you look at investments that are directed toward long-term prevention, we would be remiss if we didn't consider investments in affordable and supportive housing and transitional housing, both for people who are released from incarceration but also for women who are fleeing violence, and building into our programs a need to have a number of units in an apartment so we can accommodate women who are fleeing with children, for example.

This is going to engage conversations in our negotiations with provincial governments when it comes to supporting mental health and addictions. It's going to involve continued investments in recreational and cultural infrastructure, which help build healthier communities in the long term.

It's very difficult to say with precision that there is a finite list of public safety investments because the longer you stare at this problem, the more quickly you realize that there are social determinants to justice that need to be brought into the equation.

[Français]

La sénatrice Oudar : J'aimerais revenir sur les déclarations que vous avez faites à l'autre endroit et lors de forums publics pour indiquer que le projet de loi s'accompagnera d'investissements. Il y a la stratégie pour contrer la violence faite aux femmes, mais il y a aussi la Mise à jour économique du printemps de 2026 qui a été faite récemment. J'ai lu dans les documents que c'était tout de même de l'ordre de 660,5 millions de dollars, y compris d'autres sommes qui sont destinées à la prévention. J'aimerais vous permettre de parler des déclarations que vous avez faites à l'autre endroit devant le comité.

Merci.

[Traduction]

M. Fraser : Merci. Dans les secondes qui me restent, je ne pourrai pas rendre justice à ce sujet, mais je me contenterai de dire que l'aspect le plus problématique des trois projets de loi sur la réforme du droit pénal que nous faisons adopter par le Parlement réside dans le fait qu'ils modifient le Code criminel alors que nous savons parfaitement que cela ne constitue qu'une partie de la stratégie de sécurité publique que nous devons mettre en place.

En plus de fournir des outils aux forces de l'ordre et un soutien aux organismes communautaires en première ligne, nous investissons dans des services d'experts-conseils juridiques indépendants. Nous collaborons avec le ministère des Femmes et de l'Égalité des genres et le ministère de la Justice Canada afin d'apporter un soutien direct aux organisations féminines qui viennent en aide aux victimes sur le terrain.

En ce qui concerne les investissements axés sur la prévention à long terme, nous nous en voudrions de ne pas envisager d'investir dans des logements abordables, des logements supervisés et des logements de transition, tant pour les personnes qui sortent de prison que pour les femmes qui fuient la violence, et d'intégrer dans nos programmes la nécessité d'avoir un certain nombre de chambres dans un même appartement afin que nous puissions accueillir, par exemple, des femmes qui fuient avec leurs enfants.

Ce sujet fera l'objet de discussions dans le cadre de nos négociations avec les gouvernements provinciaux sur le soutien à la santé mentale et à la lutte contre les dépendances. Cela nécessitera des investissements continus dans les infrastructures récréatives et culturelles, qui contribuent à bâtir des communautés plus saines à long terme.

Il est très difficile d'affirmer avec précision qu'il existe une liste limitée d'investissements en matière de sécurité publique, car plus on se penche sur cette question, plus on se rend compte rapidement que la justice comporte des déterminants sociaux qu'il faut prendre en compte.

They will fall outside the four corners of this legislation, of course, but when you combine strength in criminal laws with long-term investments to build healthier and safer communities, you can have a positive impact in the long term.

[Translation]

Senator Oudar: Thank you, minister.

[English]

Senator Prosper: Welcome back, honourable minister. It's good to see you again.

I want to reference some previous testimony from Ms. Richards, with the Criminal Lawyers' Association, and Ms. Webb, with the Canadian Bar Association. Looking at the subject of remedy under Bill C-16 for 11(b) Charter violations, they provide that most of the causes for delays rest with the Crown and the courts themselves and not defence in this regard.

They expressed that it was likely it wouldn't survive a constitutional challenge. I put the question whether or not certain tweaks to the factors to be considered under 492.31 were a consideration for them. Their response was, essentially, if something is unconstitutional, it's unconstitutional, and tweaks would provide no remedy.

I do note that Mr. Shakir Rahim, with the Canadian Civil Liberties Association, in his brief, suggests an additional factor, I believe, "... that relates to prejudice of unreasonable delay to the administration of justice."

I'm curious what your thoughts are on this particular tweak. Do you think it would be helpful? If not, why? Thank you.

Mr. Fraser: Certainly. In my own view, I think we got the approach right. People are free to reasonably disagree.

The reason that I think we got it right is because we started, not just by trying to change the outcome of the decision when a delay happens, but first we made changes to the legislation to reduce the time that matters take to go to trial, because if we don't deal with the underlying challenge of delays, we will still suffer the consequences as a society: the accused, the victim and society as a whole. So we have substantive measures — if time allows, I'm happy to get into them — that will reduce that timeline.

We recognized that there will be some period of time until we catch up and have these rules put in place that will shrink the time for matters to go to trial. We want to avoid these

Bien entendu, ils ne relèveront pas du champ d'application de projet de loi, mais une combinaison de lois pénales strictes et d'investissements à long terme visant à bâtir des collectivités plus saines et plus sûres peut avoir un effet positif à long terme.

[Français]

La sénatrice Oudar : Merci, monsieur le ministre.

[Traduction]

Le sénateur Prosper : Je vous souhaite de nouveau la bienvenue, monsieur le ministre. Je suis heureux de vous revoir.

Je voudrais revenir sur certains témoignages précédents de Me Richards, de la Criminal Lawyers' Association, et de Me Webb, de l'Association du Barreau canadien. En ce qui concerne les recours prévus par le projet de loi C-16 en cas de violation de l'alinéa 11b) de la Charte, elles indiquent que la plupart des causes des retards sont imputables à la Couronne et aux tribunaux eux-mêmes, et non à la défense.

Elles ont dit qu'ils ne résisteraient probablement pas à une contestation constitutionnelle. Je leur ai demandé si elles avaient envisagé d'apporter certaines modifications aux facteurs à prendre en considération en vertu de l'article 492.31. Elles m'ont essentiellement répondu que si une disposition était inconstitutionnelle, elle était inconstitutionnelle, et que des modifications n'y changeraient rien.

Je note que Me Shakir Rahim, de l'Association canadienne des libertés civiles, suggère dans son mémoire un facteur supplémentaire qui, si je ne m'abuse, concerne « [...] le préjudice causé par un retard déraisonnable à l'administration de la justice ».

J'aimerais savoir ce que vous pensez de cette modification particulière. Pensez-vous qu'elle serait utile? Si ce n'est pas le cas, pourquoi? Merci.

M. Fraser : Certainement. À mon avis, nous avons adopté la bonne approche. Les gens sont libres d'être en désaccord.

Si je pense que nous avons vu juste, c'est parce que nous avons commencé, non pas simplement en essayant de modifier l'issue de la décision lorsqu'un retard survient, mais en apportant d'abord des modifications à la législation afin de réduire le délai dans lequel les affaires sont portées devant les tribunaux, car si nous ne nous attaquons pas au problème sous-jacent des retards, nous continuerons à en subir les conséquences en tant que société : les accusés, les victimes et la société dans son ensemble. Nous avons donc mis en place des mesures concrètes — si le temps le permet, je serai heureux d'en parler plus en détail — qui permettront de réduire ces délais.

Nous sommes conscients qu'il faudra un certain temps avant que nous rattrapions notre retard et que ces règles soient mises en place pour réduire les délais dans lesquels les affaires sont

circumstances where we continue to see so many cases dismissed for delay. We don't want to say that could never happen, but we want to recognize that there is a real and pressing social concern when I see headlines of nearly 10,000 cases being dismissed.

The reason why I don't think we need to make the adjustments that have been proposed is because you have to look at what we're actually doing in the legislation. We're not demanding that courts, when the time elapses, never implement a stay. We're asking them to consider other remedies. The court will maintain the discretion to determine the appropriate remedy, which could include a stay but would not necessarily include a stay.

This is a very topical conversation right now. It was probably considered overtly in the *Vrbanc* decision just a number of weeks ago, which laid out some challenges to the existing law that were not necessarily at issue in that case, but writing for the majority, the Chief Justice drew specific attention to this being the next frontier potentially — those are my words, not his — of an area for potential reform and a long-standing principle that viewed stays as minimalistic.

I don't think it's too large a stretch. Again, not to say that courts can't issue a stay, but instead to ask them to consider other remedies in the hope that we can diminish the scale of the problem when we see so many cases being rejected because time has run out rather than the trial having come to its natural conclusion.

Senator Prosper: Thank you.

Senator Batters: Minister, I would like to continue on this issue of what has become a terrible problem. As you recalled, 10,000 cases are getting stayed, including some very serious ones: murder and sexual assault. I had the opportunity to question your officials last week about this issue. Actually, I see that the particular official I questioned is not here today, but perhaps that's because the answers that I received when I was asking about these very serious cases post verdict could result in a stay for murder or sexual assault or things like that. I asked this official if she could give the people of Canada comfort that something in this bill does something to prevent those types of things. She continued to refer to these early-in-the-process situations. But then I continued to press about these post-verdict situations of people who are otherwise found guilty of murder or sexual assault and would then be free, asking about what

portées devant les tribunaux. Nous voulons éviter les situations où nous continuons à voir tant d'affaires rejetées pour cause de retard. Nous ne voulons pas dire que cela ne pourrait jamais arriver, mais nous voulons reconnaître qu'il existe une préoccupation sociale réelle et urgente lorsque je vois dans les gros titres que près de 10 000 affaires ont été rejetées.

La raison pour laquelle je ne pense pas que nous ayons besoin d'apporter les ajustements qui ont été proposés est qu'il faut examiner ce que nous faisons réellement dans le projet de loi. Nous n'exigeons pas que les tribunaux, lorsque le délai est écoulé, n'accordent jamais de sursis. Nous leur demandons d'envisager d'autres mesures correctives. Le tribunal conservera le pouvoir discrétionnaire de déterminer la mesure corrective appropriée, qui pourrait inclure un sursis, mais qui ne l'inclurait pas nécessairement.

C'est un sujet d'actualité brûlant en ce moment. Il a probablement été abordé de manière explicite dans l'arrêt *Vrbanc* rendu il y a quelques semaines à peine, qui a mis en évidence certaines lacunes de la loi en vigueur qui n'étaient pas nécessairement en cause dans cette affaire. Toutefois, le juge en chef, au nom de la majorité, a spécifiquement attiré l'attention sur le fait qu'il s'agissait potentiellement de la prochaine étape — ce sont mes mots, pas les siens — dans un domaine susceptible de faire l'objet d'une réforme et d'un principe de longue date qui considérait les sursis comme une mesure minimaliste.

Je ne pense pas que ce soit exagéré. Je répète que cela ne signifie pas que les tribunaux ne peuvent pas accorder un sursis, mais plutôt qu'il faut leur demander d'envisager d'autres solutions dans l'espoir de réduire l'ampleur du problème, sachant que tant d'affaires sont rejetées parce que le délai est écoulé plutôt que parce que le procès est arrivé à sa conclusion naturelle.

Le sénateur Prosper : Merci.

La sénatrice Batters : Monsieur le ministre, j'aimerais poursuivre sur cette question qui est devenue un terrible problème. Comme vous l'avez rappelé, 10 000 affaires font l'objet d'un sursis, y compris certaines affaires très graves : des meurtres et des agressions sexuelles. J'ai eu l'occasion d'interroger vos fonctionnaires à ce sujet la semaine dernière. En fait, je constate que la fonctionnaire à qui j'ai posé des questions n'est pas présente aujourd'hui, mais c'est peut-être parce que, selon ce qu'elle m'a répondu lorsque je l'ai interrogée sur ces affaires très graves, un sursis pourrait être accordé après le prononcé du verdict dans des cas de meurtre, d'agression sexuelle ou d'infractions similaires. J'ai demandé à cette fonctionnaire si elle pouvait rassurer les Canadiens en leur garantissant que ce projet de loi contient des dispositions visant à empêcher ce genre de situations. Elle n'a cessé de parler de

Bill C-16 will do to prevent these kinds of cases. It was like pulling teeth, and I really couldn't get any comfort for the Canadian public about this.

So I'm hoping that you will give the Canadian public some comfort about this today because I certainly know that when we had the head of the Canadian Police Association here recently, he was also quite concerned about this because that has been a big issue, and it is probably why they support the bill.

Mr. Fraser: Certainly. Just so I'm clear on your question, Senator Batters, you're concerned about after a verdict has been rendered and a person has been found guilty but before sentencing takes place?

Senator Batters: Right, yes.

Mr. Fraser: Thank you.

Senator Batters: These cases are where a stay would be ordered and murderers or rapists would go free.

Mr. Fraser: Sure, thank you. That's helpful.

We've made changes not in this legislation but in Bill C-14, which deals specifically with bail reform motivated by the tragic circumstances of the *Bailey McCourt* case, which we discussed in some detail during my last appearance here, to make a change to more readily have the Crown ensure that a person can remain incarcerated after the moment they've been convicted before they've been sentenced.

Senator Batters: I agree that's very important also, but I'm not talking about that. I'm talking about the section 11(b) cases, and, although nothing is specified in the act, your official the other day was focusing solely on the potential remedies that could be instituted post verdict.

I was asking about the serious situations where a murderer or someone convicted of murder or sexual assault would go free and what is being done under this bill because it's being portrayed as giving some comfort that those scary situations would not happen.

Mr. Fraser: My sense is that the changes that we're making in this bill would, in fact, be helpful. One of the challenges that we have is that there would be constitutional concerns if we said that, in all instances where there is absolutely no discretion of the courts, you must not issue a stay of proceedings.

situations qui surviennent au début de la procédure. J'ai toutefois continué à insister sur les situations qui surviennent après le prononcé du verdict, où des personnes reconnues coupables de meurtre ou d'agression sexuelle pourraient se retrouver en liberté, en demandant ce que le projet de loi C-16 ferait pour empêcher ce genre de situations. Cela a été extrêmement difficile d'obtenir des réponses et je n'ai vraiment pas été en mesure de rassurer les Canadiens à ce sujet.

J'espère donc que vous rassurerez aujourd'hui le public canadien à ce sujet, car je sais pertinemment que lorsque le président de l'Association canadienne des policiers était ici récemment, il s'est également dit très préoccupé par cette question puisqu'il s'agit d'un enjeu majeur, et c'est sans doute la raison pour laquelle ils appuient le projet de loi.

M. Fraser : Certainement. Juste pour être sûr d'avoir bien compris votre question, sénatrice Batters, vous êtes préoccupée par la période qui suit le prononcé du verdict et la déclaration de culpabilité d'une personne, mais qui précède le prononcé de la peine?

La sénatrice Batters : Oui, en effet.

M. Fraser : Merci.

La sénatrice Batters : Il s'agit des cas où un sursis serait ordonné et où des meurtriers ou des violeurs seraient libérés.

M. Fraser : Bien sûr, merci. C'est utile.

Nous avons apporté des modifications non pas au présent projet de loi, mais au projet de loi C-14, qui porte précisément sur la réforme de la mise en liberté sous caution motivée par les circonstances tragiques de l'affaire *Bailey McCourt*, dont nous avons discuté en détail lors de mon dernier témoignage devant le comité, afin de permettre plus facilement à la Couronne de veiller à ce qu'une personne puisse rester incarcérée après sa condamnation et avant le prononcé de sa peine.

La sénatrice Batters : Je conviens que c'est également très important, mais ce n'est pas de cela que je parle. Je parle des affaires relatives à l'alinéa 11(b) et, bien que la loi ne prévoit rien de précis à ce sujet, votre représentant s'est, l'autre jour, concentré exclusivement sur les mesures correctives qui pourraient être mises en œuvre après le prononcé du verdict.

Je m'interrogeais sur les situations graves dans lesquelles un meurtrier ou une personne condamnée pour meurtre ou agression sexuelle serait libéré et sur les mesures prévues dans ce projet de loi, car il est dépeint comme une mesure qui offre une certaine assurance que ces situations effrayantes ne se produiront pas.

M. Fraser : J'ai l'impression que les modifications que nous apportons au projet de loi seraient, en réalité, utiles. L'un des défis auxquels nous sommes confrontés réside dans le fait que cela soulèverait des problèmes constitutionnels si nous stipulions que, dans tous les cas où les tribunaux n'ont absolument aucun

My analysis is that that would carry constitutional risks that would potentially render the provision of no force and effect. The judges would have to assess on a case-by-case basis the appropriateness. I would expect in those circumstances, given that the trial has been completed, that it would be exceptionally rare that somebody would be convicted of murder and would be given a stay of proceedings. I would hazard to guess it would not happen but I would —

Senator Batters: It has happened. There are many cases that your officials could point you to where that has happened and a stay has been granted. Of course, you're not going to put a blanket on it, but I asked about what types of additional remedies — because your act doesn't really specify them — are available post verdict.

Mr. Fraser: We made the choice not to enumerate specific remedies to preserve maximum flexibility for the court to look at what other remedies they may be able to put in place.

I don't want to prejudge what solutions they may determine are appropriate in a set of circumstances. I would hope they would look at every range of possibilities, particularly in the extreme set of facts that you're discussing with such a serious crime resulting in a conviction, but we didn't wish to specifically enumerate the potential remedies so that we can preserve the ability for judges to identify how they may move forward without issuing a stay if that's a course of action they determine was appropriate.

The Chair: Minister, I would like you to comment on some of the evidence that we've heard from the Ontario Crown Attorneys' Association and the BC Crown Counsel Association — very compelling evidence — that capacity is a huge problem in the administration of justice and that there is an obvious requirement for more judges, more Crown counsel, more legal aid and more money put into the system. Rather than have that stay of proceedings remedy moved, they're concerned that it is a motivation for attorneys general to make more investment. So it's one thing to get tough on crime, but if you're not willing to invest in the infrastructure that administers justice, there is a problem.

Do you have any comment on that and maybe what you think should be done by the federal government to motivate attorneys general to make those kinds of investments rather than tinker with this at the back end of the system, as it were?

pouvoir discrétionnaire, il leur est interdit d'accorder un sursis d'instance.

Selon mon analyse, cela comporterait des risques constitutionnels susceptibles de rendre la disposition inopérante. Les juges auraient à évaluer le bien-fondé de cette mesure au cas par cas. Dans ces circonstances, étant donné que le procès est déjà terminé, je m'attendrais à ce qu'il soit extrêmement rare qu'une personne soit condamnée pour meurtre, puis se voie accorder un sursis d'instance. J'oserais dire que cela n'arriverait pas, mais je...

La sénatrice Batters : Cela s'est déjà produit. Vos fonctionnaires pourraient vous citer de nombreux cas où cela s'est produit et où un sursis a été accordé. Bien sûr, vous n'allez pas le passer sous silence, mais je vous ai demandé quels types de mesures correctives supplémentaires — puisque votre loi ne les précise pas vraiment — sont accessibles après le prononcé du verdict.

M. Fraser : Nous avons choisi de ne pas énumérer de mesures correctives spécifiques afin de laisser au tribunal la plus grande latitude possible pour examiner quelles autres mesures correctives il pourrait mettre en place.

Je ne veux pas porter de jugement hâtif sur les solutions qu'ils pourraient juger appropriées dans un cas particulier. J'espère qu'ils examineront toutes les possibilités, en particulier dans le cas extrême dont vous parlez, où un crime aussi grave a abouti à une condamnation, mais nous n'avons pas souhaité énumérer spécifiquement les mesures correctives potentielles afin de préserver la capacité des juges à déterminer comment ils peuvent procéder sans prononcer de sursis si c'est le plan d'action qu'ils jugent appropriée.

Le président : Monsieur le ministre, j'aimerais que vous commentiez certains des témoignages que nous avons entendus de la part de l'Association des procureurs de la couronne de l'Ontario et de la BC Crown Counsel Association — des témoignages très convaincants —, selon lesquels la capacité constitue un énorme problème dans l'administration de la justice et qu'il faut manifestement plus de juges, plus d'avocats de la Couronne, plus d'aide juridique et plus de fonds injectés dans le système. Plutôt que de faire adopter cette mesure corrective relative au sursis d'instance, les associations craignent que cela incite les procureurs généraux à faire plus d'investissements. C'est une chose de sévir contre la criminalité, mais si l'on n'est pas prêt à investir dans les infrastructures qui permettent d'administrer la justice, il y a un problème.

Avez-vous des commentaires à ce sujet et avez-vous peut-être une idée de ce que le gouvernement fédéral devrait faire pour inciter les procureurs généraux à réaliser ce genre d'investissements plutôt que de faire des retouches en fin de parcours, pour ainsi dire?

Mr. Fraser: These two things can be true, and I don't view them to be in conflict with one another.

My experience dealing with the attorneys general from different jurisdictions across the country is that there is unanimous agreement that delays in the justice system are, in fact, a problem, and that governments should work together to try to solve those problems.

Now, the level of funding provided varies across provinces, who again have primary authority over the administration of justice within the territory their governments are responsible for, but they do want to actually solve this problem.

Part of the solution is going to require that we change some of the rules that shrink the timelines to go to trial. There are significant revisions made in this bill, for example, to the process through which evidence is adduced at sexual assault trials, which will have a positive impact. But you have to recognize that, even if every province and territory were perfectly resourced, it would take some time in order for the system to catch up. Of course, in a world of competing demands, the idea that every system in every province will be perfectly resourced is probably not likely to happen over the next number of weeks or months or even the next number of years, despite people working aggressively towards addressing delays across Canada.

By the way, this applies regionally; it applies regardless of political party. People are seized with and want to address this problem.

We have to ask ourselves, in a world where this problem remains, is it really the threat of a stay that motivates change or is it the recognition that there is injustice when delay exists within the system. My experience, in talking with the individuals who currently hold the post, would suggest it is the latter. Even with the resources in place, we're going to continue to see challenges with cases that have already been in the pipeline as resources are added. My view is we should recognize that, even if the number is not 10,000 over the next number of years of cases that are thrown out for delay, but some much smaller number, we still would do well to provide the court with the authority — as we do in almost all instances — to assess what would be appropriate in the circumstances by urging them to consider — not to implement — remedies other than a stay. It's not the potential heavy hammer, so to speak, that may be used to motivate attorneys general, though some people's perspective is withered away to a degree that it ceases to have an impact.

M. Fraser : Ces deux choses peuvent être vraies, et je ne pense pas qu'elles soient en contradiction l'une avec l'autre.

D'après mon expérience avec les procureurs généraux de différentes provinces du pays, il existe un consensus unanime sur le fait que les retards dans le système judiciaire représentent effectivement un problème et que les gouvernements devraient collaborer pour tenter de résoudre ces problèmes.

Or, le niveau de financement fourni varie d'une province à l'autre, lesquelles disposent, rappelons-le, d'une compétence principale en matière d'administration de la justice sur le territoire relevant de leur responsabilité, mais elles souhaitent vraiment résoudre ce problème.

Une partie de la solution nécessitera la modification de certaines règles qui réduisent les délais dans lesquels les affaires sont portées devant les tribunaux. Ce projet de loi comporte des révisions importantes, notamment en ce qui concerne la procédure de présentation des preuves dans les procès pour agression sexuelle, ce qui aura un effet positif. Cependant, il faut reconnaître que, même si toutes les provinces et tous les territoires disposaient de toutes les ressources nécessaires, il faudrait un certain temps pour que le système rattrape son retard. Bien sûr, dans un monde de demandes concurrentes, l'idée que chaque système dans chaque province dispose de toutes les ressources nécessaires a peu de chances de se concrétiser au cours des prochaines semaines et des prochains mois, voire des prochaines années, même si des efforts considérables sont déployés pour remédier aux retards partout au Canada.

Soit dit en passant, il s'agit d'un problème régional qui transcende les partis politiques. Les gens sont préoccupés par ce problème et souhaitent y remédier.

Nous devons nous demander, dans un monde où ce problème persiste, si c'est vraiment la menace d'un arrêt de procédure qui motive le changement ou si c'est la prise de conscience qu'il y a une injustice lorsque des retards existent au sein du système. D'après mon expérience, après avoir discuté avec les personnes qui occupent actuellement ce poste, je dirais que c'est plutôt la prise de conscience. Même avec les ressources en place, nous continuerons de rencontrer des difficultés avec les dossiers déjà en cours de traitement à mesure que de nouvelles ressources seront mises en place. Selon moi, il faut reconnaître que, même si le nombre de dossiers rejetés pour cause de retard au cours des prochaines années n'atteint pas 10 000, mais reste bien inférieur à ce chiffre, il serait bon de donner à la cour le pouvoir — comme nous le faisons dans presque tous les cas — d'évaluer ce qui serait approprié dans les circonstances, en l'incitant à envisager — et non à mettre en œuvre — d'autres mesures qu'un arrêt de procédure. Ce n'est pas la manière forte, pour ainsi dire, qui motivera les procureurs généraux, même si pour certains, cette perspective a perdu de son poids au point de ne plus avoir d'impact.

Senator Simons: Minister, you cited the *Vrbanic* decision, the reasons for which came out on May 29. Chief Justice Wagner did not quote “Star Trek,” alas, but this is what he did say:

But the right to trial within a reasonable time is more than a right to the Crown’s best efforts. If the Crown cannot, by making reasonable efforts, bring cases to trial within a reasonable time, then the state must step in and increase funding to the justice system.

Ultimately, the Charter prevents laying the burdens of underfunded courts and Crown offices at the feet of the accused.

Some of these investments need to happen at the federal level and some at the provincial level. Has there been any coordinated effort to ensure that? Senator Batters is correct: Nobody wants people to walk free, but if you cannot resource the courts to make timely trials, then that is the logical consequence of the *Jordan* decision. So what is actually being done substantively to answer the concerns we heard from the Crown prosecutors and the concerns we’ve heard from others to get the timelines down?

Mr. Fraser: Thank you. First, just because this decision came up in our last meeting and again in this meeting, for those who haven’t had an opportunity, I would like to say that it’s a fascinating passage about the philosophical underpinning of the Charter versus delays in the court system. The piece that terminates in paragraph 82 — I’m going from memory — is really illustrative on this very specific issue.

Some of the solutions are within the control of the federal government when it comes to the criminal trial process and the rules that exist within the Criminal Code. There are other areas that fall distinctly within the purview of provincial governments. The tool that we have to collaborate with provincial governments is largely if we are offering funding toward certain shared priorities. We don’t want to get into the business of simply uploading the cost from one level of government to another, but where there is a place for the federal government that’s appropriate, in my view, is whether we can tackle a shared challenge. Bail data is a great example that I think will help us understand what is going on in bail courts and implement solutions that can be repeated across the country. We are working now to fund a national rollout of practices that will better collect standardized bail data and that will be used to make better decisions on how the bail systems can adjust in different provinces.

La sénatrice Simons : Monsieur le ministre, vous avez cité l’arrêt *Vrbanic*, dont les motifs ont été publiés le 29 mai. Le juge en chef Wagner n’a malheureusement pas cité « La patrouille du cosmos », mais il a dit ceci :

Mais le droit à un procès dans un délai raisonnable est plus qu’un droit aux meilleurs efforts de la part du ministère public. Si le ministère public n’arrive pas, en déployant des efforts raisonnables, à faire instruire les procès dans des délais raisonnables, alors l’État doit intervenir et accroître le financement du système de justice.

En définitive, la Charte empêche de faire porter aux accusés le fardeau du sous-financement des tribunaux et des bureaux du ministère public.

Certains de ces investissements doivent être réalisés à l’échelon fédéral, d’autres à l’échelon provincial. Y a-t-il eu un effort coordonné pour que cela se produise? La sénatrice Batters a raison : personne ne souhaite que des personnes échappent à la justice, mais si vous ne pouvez pas doter les tribunaux des ressources nécessaires pour mener des procès dans des délais raisonnables, c’est là la conséquence logique de l’arrêt *Jordan*. Que fait-on concrètement pour répondre aux préoccupations exprimées par les procureurs de la Couronne et d’autres acteurs qui demandent de réduire les délais?

M. Fraser : Merci. Tout d’abord, étant donné que cet arrêt a été évoqué lors de notre dernière réunion et à nouveau lors de celle-ci, je tiens à préciser, à l’intention de ceux qui n’ont pas eu l’occasion de le lire, qu’il s’agit d’un passage passionnant sur les fondements philosophiques de la Charte par rapport aux retards dans le système judiciaire. La partie qui s’achève au paragraphe 82 — je parle de mémoire — est particulièrement éclairante sur ce point très précis.

En ce qui concerne le processus judiciaire pénal et les règles prévues par le Code criminel, une partie des solutions relève de la compétence du gouvernement fédéral. D’autres domaines relèvent manifestement de la compétence des gouvernements provinciaux. Le principal moyen dont nous disposons pour collaborer avec les gouvernements provinciaux consiste, pour l’essentiel, à leur offrir un financement pour certaines priorités communes. Nous ne voulons pas nous contenter de transférer les coûts d’un ordre de gouvernement à un autre. Cependant, le rôle du gouvernement fédéral trouve, selon moi, tout son sens lorsqu’il s’agit de relever un défi commun. Les données sur la mise en liberté sous caution en sont un excellent exemple. Elles nous aideront à comprendre ce qui se passe dans les tribunaux des libérations sous caution et à mettre en œuvre des solutions reproductibles dans tout le pays. Nous travaillons actuellement à financer le déploiement à l’échelle nationale de pratiques permettant de mieux collecter des données standardisées sur la mise en liberté sous caution. Ces données permettront de prendre de meilleures décisions sur la manière dont les systèmes de mise

Senator Simons: Will there be more funding for legal aid from the federal government? Will there be more funding for federal Crown prosecutors? Will you be appointing more federal judges? I'm sure bail data will be interesting, but it doesn't actually solve the huge crisis in the courts right now.

Mr. Fraser: It's part of it. You mentioned judicial appointments. Certainly, we are doing everything we can to keep pace with vacancies that emerge. We are in a healthier place now compared to a few years ago.

As requests come in from provinces — we are dealing with one from your province now, senator — we will potentially increase the complement of judges that exist within a court. We will examine them on a case-by-case basis. We require provinces to demonstrate that there is a business case justifying an increased investment, understanding what volume they are dealing with in the courts. I don't have an announcement to make about specific positions, but we have an annual process that provides for those requests to come in, and through the federal budget process, an opportunity to increase funding for those kinds of requests.

Obviously, there are other things that may come up, but we do have to ensure that the requests to fund an area squarely within a province's jurisdiction would come from those provinces. We don't want to create a fund to start taking the responsibility of one government and placing it upon another, but where there are shared challenges or demonstrated areas of federal responsibility where we can do more, that's something we will consider on an ongoing basis.

Senator Dhillon: Minister, I want to go back to the questions that my colleagues have raised around mandatory bail and informing victims of that.

We've heard from victim groups, advocates, police representatives, associations, experts and the ombudsperson. Kendra Cooke appeared here and shared her personal story of abuse. I have also had my own personal experience in the work that I've done over the years. This, in my view, is probably the most basic requirement and basic service that we can provide to victims.

You've shared that we want to put a trauma-informed lens on this. I would say — and I invite your commentary — that the victims to whom I have spoken, the cases that I have worked on and some of what we've heard from witnesses here who have

en liberté sous caution peuvent s'adapter dans les différentes provinces.

La sénatrice Simons : Le gouvernement fédéral augmentera-t-il le financement de l'aide juridique? Y aura-t-il un financement accru pour les procureurs de la Couronne fédéraux? Nommerez-vous davantage de juges fédéraux? Les données sur les libérations sous caution seront sûrement intéressantes, mais elles ne résoudront pas pour autant l'énorme crise que traversent actuellement les tribunaux.

M. Fraser : Elles font partie de la solution. Vous avez parlé des nominations judiciaires. Nous mettons tout en œuvre pour pourvoir les postes vacants au fur et à mesure qu'ils se présentent. Nous sommes aujourd'hui en bien meilleure posture qu'il y a quelques années.

À mesure que les demandes nous parviennent des provinces — nous examinons d'ailleurs en ce moment même celle de votre province, sénatrice —, nous pourrions augmenter l'effectif des juges au sein d'un tribunal. Nous examinerons ces demandes au cas par cas. Nous demandons aux provinces de démontrer qu'il existe des arguments justifiant un investissement accru, en fonction du volume d'affaires dont sont saisis leurs tribunaux. Je n'ai pas d'annonce à faire concernant des postes précis, mais un processus annuel permet de présenter ces demandes et, dans le cadre du processus budgétaire fédéral, d'augmenter le financement pour répondre à ce type de demandes.

Évidemment, d'autres choses peuvent se présenter, mais nous devons veiller à ce que les demandes de financement concernant un domaine manifestement de compétence provinciale émanent bien de la province. Nous ne voulons pas créer un fonds qui aurait pour effet de transférer la responsabilité d'un gouvernement à un autre. Toutefois, c'est quelque chose que nous examinerons régulièrement quand il s'agit de défis communs ou de domaines de compétence fédérale avérés dans lesquels nous pouvons en faire plus.

Le sénateur Dhillon : Monsieur le ministre, je voudrais revenir sur les questions soulevées par mes collègues au sujet de l'obligation d'informer les victimes lors d'une mise en liberté sous caution.

Nous avons entendu les témoignages de l'ombudsman, de militants, de spécialistes et de représentants de groupes de victimes, d'associations et de la police. Kendra Cooke a témoigné devant le comité et relaté les abus qu'elle a subis. J'ai également acquis une expérience personnelle dans le cadre de mon travail au fil des années. À mon sens, il s'agit probablement de l'exigence la plus élémentaire et du service le plus essentiel à offrir aux victimes.

Vous avez indiqué qu'il est souhaitable d'aborder cette question en tenant compte des traumatismes. J'aimerais vous entendre sur ce sujet, car j'ai parlé à des victimes, j'ai travaillé sur des dossiers et le comité a entendu des témoins. Quand j'ai

literally given us one-word answers when I asked if this is important and if they thought it was a miss, the answer was literally “yes,” and that’s where it ended. I would argue, and in my view, that the trauma is when we don’t inform them. It is less about the accused and more about the victim being informed about the whereabouts, the release conditions and any other information that could better arm them in providing some security for themselves, as well as having family provide that security for them or put in measures.

To that end, Senator Oudar suggested a novel approach. Maybe that is one approach, but when we spoke with police and law enforcement representatives, they shared that there are some jurisdictions in which they do address this and have processes and a safety assessment. In other places, it is hit-and-miss.

To that end, I welcome your commentary. You did say that this is going to exasperate the courts, but that goes back to resourcing. That goes back to other measures that we need to put in place. I think, overall, this bill will put additional burdens, and I think we all recognize that.

This would probably be the least burden that the courts, in my view, would experience when they are literally simply notifying the victim of what the bail conditions and the release conditions are and for that victim to then put some measures in place to protect themselves. Your thoughts, minister?

Mr. Fraser: Thank you. In any instance, I think something there appears to be agreement on — just so you don’t confuse my own perspective — is that any time a victim would like to be kept apprised of the circumstances of the bail status of a perpetrator, my view is that they should be. How you accomplish that and whether you need to do it through legislation are real questions that senators may have thoughts on.

Given that we are making changes that demand a higher degree of proactive disclosure about the rights of a victim, my sense is that the option should proactively be put to them rather than having the burden rest upon the accused to go and request the information. We should preserve the opportunity, in my view, for a victim who wishes not to be burdened with the trauma and to relive the emotional experience every time something comes in the mail. If somebody wants to not be a part of that conversation, that’s something that we should respect as well.

The solution was put to us to potentially look at what information we have. There is some guidance today that exists within the handbook, but this might be an area where, even if a rule change is put in place, there is an increased need for training of actors within the system. Those are the kinds of things, in

demandé à ces personnes si cela était important et si elles pensaient que c’était une occasion manquée, elles ont littéralement répondu par un seul mot : « oui », rien d’autre. Je ferais valoir que, selon moi, c’est de ne pas être informé qui est traumatisant. Ce n’est pas tant de l’accusé qu’il est question que de la victime. Celle-ci doit être informée du lieu où se trouve l’accusé, des conditions de sa libération et de toute autre information susceptible de mieux l’armer pour assurer sa propre sécurité, et de permettre à sa famille de lui apporter cette sécurité ou de mettre en place des mesures de protection.

À cette fin, la sénatrice Oudar a proposé une approche novatrice. C’est peut-être une avenue possible. Toutefois, lorsque nous avons discuté avec des représentants de la police et des forces de l’ordre, ceux-ci nous ont dit qu’il y avait des régions où cela est effectivement pris en compte et où des procédures ainsi qu’une évaluation de la sécurité sont en place, mais qu’à d’autres endroits, c’est plutôt aléatoire.

J’aimerais vous entendre à ce propos. Vous avez dit que cela exaspérerait les tribunaux, mais on en revient aux ressources. Cela renvoie à d’autres mesures que nous devons mettre en place. Je pense que nous sommes tous conscients que, dans l’ensemble, ce projet de loi alourdira la charge de travail.

À mon sens, c’est sans doute ce qu’il y a de moins lourd pour les tribunaux, dans la mesure où ils informent simplement la victime des conditions de mise en liberté sous caution et des conditions de la libération, afin que celle-ci puisse ensuite prendre les mesures nécessaires pour se protéger. Qu’en pensez-vous, Monsieur le ministre?

M. Fraser : Merci. Dans tous les cas — afin que vous ne vous mépreniez pas sur ma position —, je pense qu’il y a un point sur lequel tout le monde semble s’accorder : chaque fois qu’une victime souhaite être tenue informée des conditions entourant la mise en liberté sous caution d’un délinquant, elle doit l’être. La manière d’y parvenir et la nécessité ou non de recourir à une mesure législative sont des questions concrètes sur lesquelles les sénateurs auront peut-être des réflexions.

Étant donné que nous apportons des modifications qui exigent un degré plus élevé de communication proactive au sujet des droits conférés à une victime, j’estime que cette option devrait être proposée de manière proactive à la victime, plutôt que de faire peser sur l’accusé la charge d’aller demander ces informations. Nous devrions, à mon avis, conserver la possibilité pour une victime de ne pas avoir à revivre son traumatisme ni cette expérience émotionnelle chaque fois qu’elle reçoit du courrier. Si une personne ne souhaite pas être informée, nous devons aussi respecter sa décision.

La solution qui nous a été proposée consiste à examiner les informations dont nous disposons. Le manuel contient aujourd’hui certaines orientations, mais il s’agit peut-être d’un domaine où, même si une modification réglementaire est mise en place, il faudra mieux former les acteurs du système. C’est le

response to Senator Simons' questions, where I think there would be an opportunity for the federal government to collaborate across jurisdictions to say there has been a national change in the consistent application of the rules that exist today. Perhaps we can get together to ensure that these important rules will demonstrate to Canadians that the impact of crime on a victim is of the utmost concern.

We can't have Canadians believing the system is designed to serve the interests of one party over another, but instead, to serve the interests of justice, including justice for the victims. But if there are novel solutions that we can raise federally or provincially with prosecutors, I would be happy to be a messenger in that regard and an advocate internally.

Senator Dhillon: Thank you for that. I think that goes to the heart of this bill. It is a victims' protection act.

I welcome those comments. I believe that, rather than having it put on the victim to share with the jurisdiction or the agency or whomever is charged with that responsibility, that, as my colleague shared, it is instead an opt-out option where this happens automatically, that this is shared with the victim and it is mandatory. I think there would be a better response from Canadians and others that we are sharing with the victim that these are the bail conditions and the victim being, at that point, upset that the bail conditions were shared with them and would not want to know that.

That is better than having the opposite happen, where the bail conditions are never shared and the victim not having that understanding of where they could have opted in, and then something terrible, like the Bailey McCourt incident, happens. I would rather err on the side of having somebody upset with me than having a life lost. I will leave that there.

Senator Dalphond: To follow up on this, there are two really interesting questions here about the stay and about the information.

One of the amendments proposed to the Canadian Victims Bill of Rights is to add the new section 7.1: "Every victim has the right to information about the protection measures available to them in the criminal justice system." I understand that this will be an obligation because it is a right and no longer upon request.

Could we maybe elaborate on that and try to make it clear to the Crown attorneys, who are not federally appointed, so they are not subject to the guide for the federal prosecutors, and it is done by the provinces and their own guides? If you could make a commitment to the committee that you will discuss with your

genre de choses, pour répondre aux questions de la sénatrice Simons, où le gouvernement fédéral pourrait, à mon avis, collaborer avec les différentes provinces afin d'indiquer qu'un changement national a été effectué dans l'application uniforme des règles en vigueur. Nous pourrions peut-être travailler en concertation pour que ces règles importantes démontrent aux Canadiens que l'impact de la criminalité sur les victimes est une préoccupation de première importance.

Il ne faut pas que les Canadiens pensent que le système est conçu pour servir les intérêts d'une partie plutôt que ceux d'une autre, mais bien pour servir les intérêts de la justice, y compris la justice pour les victimes. Toutefois, s'il y a des solutions novatrices que nous pouvons proposer aux procureurs, tant à l'échelon fédéral que provincial, je serai ravi de le faire et de les défendre à l'interne.

Le sénateur Dhillon : Merci pour cette remarque. Je pense que cela va au cœur même de ce projet de loi. Il s'agit d'une loi visant à protéger les victimes.

Je me réjouis de ces remarques. Au lieu de demander à la victime de communiquer avec la province, l'organisme ou toute autre entité chargée de cette responsabilité, il faudrait, comme l'a indiqué ma collègue, offrir une option de retrait où cela se ferait automatiquement : l'information serait obligatoirement communiquée à la victime. Je pense que les Canadiens et les autres verraient d'un bon œil que nous informions la victime des conditions de mise en liberté sous caution, même si, à ce moment-là, la victime est bouleversée qu'on l'ait informée et aurait préféré ne pas l'être.

Cela vaut mieux que la situation inverse, où les conditions de mise en liberté sous caution ne sont jamais communiquées à la victime, parce qu'elle ne savait pas qu'elle aurait pu demander cette information, ce qui peut alors déboucher sur un drame, comme dans l'affaire Bailey McCourt. Je préfère que quelqu'un soit bouleversé plutôt que de voir une vie perdue. Je m'arrêterai là.

Le sénateur Dalphond : Pour faire suite à cela, deux questions vraiment intéressantes se posent ici concernant l'arrêt de procédures et la communication de renseignements.

L'un des amendements proposés à la Charte canadienne des droits des victimes consiste à ajouter le nouvel article 7.1 : « Toute victime a le droit d'obtenir des renseignements en ce qui concerne les mesures de protection auxquelles elle a accès dans le système de justice pénale. » Je comprends qu'il s'agira d'une obligation, car il s'agit d'un droit et non plus de renseignements fournis sur demande.

Pourrions-nous apporter des précisions à cet égard à l'intention des procureurs de la Couronne, qui ne sont pas nommés par le gouvernement fédéral et ne sont donc pas soumis au guide destiné aux procureurs fédéraux, mais relèvent de la compétence des provinces et de leurs propres guides? Si vous

counterparts in the provinces to have a way to enforce the rights recognized here, we would appreciate it.

I know if an order on bail is to impose a GPS monitor for protection, especially in domestic violence, of course, the victim will be informed. She will have a system on her telephone that will give her a warning so she will know about that measure. Sometimes these are not measures that are imposed. It may be restrictions to be a certain number of kilometres from the home but without a device.

I know in Quebec, the Crime Victims Assistance Centre, or CAVAC, is now part of the special courts, and they are informing the victims automatically of these things and the bail orders. What I understand from what my colleague is saying is that some police corps do it; some don't. Some courts do it; some courts don't.

Is there a way we could force more uniformity in order to give substance to the right of the victim to be informed?

Mr. Fraser: First, I have a general point followed by more specifics.

Although you have correctly pointed out distinctions between the responsibilities of those who fall within the federal prosecution service and provinces, the Canadian Victims Bill of Rights is meant to have a national application, and I don't view it to bind one or the other. We may have an issue when it comes to the handbook and the guidelines that are provided for prosecutors.

I have already undertaken — but I will repeat that undertaking — to raise it not only with the Director of Public Prosecutions for Canada but also with my provincial counterparts. It may be the opportunity we have to discuss the implementation of some of these bills at the next meeting of ministers on the justice portfolio.

I think we all want to achieve the same thing, and whether it is along the lines of Senator Dhillon's suggestion or those that have come from others, I think this is an area for future work.

I get a little bit nervous about a legislative solution, in part, for the reasons I have articulated. Bail is a very unique, inherently local system that is run differently in different parts of the country. In many jurisdictions, you won't even necessarily have contact information for a victim at the instance of a bail hearing. There is often not a Crown assigned. You may have a police report with someone who has complained about the behaviour but can't be identified. Just logistically, I want the committee to

pouvez vous engager auprès du comité à discuter avec vos homologues provinciaux afin de trouver un moyen de faire respecter les droits reconnus ici, nous vous en serions reconnaissants.

Je sais que lorsqu'une décision de mise en liberté sous caution prévoit le port d'un bracelet GPS à des fins de protection, notamment dans les cas de violence conjugale, la victime en est bien sûr informée. Elle disposera d'un système sur son téléphone qui lui enverra une alerte. Elle est donc informée de cette mesure. Parfois, ce n'est pas ce genre de mesures qui est imposé. Il peut s'agir de restrictions imposant de rester à un certain nombre de kilomètres du domicile, mais sans dispositif de suivi.

Je sais qu'au Québec, les Centres d'aide aux victimes d'actes criminels, ou CAVAC, font maintenant partie des tribunaux spéciaux et qu'ils informent automatiquement les victimes de ces mesures et des ordonnances de mise en liberté sous caution. D'après ce que dit mon collègue, je comprends que certains corps de police le font, tandis que d'autres ne le font pas, et que c'est la même chose pour les tribunaux.

Existe-t-il un moyen de garantir une plus grande uniformité afin de donner corps au droit de la victime d'être informée?

M. Fraser : Tout d'abord, je vais faire quelques remarques d'ordre général, puis je vais entrer dans les détails.

Bien que vous ayez relevé à juste titre les distinctions entre les compétences du Service fédéral des poursuites et celles des provinces, la Charte canadienne des droits des victimes est censée s'appliquer à l'échelle nationale, et j'estime qu'elle ne s'applique pas exclusivement à l'un ou à l'autre. Un problème pourrait toutefois se poser en ce qui a trait au manuel et aux lignes directrices qu'on fournit aux procureurs.

Je me suis déjà engagé — mais je réitère cet engagement — à soulever cette question non seulement auprès du directeur des poursuites pénales du Canada, mais aussi auprès de mes homologues provinciaux. Ce sera peut-être l'occasion pour nous de discuter de la mise en œuvre de certains de ces projets de loi lors de la prochaine réunion des ministres responsables du portefeuille de la Justice.

Je crois que nous voulons tous atteindre le même objectif, et que ce soit dans le sens de la suggestion du sénateur Dhillon ou d'autres suggestions, je pense qu'il s'agit là d'un dossier sur lequel il faudra se pencher à l'avenir.

Je suis un peu réticent à l'idée d'une solution législative, en partie pour les raisons que j'ai exposées. Le système de mise en liberté sous caution est un système très particulier, intrinsèquement local, qui est géré différemment dans les différentes régions du pays. Dans de nombreuses juridictions, on ne dispose même pas forcément des coordonnées d'une victime au moment de l'audience sur la mise en liberté sous caution. Souvent, aucun procureur de la Couronne n'est désigné. On peut

be seized with the realities of how these conversations will play out on the ground.

Certainly, in circumstances where there is a victim who is known and who wants to have this information, we should find a way to make sure it gets there. Given this conversation, I have to do some additional thinking, but if it is a combination of updates to federal guidelines, discussions with national partners and collaborative training to ensure that the right doesn't just exist on paper but is experienced in communities, I think this would be excellent ground for the next steps when it comes to implementing the reforms that are included in Bill C-16.

Senator Pate: Thank you, again, minister for joining us.

In response to a question from Senator Clement last week regarding the gender-based analysis of Bill C-16, where it acknowledges the risk of increased criminalization and incarceration of Indigenous and Black peoples, you emphasized the importance of measures, including cultural assessments as well as so-called Gladue Reports, both rooted in section 718.2(e) of the Criminal Code, which requires judges to prioritize community-based sentences.

However, where a mandatory minimum applies, Bill C-16's "safety valve" will interfere with this legal obligation and won't allow consideration of community-based options. This is also contrary to the Truth and Reconciliation Commission's commitment and well as the commitments to the National Inquiry into Missing and Murdered Indigenous Women and Girls to allow trial judges, upon giving reasons, to depart from mandatory minimum sentences.

I am confident that you do not plan to fail to meet legal requirements or commitments to Indigenous Peoples. Will you consider amendments that will strengthen the bill by honouring these obligations?

Mr. Fraser: Thank you for raising the question because in my response, I was kicking myself for the balance of the week in Ottawa because I neglected to mention that the bill also includes specific measures to encourage, where appropriate, diversion or the embrace of restorative justice, which will help address some of these challenges as well.

One of the things that gives me some comfort on the issue of mandatory minimums is the installation of the so-called safety valve but recognizing that, where the penalty would be grossly

avoir un rapport de police indiquant qu'une personne s'est plainte d'un comportement donné, mais sans qu'il soit possible de l'identifier. D'un point de vue purement logistique, je souhaite que le comité soit conscient de la façon dont ces discussions se dérouleront concrètement sur le terrain.

Il va de soi que, dans les cas où la victime est connue et souhaite obtenir cette information, nous devrions faire en sorte qu'elle lui parvienne. À la lumière de cet échange, je dois réfléchir davantage à la question, mais s'il s'agit d'une combinaison de mises à jour des lignes directrices fédérales, de discussions avec les partenaires nationaux et de formations collaboratives pour garantir que ce droit n'existe pas seulement théoriquement, mais qu'il soit réellement appliqué au sein des collectivités, je pense que cela constituerait une excellente base pour les prochaines étapes de la mise en œuvre des réformes prévues par le projet de loi C-16.

La sénatrice Pate : Merci encore, monsieur le ministre, de vous être joint à nous.

En réponse à une question de la sénatrice Clement la semaine dernière concernant l'analyse comparative entre les sexes du projet de loi C-16, qui reconnaît le risque d'une judiciarisation et d'une incarcération accrues des Autochtones et des Noirs, vous avez souligné l'importance de mesures, y compris les évaluations culturelles et les rapports *Gladue* relatifs à l'alinéa 718.2e) du Code criminel, qui obligent les juges à accorder la priorité aux peines purgées dans la collectivité.

Cependant, lorsqu'une peine minimale obligatoire s'applique, le mécanisme de dérogation prévu dans le projet de loi C-16 entrera en conflit avec cette obligation légale et ne permettra pas d'envisager des options communautaires. Cela va également à l'encontre de l'engagement pris auprès de la Commission de vérité et de réconciliation, ainsi que des engagements pris dans le cadre de l'Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées, qui visent à permettre aux juges de première instance, avec motifs à l'appui, de déroger à l'imposition des peines minimales obligatoires.

Je suis convaincue que vous n'avez pas l'intention de manquer à vos engagements ou à vos obligations juridiques envers les peuples autochtones. Envisagez-vous des amendements qui renforceront le projet de loi en respectant ces obligations?

M. Fraser : Je vous remercie d'avoir soulevé la question, car je m'en serais voulu pendant le reste de la semaine à Ottawa d'avoir omis de mentionner que le projet de loi comprend également des mesures spécifiques visant à encourager, le cas échéant, la déjudiciarisation ou l'adoption d'un processus de justice réparatrice, ce qui contribuera également à relever certains de ces défis.

L'une des choses qui me rassure quelque peu au sujet des peines minimales obligatoires est la mise en place d'un mécanisme de dérogation. En effet, lorsque la peine serait

disproportionate, to allow some residual discretion amongst judges in those instances would be a solution that would prevent grave injustices from taking place.

In addition, there is the requirement, certainly, that there would be some term of incarceration when you depart from that standard. However, in many of these instances where it would be grossly disproportionate — in the majority, I would suggest, and, perhaps, all — there will be a person who has time served through the process.

There is some residual discretion that will protect against the harm — sorry, you are seeking to jump back in?

Senator Pate: Yes. Thank you for that.

As you know from the report that we did at the request of Justice LaForme and Justice Westmoreland-Traoré, and as you know from the self-defence review conducted by the Department of Justice in the 1990s, the pressure to plead guilty — particularly for Indigenous women in situations where they are not protected by the system, where they are victimized first and where they are responding to victimization — is precluded. Those examples are precluded from being considered with this version of the bill.

Would you consider amendments that would ensure that that kind of injustice does not continue?

Mr. Fraser: The version of the bill that exists, I believe, would give the court the leeway to ensure that there is an appropriate sentence and circumstance —

Senator Pate: If someone is charged with murder, and they are proceeding with murder, and the pressure is there, as happened in Jamie Gladue's case. She did not have the benefit of self-defence or defence of other, because after the preliminary, an offer was made, and she pled guilty to manslaughter, even though she had a defence.

Mr. Fraser: Without offering comment on individual cases, which I'm sure you can appreciate is something that I refrain from doing in all instances, giving the court the discretion to operate where there would be a grossly disproportionate penalty, I believe, is an appropriate test. It benefits from guidance from the Supreme Court, and I believe it is not only constitutional but will provide courts with the leeway to make decisions that are appropriate in circumstances where the mandatory minimum may not have contemplated the nature of the offence at hand.

foncièrement disproportionnée, le fait de laisser aux juges un certain pouvoir discrétionnaire résiduel dans ces cas-là permettrait d'éviter que de graves injustices ne se produisent.

De plus, il est bien sûr exigé qu'une peine d'emprisonnement soit prononcée en cas de non-respect de cette norme. Cependant, dans bon nombre de ces cas où la peine serait foncièrement disproportionnée — dans la majorité d'entre eux, je dirais, voire dans tous —, la personne aura déjà purgé une partie de sa peine dans le cadre de la procédure.

Il existe un certain pouvoir discrétionnaire résiduel qui permettra d'éviter tout préjudice — pardon, vous souhaitez reprendre la parole?

La sénatrice Pate : Oui, merci.

Comme vous le savez d'après le rapport que nous avons rédigé à la demande des juges LaForme et Westmoreland-Traoré, et comme vous le savez d'après l'Examen de la légitime défense mené par le ministère de la Justice dans les années 1990, il est désormais interdit d'exercer des pressions pour obtenir un plaidoyer de culpabilité, en particulier sur les femmes autochtones qui ne sont pas protégées par le système lorsqu'elles sont maltraitées et qu'elles réagissent à ces mauvais traitements. Or, dans la version actuelle du projet de loi, on ne tiendrait pas compte de cette interdiction.

Envisageriez-vous des amendements qui feraient en sorte que ce genre d'injustice ne se perpétue pas?

M. Fraser : La version actuelle du projet de loi, je crois, donnerait aux tribunaux la marge de manœuvre nécessaire pour s'assurer qu'il y a une peine appropriée et adaptée aux circonstances ...

La sénatrice Pate : Prenons l'exemple d'une personne inculpée de meurtre, qui fait l'objet de poursuites et est soumise à des pressions, comme c'était le cas pour Jamie Gladue. Elle n'a pas pu invoquer la légitime défense ou la défense d'autrui, car après l'enquête préliminaire, on lui a proposé un règlement, et elle a plaidé coupable à une accusation d'homicide involontaire coupable, alors qu'elle disposait d'un moyen de défense.

M. Fraser : Sans me prononcer sur des cas particuliers — vous comprendrez certainement que je m'abstiens de le faire en toutes circonstances —, je crois que donner au tribunal le pouvoir discrétionnaire d'intervenir en cas de peines foncièrement disproportionnées constitue l'approche appropriée. Elle s'appuie sur les orientations de la Cour suprême, et je pense qu'elle est non seulement constitutionnelle, mais qu'elle offrira également aux tribunaux la marge de manœuvre nécessaire pour rendre des décisions adaptées dans les cas où la peine minimale obligatoire n'aurait pas pris en compte la nature de l'infraction en cause.

Senator Pate: If you received feedback from the courts that, in fact, these provisions do not allow them to do this in a case where someone is charged with murder, would you consider an amendment to the bill to allow for those cases?

Mr. Fraser: Given the time at which we are in this proceeding, my strong preference would be to move forward with the adoption of the bill, which is, perhaps, obvious.

But on an ongoing basis, when we receive guidance from the courts, when we receive testimony or advice from those who work within the system across all policy areas — including on appropriateness of sentencing — we must, on an evergreen basis, consider potential amendments to the criminal justice system in Canada.

To the extent that, as these provisions roll out, we understand that they are not having the intended impact, of course, we would do that. In fact, the changes to the mandatory minimums that we are making today are a response to some of those conversations taking place in the Canadian public, including cases that have gone to the Supreme Court of Canada.

Over time, we would be happy to review it on an ongoing basis, but I don't think it would be the appropriate time before they are put in place to make an amendment.

Senator Pate: It seems very unfortunate that that would then put the responsibility on the heads of some of the most disadvantaged and those most likely to be criminalized and incarcerated.

Just to put you on notice, we will be trying to amend this to correct that.

Senator Clement: Good morning, minister, and all of you. Thanks for coming back.

Last week, we heard Professor Ferris say that the political temperature is running hot around the issue of being tough on crime and people feeling safe in their communities.

We get that. I get that. I've been on this committee for five years now, and I understand that governments legislate. They have to react in that way.

Meanwhile, Black communities are hearing over and over again that the unintended consequence is always more contribution to overrepresentation of Black folks in the criminal justice system.

La sénatrice Pate : Si les tribunaux vous faisaient savoir que, dans les faits, ces dispositions ne leur permettent pas d'agir ainsi dans une affaire où une personne est accusée de meurtre, envisageriez-vous d'amender le projet de loi pour rendre cela possible?

M. Fraser : Compte tenu du stade auquel nous en sommes rendus, je préférerais nettement que nous passions à l'adoption du projet de loi, ce qui ne vous étonne peut-être pas.

Toutefois, lorsque nous recevons des directives des tribunaux, des témoignages ou des conseils de la part de ceux qui travaillent au sein du système dans tous les domaines, y compris celui de l'adéquation des peines, nous devons continuellement envisager des modifications potentielles au système de justice pénale du Canada.

Dans la mesure où, au fur et à mesure que ces dispositions sont mises en œuvre, nous constatons qu'elles n'ont pas l'effet escompté, nous agirions bien sûr en conséquence. En effet, les modifications que nous apportons aujourd'hui aux peines minimales obligatoires font suite à certains des débats qui ont lieu parmi la population canadienne, notamment à la lumière d'affaires portées devant la Cour suprême du Canada.

À terme, nous serions heureux de réexaminer la situation de manière continue, mais je ne pense pas qu'il soit opportun d'apporter des modifications supplémentaires avant la mise en œuvre de ces dispositions.

La sénatrice Pate : Il est vraiment regrettable que cela revienne alors à faire porter la responsabilité aux personnes les plus défavorisées et les plus susceptibles d'être judiciairisées et incarcérées.

Je tiens simplement à vous prévenir que nous allons tenter d'amender ce texte afin de corriger ce problème.

La sénatrice Clement : Bonjour, monsieur le ministre, et bonjour à vous tous. Merci d'être de retour parmi nous.

La semaine dernière, nous avons entendu le professeur Ferris déclarer que le débat politique s'enflamme autour de la question de la répression de la criminalité et de la nécessité de faire en sorte que les gens se sentent en sécurité dans leurs collectivités.

C'est quelque chose que nous comprenons, moi y compris. Je siége à ce comité depuis maintenant cinq ans, et je comprends que les gouvernements légifèrent. Ils doivent réagir de cette façon.

Entretemps, les communautés noires doivent composer avec la réalité qu'une approche répressive a toujours comme conséquence imprévue d'accroître leur surreprésentation dans le système de justice pénale.

This week, Black folks are coming together here in Ottawa around the Black Justice Strategy, and they are going to start doing that more often because this is untenable. Yes, we have to legislate; I understand that. But Black communities have to get organized.

I want to point out that the Black Justice Strategy is not just a policy document. It is a policy document, but it actually has 114 very specific recommendations. One of them — no. 63 — is to work with the provinces and territories to expand the availability and use of restorative justice options. There are comments about the impact of race and culture assessments. Senator Simons' questions alluded to funding Legal Aid. These are very specific things.

Can you comment on how Bill C-16 will speak to any of that? I think you want to be on the record as talking about what the bill can bring from a restorative perspective. Can you meet these recommendations through some of this bill?

Mr. Fraser: Some of them through the bill, yes, and many of them through measures that the government will need to implement outside of this bill. Just for example, you mentioned restorative justice working with provinces and territories. The changes included in this bill are motivated by the recommendations that came in. I will be meeting with the steering committee for the Black Justice Strategy later this week — Wednesday, I believe — and we look forward to taking further advice directly from the leaders, who are encouraging the adoption of many of these recommendations.

In addition, some of the work we've done to increase funding for impact race and culture assessments — funding that only recently started moving out — is motivated by some of the leadership, including, in my own province, through the African Nova Scotian Justice Institute and leaders within the Black community, particularly in Ontario, where we've seen the embrace of the Impact of Race and Culture Assessments more so than we have across the country. Our desire to fund this work is to make sure a good thing keeps happening, but also to demonstrate that it could be rolled out across the country because we believe it has a positive impact.

Cette semaine, les Noirs se réunissent ici, à Ottawa, pour discuter de la Stratégie canadienne en matière de justice pour les personnes noires, et ils vont commencer à le faire plus souvent parce que la situation actuelle est intenable. Oui, il faut légiférer; je le comprends, mais les communautés noires doivent s'organiser.

Je désire souligner que la Stratégie canadienne en matière de justice pour les personnes noires n'est pas seulement un document de politique générale. Il contient en fait 114 recommandations très précises. L'une d'entre elles — la recommandation n° 64 — consiste à collaborer avec les provinces et les territoires afin d'accroître la disponibilité et l'utilisation des options de justice réparatrice. Il y a des commentaires sur les évaluations de l'incidence de l'origine ethnique et culturelle. Les questions de la sénatrice Simons faisaient allusion au financement de l'aide juridique. Ce sont des recommandations très précises.

Pouvez-vous nous dire comment le projet de loi C-16 abordera ces questions? Je pense que vous souhaitez qu'il soit clairement consigné au compte rendu que vous avez évoqué ce que ce projet de loi peut apporter du point de vue de la justice réparatrice. Le projet de loi à l'étude vous permettra-t-il de donner suite à certaines des recommandations de cette stratégie?

M. Fraser : Certaines par l'entremise du projet de loi, oui, et bon nombre d'entre elles par l'entremise de mesures que le gouvernement devra mettre en œuvre en dehors de ce projet de loi. Par exemple, vous avez parlé de l'adoption d'un processus de justice réparatrice en collaboration avec les provinces et les territoires. Les changements inclus dans ce projet de loi s'inspirent des recommandations qui ont été formulées. Je rencontrerai les membres du groupe directeur de la Stratégie canadienne en matière de justice pour les personnes noires plus tard cette semaine — mercredi, je crois —, et nous avons hâte de recevoir d'autres conseils directement des dirigeants des communautés noires, qui encouragent l'adoption d'un grand nombre de ces recommandations.

De plus, une partie du travail que nous avons fait pour augmenter le financement des évaluations de l'incidence de l'origine ethnique et culturelle — un financement qui n'a commencé à être versé que récemment — est motivée par certains des dirigeants, y compris, dans ma province, par l'Institut de justice pour les Néo-Écossais d'origine africaine et les dirigeants de la communauté noire, plus particulièrement en Ontario, où nous avons constaté une adhésion aux évaluations de l'incidence de l'origine ethnique et culturelle plus forte que dans le reste du pays. Notre volonté de financer ce travail vise à garantir la pérennité de cette initiative, mais aussi à démontrer qu'elle pourrait être déployée à l'échelle nationale, car nous sommes convaincus de son incidence positive.

Legal Aid came up from Senator Simons, and I didn't get to that part of her question. A few years ago, there was an increase in Legal Aid. As requests come in on an ongoing basis, we take those requests and assess to what extent the federal government should play an increased role when it comes to the funding of services, particularly when there is a federal policy angle to the services being requested.

The answer to your question is that we can and must work with leaders in the Black community to understand the right path forward to implement many of these recommendations. Some of them can be implemented in this bill. The majority of them will need to be supported by legislative changes with funding to operationalize the work that is being advocated for.

Owen Ripley, Senior Assistant Deputy Minister, Policy Sector, Department of Justice Canada: If I can jump in and highlight a couple of things, senator, because we are now in the field with the initial monies that are the down payments so to speak on the Black Justice Strategy. The Minister highlighted work we are doing on IRCA, but some of that money is also going to support diversion projects for Black youth and to work around establishing Black court navigator services in certain jurisdictions.

That money is now out there and starting to have that impact, and obviously, we are watching it quite closely. I would also highlight — not specific to the Black communities — some of the programming we are doing around Community Justice Centres, for example, in Ontario; that's having a huge impact in terms of providing alternative pathways to prosecution. I would just throw those out there as other examples.

Senator Clement: I've been listening to the conversation around bail notification. I heard you say that you have trauma-informed data that shows victims may suffer and may not want to be informed. Do you have that data or did you say that you used that data?

Mr. Fraser: Just to be clear, I never said I have quantitative data. Through my conversations that I've had along the way toward the preparation of this bill, ensuring when a victim wants to have information about proceedings is something that I did, in fact, hear, but not through —

Senator Clement: There is no data?

Mr. Fraser: — national associations. I don't have the number of victims who prefer to know or prefer not to know enumerated. Instead, it has been raised with me that some people, after going through a traumatic experience, do not wish to continue to

Lorsque la sénatrice Simons a parlé de l'aide juridique, je n'ai pas pu en venir à cette partie de sa question. Il y a quelques années, nous avons haussé le financement de l'aide juridique. D'habitude, au fur et à mesure que nous recevons des demandes, nous évaluons la pertinence et l'ampleur du financement fédéral supplémentaire qui est nécessaire, en particulier lorsque les services qui sont demandés ont un lien avec une politique fédérale.

La réponse à votre question, c'est que nous devons nous concerter avec les membres influents de la communauté noire afin de cerner la bonne approche à adopter pour appliquer une bonne partie des recommandations. Certaines d'entre elles peuvent l'être grâce à ce projet de loi-ci, mais dans la majorité des cas, pour concrétiser ce qui est réclamé, il faudra modifier la loi et accorder du financement.

Owen Ripley, sous-ministre adjoint principal, Secteur des politiques, ministère de la Justice du Canada : Je me permets d'intervenir pour souligner quelques petits trucs, madame la sénatrice. Nous sommes actuellement sur le terrain avec les sommes initiales, pour ainsi dire les mises de fonds, pour la Stratégie canadienne en matière de justice pour les personnes noires. Le ministre a souligné notre travail par rapport aux Évaluations de l'incidence de l'origine ethnique et culturelle, mais une partie de l'argent servira également à des projets de déjudiciarisation au bénéfice de jeunes Noirs ainsi qu'à l'établissement de services dans certaines juridictions pour aider les Noirs à s'y retrouver dans le système judiciaire.

L'argent a été affecté, et ses retombées commencent à se faire sentir. De toute évidence, nous les suivons de très près. Mentionnons également — et je ne parle pas uniquement des communautés noires — nos programmes relatifs aux centres communautaires de justice, entre autres, en Ontario, qui font toute la différence en offrant d'autres avenues que les poursuites judiciaires. Ce sont là quelques exemples supplémentaires.

La sénatrice Clement : En écoutant la discussion sur les avis de remise en liberté, je vous ai entendu dire que, selon des données tenant compte des traumatismes, il est possible que les victimes qui souffrent ne veuillent pas être informées. Avez-vous ces données ou avez-vous dit que vous aviez utilisé ces données?

M. Fraser : Je tiens à être clair : je n'ai jamais affirmé que j'ai des données quantitatives. Dans les discussions qui ont entouré la préparation du projet de loi, on m'a bel et bien dit qu'il faut voir à ce que les victimes qui désirent obtenir de l'information sur les procédures l'obtiennent, mais ça ne venait pas...

La sénatrice Clement : Il n'y a pas de statistiques?

M. Fraser : ... de représentants d'associations nationales. Je n'ai pas le nombre précis de victimes qui préfèrent ou non être au courant. On m'a plutôt expliqué que certaines personnes qui ont vécu une expérience traumatisante souhaitent ne rien savoir

engage in the process. Many never report, of course, and many start to go through the process, then don't want to continue through the process. Some want to move on in their lives entirely from a traumatic incident. It may not be a dramatic rate of prevalence when it comes to the number of victims, but it is something that I want to be respectful of.

Senator Clement: Thank you.

Senator Batters: First of all, minister, I would just like to go back to femicide. So, a marginal note or a heading is not an operative part of the bill, of course, as you know. Things that are noted in the bill summary are not an operative part of the bill. The word “femicide” — I just took a look to confirm again — is not in the several-page GBA Plus, or Gender-based Analysis Plus.

The first few subsections of Bill C-16 dealing with what is headed as “femicide” actually contain issues that — as your official Ms. Levman said last week — do contain acts that disproportionately affect women. That's correct. But the fourth subsection of that part states this:

... while motivated by hate based on colour, race, religion, national or ethnic origin, age, sex, sexual orientation, gender identity or expression or mental or physical disability.

All of those types of hate crimes resulting in murder are absolutely very serious offences and should be treated as such. But when you and your government talked about Bill C-16 as including a new crime of femicide, an offence of femicide, it really doesn't. There is no definition of “femicide” in it. As other senators have mentioned, women are not mentioned in this part. Although you have told women's groups that you are taking so seriously the crime of femicide, none of this points to that.

Mr. Fraser: Thank you. You are right to point out that the offence is more broadly constructed than to only capture cases of femicide, but the nature of the definition is certainly broad enough to include those cases of femicide. The stakeholder organizations who are asking to move forward with more serious penalties for femicide, in our engagement, were uniquely happy with the provision that was included. Though it wasn't their concern that hate-motivated murders against people other than women could also constitute femicide, we received no objection through the consultation process to addressing hate-motivated murder more broadly.

sur la suite des choses. Beaucoup de victimes ne font jamais de signalement, comme on le sait, et beaucoup d'autres entament les démarches, puis ne veulent plus les poursuivre. Il y en a aussi qui entendent tourner complètement la page sur l'affaire traumatisante en cause. Celles-ci ne sont sans doute pas très nombreuses, mais je tiens néanmoins à respecter leur volonté.

La sénatrice Clement : Je vous remercie.

La sénatrice Batters : En premier lieu, monsieur le ministre, je tiens à revenir au féminicide. Une note marginale ou un intertitre ne sont évidemment pas des éléments exécutoires du projet de loi. Vous le savez. Le contenu du sommaire du projet de loi n'a aucune force exécutoire. Le mot « féminicide » — je viens de jeter un coup d'œil pour le reconfirmer — ne figure pas dans l'ACS Plus, l'Analyse comparative entre les sexes Plus, qui fait plusieurs pages.

Les premiers paragraphes du projet de loi C-16 à traiter de ce qu'un intertitre appelle le « féminicide » se rapportent en fait à des problèmes... Comme l'a dit une fonctionnaire de votre ministère, Me Levman, la semaine dernière, ils se rapportent à des gestes qui sont très majoritairement commis à l'encontre des femmes. C'est exact. Cependant, voici ce que dit le quatrième alinéa de l'article dont je parle :

[...] en étant motivée par de la haine fondée sur la couleur, la race, la religion, l'origine nationale ou ethnique, l'âge, le sexe, l'orientation sexuelle, l'identité ou l'expression de genre ou la déficience mentale ou physique.

Tous ces types de crimes haineux qui se concluent par un meurtre sont des infractions extrêmement graves, c'est indéniable, et ils devraient être traités en tant que tels. Cependant, le gouvernement dont vous faites partie et vous dites que le projet de loi C-16 comprend une nouvelle infraction, le féminicide, alors qu'au fond, ce n'est pas le cas. Le mot « féminicide » n'est pas défini. Comme d'autres sénatrices l'ont signalé, les femmes ne sont pas mentionnées dans cette partie. Vous avez affirmé aux groupes de défense des femmes que vous prenez l'infraction de féminicide extrêmement au sérieux, sauf que rien dans le projet de loi n'en fait foi.

M. Fraser : Merci. Vous avez raison de souligner le fait que, par interprétation, l'infraction ne vise pas strictement le féminicide, sauf que la définition en soi est manifestement assez large pour l'englober. Dans nos consultations, les organismes participants qui réclament un durcissement des peines en cas de féminicide se sont particulièrement réjouis de la disposition prévue. Même s'ils ne redoutaient pas que la notion de meurtre motivé par la haine de personnes autres que des femmes puissent également constituer un féminicide, personne ne s'est opposé, pendant les consultations, à ce que l'on vise la notion plus large de meurtre motivé par la haine.

So the path we chose was not to create a new infraction of femicide — of course, the murder of women is clearly already illegal — but instead to treat it as a constructive first-degree charge, which is the new element of the law, not just in hate-motivated circumstances, but in a series of other enumerated grounds that could constitute.

So functionally, if someone is killed because they are a woman during the commission of a sexual offence, following a pattern of coercive and controlling behaviour, or hate-motivated against them because they are a woman, they would all be included with the constructive first-degree charge rather than a new stand-alone infraction called “femicide.”

Senator Batters: Included but not exclusive of it?

Mr. Fraser: Yes.

Senator Batters: Last week, you had nice things to say about the hard work of the Senate and our committee and getting some of these bills passed. Since that time, we have actually had a government programming motion in the Senate, which, while we're dealing with Bill C-16, the government is also trying to force this committee to deal with, in a very limited time frame, Bill C-25, the election amendment act.

Our pre-study on that particular bill indicated the limited time we had on the pre-study and that we needed much further time to deal with this. You said last week that you would tell your colleagues what good work we do and how you appreciate it. I ask you to tell your colleagues — and I see we have one government senator here and I ask them to take that back — because it is really unreasonable, and it would force our committee to deal with it basically in one day.

Mr. Fraser: Thank you, senator. I will reiterate my gratitude in a briefer way for the work your committee is doing. I am happy to discuss your message with my colleagues, some of whom I will see later today. I am not current on the parliamentary stage of Bill C-25, but with respect to this bill, it is not lost on me how much extra work this group has put into this. My gratitude remains. I will be happy, after this meeting is over, to discuss your perspective with my colleagues in the House when it comes to Bill C-25 and the process the Senate is being asked to implement.

Senator Batters: Thank you.

The Chair: I would re-enforce Senator Batters' statements because the steering committee and the majority of this committee are very concerned about having to deal with

Nous avons donc choisi non pas d'instituer le féminicide en infraction — tuer une femme est évidemment déjà illégal —, mais plutôt de l'assimiler par interprétation au meurtre au premier degré. C'est la nouveauté dans cette mesure législative. On ne s'en tient pas à la motivation par la haine. Un chapelet d'autres motifs éventuels est énuméré.

Concrètement, du moment qu'une victime est tuée parce qu'elle est une femme, que ce soit au cours d'une infraction sexuelle, dans un schéma de comportement contrôlant ou coercitif, ou dans un contexte de motivation par la haine, l'accusation de meurtre au premier degré s'appliquera par interprétation, sans qu'il soit nécessaire de prévoir la nouvelle infraction de « féminicide ».

La sénatrice Batters : C'est inclusif et non exclusif?

M. Fraser : En effet.

La sénatrice Batters : La semaine dernière, vous avez eu de bonnes choses à dire sur l'excellent travail du Sénat et de notre comité en vue de l'adoption de certains projets de loi. Depuis, le gouvernement a pourtant soumis une motion de programmation au Sénat : pendant que nous nous occupons du projet de loi C-16, le gouvernement essaie aussi de forcer le comité à s'occuper en très peu de temps du projet de loi C-25, qui vise à modifier la loi électorale.

Notre étude préalable de ce projet de loi en particulier a mentionné le peu de temps dont nous avons disposé en précisant qu'il nous en faudrait beaucoup plus pour faire le travail. Vous avez affirmé la semaine dernière que vous alliez dire à vos collègues combien nous faisons du bon travail et à quel point vous l'appréciez. Je vous demande de dire à vos collègues — je vois qu'il y a ici un sénateur du gouvernement et je lui demande de se rétracter — que c'est vraiment déraisonnable et que cela obligerait notre comité à tout faire essentiellement en un jour.

M. Fraser : Je vous remercie, madame la sénatrice. Je répète, quoiqu'en moins de mots, que je suis reconnaissant au comité de son travail. Je serai heureux de discuter de votre message avec mes collègues. J'en verrai certains tout à l'heure. Je ne suis pas au courant de l'état d'avancement du projet de loi C-25, mais en ce qui concerne ce projet de loi-ci, je suis conscient de tout le travail supplémentaire que ce groupe y a consacré. J'en suis là aussi reconnaissant. Lorsque la réunion sera terminée, c'est avec plaisir que je discuterai avec mes collègues députés de votre point de vue sur le projet de loi C-25 et sur la manière dont on demande au Sénat de procéder.

La sénatrice Batters : Merci.

Le président : J'insiste sur ce que dit la sénatrice Batters parce que le comité directeur et la majorité des membres de ce comité-ci sont très préoccupés à l'idée de devoir boucler l'étude

Bill C-25 in just one day. They are very serious issues that need further study, and it seems to me reasonable that this bill should be put over to the fall, where we could accomplish that study.

I can say, on behalf of the ISG senators who are members of this committee, that they completely agree with that.

Now, we have trouble here in the sense that Senator Simons and Senator Miville-Dechéne would like to ask questions, but we are out of time. Senator Simons, would you like to ask your question, and we will get a written response?

Senator Simons: It will have to be a timely written response because we have to pass this bill right away. There is no opportunity for us to make meaningful amendments.

Regardless, we heard many witnesses over the past week raise concerns that the constructive first-degree murder charge could be weaponized against women victims: not just the murder element, but also coercion and control. Many witnesses, including a survivor of coercive control, testified about the potential for this law to be used against victims.

Professor Emma Cunliffe from the University of British Columbia was particularly hot on that point.

Perhaps I will follow up with Mr. Taylor and Ms. Levman.

Mr. Fraser: I'd be happy to follow up with more detail.

When it came, specifically, to the element that was referred to in the context of the constructive first-degree charge and for the stand-alone charge of coercive control, they were enormous preoccupations I had. In circumstances where there is an allegation of family violence, you can imagine it very quickly turns into people pointing fingers.

There are certain elements that gave me faith that we could do it, and that we could do it now. One was the need to have proof of the intent to cause fear, so in the absence of a demonstrated intention, you can't get there.

The other piece is that this is why we have a delayed coming into force; it follows examples and advice from others who have gone before us. In each province and territory, we can work with those who will be implementing the system and who understand the supports that are in place in their own jurisdiction to operationalize the provisions in the manner in which they were intended.

du projet de loi C-25 en une seule journée. Il y est question d'enjeux très graves qui requièrent une étude approfondie. Il me semble que ce serait raisonnable de reporter cette mesure à l'automne, ce qui nous permettrait de mener l'étude à bien.

Ce que je peux dire, au nom des sénateurs du Groupe des sénateurs indépendants qui siègent au comité, c'est qu'ils sont tout à fait d'accord là-dessus.

Nous avons maintenant un problème, puisque les sénatrices Simons et Miville-Dechéne aimeraient poser des questions, sauf que nous n'avons plus de temps. Madame la sénatrice Simons, voulez-vous poser votre question pour que nous obtenions une réponse par écrit?

La sénatrice Simons : La réponse écrite devra nous parvenir rapidement, puisque nous devons adopter le projet de loi sur-le-champ. Nous n'avons aucune possibilité d'y apporter des amendements constructifs.

Quoiqu'il en soit, de nombreux témoins la semaine dernière ont dit redouter que l'accusation de meurtre au premier degré par interprétation soit instrumentalisée au détriment des victimes féminines, pas seulement le volet meurtre, mais aussi la coercition et le contrôle. Beaucoup d'entre eux, y compris une survivante d'un cas de contrôle coercitif, ont dit que la loi risque d'être employée à l'encontre des victimes.

La professeure Emma Cunliffe, de l'Université de la Colombie-Britannique, était particulièrement alarmée à ce sujet.

J'assurerai sans doute un suivi auprès de Me Taylor et de Me Levman.

M. Fraser : Je me ferai un plaisir de vous fournir des précisions.

En ce qui concerne expressément ce qui a été mentionné au sujet de l'accusation de meurtre au premier degré par interprétation et de l'accusation distincte de contrôle coercitif, j'ai moi-même eu d'énormes inquiétudes dans le même sens. On devine que lorsqu'il y a des allégations de violence familiale, les parties ne tardent pas à s'accuser mutuellement.

Certains éléments m'ont donné bon espoir que nous serions en mesure d'obtenir le résultat voulu, et dès maintenant. Il y a par exemple la nécessité de prouver l'intention de causer la peur. Si l'intention n'est pas prouvée, alors il n'y a pas d'accusation.

Aussi, c'est justement en raison de ce que vous dites que l'entrée en vigueur a été reportée : c'était à la suite des exemples et des conseils entendus durant les consultations. Dans chaque province et chaque territoire, nous pouvons travailler main dans la main avec les personnes qui mettront le système en œuvre et qui sont au courant des aides qui existent chez eux afin d'appliquer les dispositions de la manière prévue.

I will supplement that response, but I wanted to offer that to you now.

Senator Pate: Could we get a race-based analysis, in particular, for Indigenous and Black women, for that response?

The Chair: Okay. That has been articulated, so we'll ask the minister and his colleagues to answer that question in writing, as well.

[Translation]

Senator Miville-Dechêne: Minister, I have two brief comments to make. They follow on the question I asked, which others have taken up, regarding the mechanisms for notifying victims when their alleged abuser is released.

I've been told that we could make a two-word amendment to resolve the issue, and that it would therefore be relatively easy. I know you've mentioned administrative problems, but from the victims' perspective, it seems easy, so I'm bringing this to your attention.

Next, regarding the question of whether or not to define the term "femicide", which has raised some concerns, I understand that you have spoken with women's groups and that this term has come up quite often. I know there are ways to clarify what a term does or does not mean in the context of a bill. Wouldn't it therefore be appropriate — whether in a speech or a ministerial memo — to clarify the scope of the term "femicide" by explicitly stating that it does not apply to men?

I wanted to ask if there was any way to clarify this that didn't involve an amendment, because I understand what a marginal note is, and I understand that a marginal note cannot be amended.

[English]

The Chair: Minister, will you respond in writing?

Mr. Fraser: Certainly, we'll respond in writing.

Hate-motivated murder, obviously, could have applied to a broader class of people, including a person from a marginalized community who might also be a man. One can imagine a hate-motivated murder against a Black man, for example, as being something we believe should attract that same higher degree of scrutiny, but I would recognize that as not femicide. The provision was construed more broadly to capture femicide as well as other crimes —

Je vais vous en dire davantage à ce sujet, mais je tenais à vous fournir une réponse dès maintenant.

La sénatrice Pate : Pourriez-vous inclure dans cette réponse une analyse selon les races, en particulier pour les femmes noires et autochtones?

Le président : Parfait. Voilà qui est dit. Nous demandons au ministre et à ses collègues de fournir là aussi une réponse par écrit.

[Français]

La sénatrice Miville-Dechêne : Monsieur le ministre, j'ai deux brèves remarques à formuler. Elles font suite à la question que j'ai posée, qui a ensuite été reprise par d'autres, concernant les mécanismes pour prévenir les victimes lorsque leur présumé agresseur est remis en liberté.

On me dit que l'on pourrait faire un amendement de deux mots pour régler la question, et que ce serait donc relativement facile. Je sais que vous avez parlé de problèmes administratifs, mais si on se place du point de vue des victimes, cela semble facile, donc je vous sou mets cela.

Ensuite, quant à la question de la définition ou de la non-définition du mot « féminicide » qui suscite des questions, je comprends que vous avez parlé aux groupes de femmes et que ce mot est revenu assez souvent. Je sais qu'il y a des façons de clarifier ce que veut dire ou non un terme dans le cadre d'un projet de loi. Ne serait-il donc pas à propos, que ce soit dans un discours ou une note ministérielle — je ne sais pas comment vous procédez —, de clarifier la portée du terme « féminicide » en disant explicitement qu'il ne s'applique pas aux hommes?

Je voulais vous demander s'il y avait une possibilité de clarification qui n'est pas sous forme d'amendement, parce que j'ai compris ce qu'était une note marginale, et je comprends que l'on ne peut pas modifier une note marginale.

[Traduction]

Le président : Répondrez-vous par écrit, monsieur le ministre?

M. Fraser : Bien sûr. Nous répondrons par écrit.

Le meurtre motivé par la haine aurait de toute évidence pu être appliqué à une davantage de catégories de personnes, y compris celles qui appartiennent à un groupe marginalisé tout en étant de sexe masculin. Il faudrait selon nous se pencher davantage sur, par exemple, le meurtre motivé par la haine dont la victime est un Noir, mais je ne dirais pas que c'est un féminicide. Si la disposition est volontairement large, c'est pour englober à la fois le féminicide et d'autres actes criminels...

Senator Miville-Dechêne: You probably mentioned this in some marginal notes, so I think it leaves us with some —

Mr. Fraser: I understand. Through public communications, I think we can continue to explain the distinction between femicide and other murders that might, nevertheless, be captured by this provision.

Thank you.

The Chair: Thank you, minister and your officials, for appearing here today. It has been very helpful.

For our second panel, we're pleased to welcome three witnesses, all by video conference: Professor Nicholas Bala, Distinguished Professor of Law, Queen's University; Professor Margaret Hall, Simon Fraser University; and Professor Carmen Gill, Department of Sociology, University of New Brunswick. Thank you all for joining us here today.

We now invite you to provide opening remarks. I'll ask Professor Bala to go first, followed by Professor Hall and then Professor Gill.

Nicholas Bala, Distinguished Professor of Law, Queen's University, as an individual: I'm a professor of law at Queen's University, where I specialize in family law and issues related to children and youth in the justice system, both the criminal and particularly the family justice system. I have written extensively on issues related to spousal abuse and also legal responses to child abuse and child exploitation.

I have worked with various governments, including the federal government, around these issues and have appeared on many occasions over the last 40 years at parliamentary committees that have been considering law reform.

I've written about the 2021 amendments to the Divorce Act that define family violence to include coercive control. Most recently, my work was cited extensively by the Supreme Court in its recent decision in *Ahluwalia v. Ahluwalia*, recognizing the tort of intimate partner violence and particularly focusing on coercive control.

As a law professor, I'm broadly familiar with Bill C-16 and support its provisions, but my particular interest has been section 264.01 and the creation of the crime of coercion or control of an intimate partner. I have written in support of this change to the law.

I am certainly aware of the difficulties in defining and operationally establishing and proving coercive control, and I recognize there will be problems with implementation. There is a

La sénatrice Miville-Dechêne : Vous l'avez sans doute écrit dans une note marginale, alors je pense que nous avons donc une certaine...

M. Fraser : J'ai compris. Je pense que nous pourrions continuer à expliquer dans nos communications publiques la différence entre le féminicide et d'autres meurtres néanmoins susceptible de relever de la disposition en question.

Je vous remercie.

Le président : Je vous remercie, monsieur le ministre, de même que vos collaborateurs, d'avoir comparu aujourd'hui. Vos témoignages ont été très constructifs.

Dans le deuxième groupe, nous sommes heureux d'accueillir trois témoins, tous par vidéoconférence : Nicholas Bala, professeur distingué en droit à l'Université Queen's; la professeure Margaret Hall, de l'Université Simon Fraser; et la professeure Carmen Gill, de la Faculté de sociologie de l'Université du Nouveau-Brunswick. Merci à tous d'être avec nous aujourd'hui.

Nous vous invitons maintenant à prononcer votre discours liminaire, d'abord le professeur Bala, puis la professeure Hall, et enfin la professeure Gill.

Nicholas Bala, professeur distingué en droit, Université Queen's, à titre personnel : Je suis professeur de droit à l'Université Queen's, où je me spécialise en droit de la famille et dans les enjeux liés aux enfants et aux jeunes dans le système de justice — dans le système pénal, et surtout le système de justice familiale. J'ai écrit de nombreux textes sur la maltraitance conjugale et sur les interventions juridiques dans les cas de violence faite aux enfants et d'exploitation des enfants.

J'ai travaillé sur ces questions avec divers gouvernements, y compris le gouvernement fédéral, et j'ai comparu à maintes reprises au cours des 40 dernières années devant des comités parlementaires qui envisageaient une réforme du droit.

J'ai écrit des textes sur les modifications apportées en 2021 à la Loi sur le divorce pour inclure le contrôle coercitif dans la violence familiale. Plus récemment, mes travaux ont été abondamment cités par la Cour suprême dans sa décision dans l'affaire *Ahluwalia c. Ahluwalia*, qui reconnaît le délit de violence entre partenaires intimes et met particulièrement l'accent sur le contrôle coercitif.

À titre de professeur de droit, je connais très bien le projet de loi C-16 et j'appuie ses dispositions, mais je m'intéresse particulièrement à l'article 264.01 et à la création du crime de coercition ou de contrôle d'un partenaire intime. J'ai écrit des textes en faveur de cette modification de la loi.

Je suis sans contredit conscient des difficultés de définir, d'établir concrètement et de prouver le contrôle coercitif, et je reconnais que la mise en œuvre posera problème. La mise en

need for education for judges, prosecutors and defence counsel if there is to be successful implementation of the act. Just as there needed to be and is continued education in the family courts around coercive control after the amendments to the Divorce Act and now after the decision in *Ahluwalia v. Ahluwalia*.

The new legislation — as was pointed out earlier today by the minister — is modelled on similar laws, particularly in Scotland. The experience in Scotland, as well as in England, has been that enacting this kind of legislation is important; it does increase protection for victims, and it particularly encourages the police, when they're investigating, not simply to look at an isolated act, but to identify a pattern of violence and emotional abuse, both investigating and arranging support for victims, including the possibility of leaving the relationship. So the educational and the social implications are very important, as well as what will happen in the criminal courts.

All of this, of course, will require not just enacting the legislation, but also education, providing social supports and providing adequate resources for the administration of justice, including appointing more judges and having adequate funding for legal aid. Thank you. Those are my introductory remarks.

The Chair: Thank you for that concise overview.

Professor Hall.

Margaret Hall, Professor, Simon Fraser University, as an individual: Good morning. Thank you very much for inviting me to speak with you today on the subject of coercive control. In particular, my focus will be on this question of whether the proposed criminal offence should be limited to the intimate partner context or broadened in scope to apply in a wider class of family relationships.

The use of coercive control by family members as a means of elder abuse was identified in England and Wales as a key rationale for their decision to include “relatives” as meeting the relationship criterion for the criminal offence in their jurisdiction. The criminal offence in Queensland also recognizes coercive control in family relationships.

Now, when talking about this question of potentially broadening the scope, it is essential to kick off with a brief description or a definition of coercive control and how it is distinct from other forms of family violence or intimate partner violence.

œuvre fructueuse de la loi passera par la formation des juges, des procureurs et des avocats de la défense. De même, une sensibilisation sur le contrôle coercitif a dû se faire de façon continue — et se poursuit — dans les tribunaux de la famille à la suite des modifications apportées à la Loi sur le divorce et maintenant que la décision dans l'affaire *Ahluwalia c. Ahluwalia* a été rendue.

Le nouveau projet de loi — comme le ministre l'a souligné plus tôt aujourd'hui — s'inspire de lois semblables, en particulier en Écosse. L'expérience en Écosse, ainsi qu'en Angleterre, montre que l'adoption de ce genre de lois est importante : elles renforcent la protection des victimes, et elles encouragent particulièrement les forces policières, dans leurs enquêtes, à ne pas se contenter d'examiner un acte isolé, mais à relever une tendance à la violence et à la maltraitance émotionnelle. Les forces policières doivent à la fois enquêter sur les faits et coordonner un soutien aux victimes, y compris en donnant la possibilité de quitter la relation. Les répercussions sociales et la formation sont donc très importantes, tout comme les développements que nous verrons devant les tribunaux pénaux.

Cette démarche, bien sûr, nécessitera non seulement l'adoption du projet de loi, mais aussi de la formation, du soutien social et des ressources adéquates pour l'administration de la justice, y compris la nomination d'un plus grand nombre de juges et un financement adéquat de l'aide juridique. Merci. J'ai terminé ma déclaration préliminaire.

Le président : Je vous remercie de cet aperçu concis.

Madame Hall, nous vous écoutons.

Margaret Hall, professeure, Université Simon Fraser, à titre personnel : Bonjour. Merci beaucoup de m'avoir invitée à m'adresser à vous aujourd'hui au sujet du contrôle coercitif. Je me concentrerai en particulier sur la question de savoir si l'infraction criminelle proposée devrait se limiter au partenaire intime ou si sa portée devrait être élargie pour s'appliquer à une catégorie plus large de relations familiales.

Le contrôle coercitif exercé par les membres de la famille pour maltraiter des aînés a été cité en Angleterre et au pays de Galles comme l'une des principales raisons derrière la décision de considérer que les « membres de la famille » répondent au critère relationnel de l'infraction criminelle dans ces pays. Au Queensland, l'infraction criminelle s'applique également au contrôle coercitif dans les relations familiales.

Pour discuter de la possibilité d'élargir la portée de l'infraction, il est impératif de commencer par une brève description ou une définition du contrôle coercitif et des caractéristiques qui le distinguent des autres formes de violence familiale ou de violence entre partenaires intimes.

Coercive control has been described as a “capture crime” in which the perpetrator’s objective is to control the victim for the purpose of extracting benefits or privileges. These are often material benefits, like housing or money, personal services, access to sex and, essentially, whatever else the perpetrator can extract from the relationship. It is instrumental and is the opposite of a crime of passion, as it’s sometimes referred to.

It is also important to recognize that perpetrators are dependent on their victims for these privileges — I think that is a really key insight — because it would be hard, maybe impossible, for them to get them otherwise. This explains their determination to hang onto the victim and, therefore, their privileges by any means necessary.

The various techniques they use to maintain that control are ultimately a means to that end. Coercive control has been likened to other capture crimes like cult exploitation that have similar characteristics. In the intimate partner context, coercive control has been referred to as a cult of one, at least in its initial stages.

Now, physical violence, being more likely to attract outside attention and possibly push the victim to resist, is relatively unlikely, as described in the literature, so long as these other techniques work — and work here is, of course, from the perpetrator’s perspective. But physical violence, including lethal violence, is thus more likely to happen if the victim attempts to extricate themselves from the relationship or assert their autonomy in some other way: just seeing family or going out with friends, for example. So it’s kind of a final act of control.

Now, the relationship itself, as I’ve defined this, is an essential element of coercive control. It’s for this reason that criminal legislation in all jurisdictions includes relationship criteria, and that’s one of the things that makes this offence a little unique. Most offences are relationship neutral — think about assault — but coercive control always has a relationship criterion.

The relationship provides access to victims and, therefore, the privileges that can be extracted from them, while at the same time — and this is really critical to the unique nature of coercive control as a phenomenon — the relationship masks the control and the predatory motives of the perpetrator, at least for a period of time. So behaviours you’d obviously see as unacceptable in a stranger are rationalized, at least, at first, in a loved one. It’s a form of cognitive dissonance.

Le contrôle coercitif est décrit comme un « crime de capture » dans lequel l’objectif de l’agresseur est de contrôler la victime afin d’obtenir des avantages ou des privilèges. Il s’agit souvent d’avantages matériels, comme le logement ou l’argent; de services personnels, d’accès à des actes sexuels; et, essentiellement, de tout autre avantage que l’agresseur peut tirer de la relation. Le crime vise à profiter de la victime et est le contraire d’un crime passionnel, comme on l’appelle parfois.

Il est également important de comprendre que les agresseurs dépendent de leurs victimes pour obtenir ces privilèges — c’est un facteur vraiment important —, car il serait difficile pour eux, voire impossible, de les obtenir autrement. Cela explique leur détermination à s’accrocher à la victime et, par le fait même, à ses privilèges par tous les moyens nécessaires.

Les différentes techniques qu’ils utilisent pour maintenir ce contrôle sont, en fin de compte, un moyen de tirer parti de ces avantages. Le contrôle coercitif a été comparé à d’autres crimes de capture — comme l’exploitation par les sectes — qui partagent des caractéristiques semblables. Dans le contexte d’une relation entre partenaires intimes, le contrôle coercitif est décrit comme le culte d’une seule personne, du moins aux premières étapes.

Précisons que la violence physique — qui est plus susceptible d’attirer l’attention des autres et potentiellement de pousser la victime à résister — est relativement peu probable, comme le décrivent les recherches, tant que les autres techniques fonctionnent — du point de vue de l’agresseur, bien sûr. Toutefois, la violence physique, y compris la violence fatale, est plus susceptible de se produire si la victime tente de se sortir de la relation ou d’affirmer son autonomie d’une autre façon — simplement en voyant sa famille ou en sortant avec des amis, par exemple. La violence physique est donc en quelque sorte un ultime acte de contrôle.

La relation en tant que telle, comme je l’ai définie, fait partie intégrante du contrôle coercitif. C’est pour cette raison que les lois pénales de toutes les administrations comprennent des critères sur les relations, et c’est l’un des éléments qui rend cette infraction quelque peu unique. Les relations interpersonnelles n’ont pas d’incidence sur la plupart des infractions — pensons aux voies de fait —, mais le contrôle coercitif comporte toujours un critère relationnel.

La relation donne accès aux victimes et, par conséquent, aux privilèges qui peuvent leur être retirés, tout en dissimulant — et ce facteur est vraiment crucial compte tenu de la nature unique du contrôle coercitif — le contrôle et les motifs prédateurs de l’agresseur, du moins pendant un certain temps. Ainsi, on justifie chez un être cher les comportements qu’on jugerait manifestement inacceptables chez un étranger, du moins au début. C’est une forme de dissonance cognitive.

Everyone wants to believe their romantic partner, their son or daughter really loves them deep down. This is a human thing. No one wants to realize they are being exploited through the use of techniques designed to grind down their self-esteem, autonomy and ability to resist.

Shame is also a powerful motivator here to cover things up and pretend everything is fine, even to yourself. It is shameful to believe that you have been “weak” enough to let it happen. This dynamic is crucial to coercive control. It’s recognized in the English statutory guidance as well.

In my opinion, relationships between older parents and adult children, or other persons in an analogous relationship with an older adult — childlike — are especially vulnerable to being used as a mechanism of coercive control.

If you think about it, coercive control perpetrators in intimate partner relationships, like cult exploiters, have to work hard to build that relationship that can then be used. However, the parent-child relationship — those of us who are parents maybe recognize this — provides a pre-existing mechanism or vehicle that can be used by a family member who seeks to use it in this way.

Older parents are even less likely than intimate partners to speak out or do something about it or wake up to the reality of the situation. Parents, in particular, have a crucial stake in presenting their children as good, successful and loving. It reflects positively on their own parenting skills, among other things.

Expressing that their child is mistreating them in this way is a source of deep personal shame.

All of this makes it less likely that parents will resist or wake up, and even if they do, leaving the situation where the perpetrator has moved themselves into the older person’s home — material exploitation — is maybe what the perpetrator wants most of all, to the victim’s detriment. Health difficulties may also make leaving difficult; although, ironically, outside intervention by health care workers has the potential, perhaps more than anything, to disrupt the perpetrator’s control. For this very reason, perpetrators seek to isolate their victims from health care providers or prevent them from seeking care to prevent disruption of this kind.

Here is a second question: If coercive control as a behaviour, as a phenomenon —

The Chair: Professor Hall, we really have to wrap up here.

Nous voulons tous croire que notre bien-aimé, notre fils ou notre fille nous aime profondément. C’est un comportement humain. Nul ne veut prendre conscience qu’il est exploité par des techniques destinées à miner son estime de soi, son autonomie et sa capacité de résister.

La honte est également une puissante motivation pour dissimuler les problèmes et faire croire — même à soi-même — que tout va bien. Il est honteux de croire qu’on a été assez « faible » pour se faire exploiter ainsi. Cette dynamique est cruciale dans le contrôle coercitif. Elle est également reconnue dans les lignes directrices législatives anglaises.

À mon avis, les relations entre les parents âgés et les enfants adultes — ou les relations semblables entre, d’une part, des personnes dont le rôle s’apparente à celui d’un enfant et, d’autre part, des adultes d’un certain âge — sont particulièrement susceptibles d’être utilisées comme mécanisme de contrôle coercitif.

Quand on y pense, les auteurs de contrôle coercitif dans les relations entre partenaires intimes, à l’instar des exploiters de sectes, doivent travailler fort pour établir cette relation dont ils peuvent profiter. De son côté, la relation parent-enfant — les parents parmi nous le reconnaîtront peut-être — offre un mécanisme ou un véhicule préexistant dont un membre de la famille peut se servir à cette fin.

Les parents âgés sont encore moins susceptibles que les partenaires intimes de dénoncer le problème, d’intervenir ou de prendre conscience de la situation. Les parents, en particulier, ont un intérêt crucial à présenter leurs enfants comme étant bons, prospères et aimants. Une telle représentation donne notamment une image positive de leurs propres compétences parentales.

S’ils exprimaient que leur enfant les maltraite ainsi, ils ressentiraient une honte viscérale.

Dans ce contexte, les parents sont moins susceptibles de résister ou de se rendre compte du problème, et même s’ils en prennent conscience, le fait de quitter la situation alors que l’agresseur s’est installé dans la maison de la personne âgée — un exemple d’exploitation matérielle — est peut-être justement ce que l’agresseur veut avant tout, au détriment de la victime. Les problèmes de santé peuvent également compliquer un départ, quoique, ironiquement, une intervention extérieure des travailleurs de la santé ait le potentiel — peut-être plus que toute autre intervention — de perturber le contrôle de l’agresseur. C’est précisément pour cette raison que les agresseurs cherchent à isoler leurs victimes des professionnels de la santé ou à les empêcher de demander des soins : ils veulent éviter ce genre de dérangement.

Voici une deuxième question : si le contrôle coercitif comme comportement, comme phénomène...

Le président : Madame Hall, nous devons vraiment conclure.

Ms. Hall: Can I make one final point?

The Chair: Sure.

Ms. Hall: If it's not unique to intimate partner relationships, the second question is whether it's especially dangerous in intimate partner relationships, and I would say, yes, for the reasons described, that lethal violence trigger is more likely to be pulled, and that's why coercive control in intimate partner relationships is a priority. However, it is problematic, of course, outside of that context, especially as it impacts older adults, and for these reasons, I would support expanding the scope of the criminal offence, possibly as a next step after this priority issue has first steps taken dealing with it.

The Chair: Okay. Thank you, Professor Hall.

Professor Gill.

Carmen Gill, Professor, Department of Sociology, University of New Brunswick, as an individual: Thank you for the invitation to appear before you today and for contributing to this study of Bill C-16.

I work on the issue of coercive control in the context of intimate partner violence, or IPV, and my research focuses on police response, with particular attention to coercive control. As part of this work, I have conducted surveys with police officers to examine their perceptions toward IPV and their understanding of coercive control.

I work in collaboration with the Crime Prevention, Community Safety and Well-being Committee of the Canadian Association of Chiefs of Police. This work contributed to the development of the National Framework for Collaborative Police Intervention in Intimate Partner Violence, which was endorsed by the CACP last year.

Through this work, I have become convinced that an effective response to IPV begins with police officers understanding the context in which they are called to intervene. Coercive control cannot be adequately understood through the examination of isolated incidents; it requires an assessment of the broader pattern of behaviours, power dynamics and ongoing circumstances that shape the victim's experience. Without this contextual understanding, there is a significant risk that coercive control will be overlooked, minimizing both the severity of the abuse and the risks faced by victims.

My intention here is to situate coercive control within the broader context of police response to IPV and to examine the challenges law enforcement officers face in identifying and

Mme Hall : Puis-je faire un dernier commentaire?

Le président : D'accord.

Mme Hall : Si le contrôle coercitif n'est pas propre aux relations entre partenaires intimes, la deuxième question est de savoir s'il est particulièrement dangereux dans les relations entre partenaires intimes. Je dirais que oui, pour les raisons décrites : le bourreau est plus susceptible d'avoir recours à la violence mortelle. Le contrôle coercitif dans les relations entre partenaires intimes est donc une priorité. Cependant, le contrôle coercitif pose évidemment problème dans d'autres contextes, surtout lorsqu'il touche les personnes âgées. Pour ces raisons, je suis en faveur d'élargir la portée de l'infraction criminelle, potentiellement dans une prochaine étape après que cet enjeu prioritaire aura fait l'objet de mesures initiales.

Le président : D'accord. Merci, madame Hall.

Madame Gill, vous avez la parole.

Carmen Gill, professeure, Département de sociologie, Université du Nouveau-Brunswick, à titre personnel : Je vous remercie de m'avoir invitée à comparaître devant vous aujourd'hui et de contribuer à cette étude du projet de loi C-16.

J'étudie la question du contrôle coercitif dans le contexte de la violence entre partenaires intimes, ou VPI, et mes recherches portent sur les interventions policières, dans lesquelles je porte une attention particulière au contrôle coercitif. Dans le cadre de ces recherches, j'ai mené des sondages auprès de policiers pour scruter leurs perceptions de la VPI et leur compréhension du contrôle coercitif.

Je collabore avec le Comité sur la prévention du crime, la sécurité, et le mieux-être des collectivités de l'Association canadienne des chefs de police, ou ACCP. Cette collaboration a contribué à l'élaboration du Cadre national sur l'intervention policière en matière de contrôle coercitif dans un contexte de relations entre partenaires intimes, qui a été approuvé par l'ACCP l'an dernier.

Ce travail m'a convaincue qu'une bonne compréhension par les policiers du contexte dans lequel ils sont appelés à intervenir est le premier ingrédient pour assurer une réponse efficace à la VPI. L'examen d'incidents isolés ne peut pas mener à une bonne compréhension du contrôle coercitif; il faut évaluer plus globalement les schémas de comportements, la dynamique du pouvoir et les circonstances à long terme qui façonnent l'expérience de la victime. Sans cette compréhension du contexte, on risque considérablement de fermer les yeux sur le contrôle coercitif, ce qui minimise à la fois la gravité de la maltraitance et les risques que vivent les victimes.

Mon objectif est de situer le contrôle coercitif dans le contexte plus large des interventions des forces policières à la violence entre partenaires intimes et d'examiner les défis que connaissent

documenting patterns of coercive control. Recognizing coercive control patterns can be particularly difficult within traditional policing frameworks.

How do you recognize signs of coercive control, or should I say, how do you read the situation without visible physical violence?

To optimize their response, police officers need a clear understanding of coercive control and what it looks like.

On the one hand, they need to determine if they are dealing with an isolated incident, and on the other hand, they must determine and assess if the situation involves coercive control patterns. They need to think outside the box, which means gathering evidence that would not be looked for, and it starts by allowing identification of coercive control.

An assessment gives police information while investigating evidence of current and increasing risk. Risks are always changing and must be re-evaluated and updated regularly. Currently, police agencies in Canada do not use assessment tools to recognize the signs of coercive control, but instead use them to assess a single incident of violence. It is urgent to provide police officers with an adequate mechanism to recognize the signs before the implementation of an offence of coercive control.

The recognition of coercive control as an offence would be beneficial to victims, as this would clearly send a message that it is unacceptable in our society. This has the potential of increasing victims' trust in the justice system and providing them with greater access to support services.

From a justice perspective, introducing a coercive control offence could fundamentally shift the way violence within intimate relationships is understood. It has the potential to bring about significant changes in judicial responses to IPV. Currently, the absence of clear legal mechanisms to charge perpetrators of coercive control limits the ability of law enforcement and prosecution to address such patterns of behaviour effectively. Of course, we need to highlight the fact that ongoing training on coercive control for judicial and social professionals working with victims and perpetrators in IPV prior to it becoming a criminal offence should be, or must be, a priority.

les agents d'application de la loi pour cerner et documenter les schémas de comportement coercitif. Il peut être particulièrement difficile de déceler ces schémas dans les cadres policiers traditionnels.

Comment reconnaître les signes de contrôle coercitif, ou devrais-je dire, comment interpréter une situation exempte de violence physique visible?

Pour optimiser leurs interventions, les policiers doivent clairement comprendre le contrôle coercitif et les formes qu'il prend.

D'une part, ils doivent déterminer s'il s'agit d'un incident isolé et, d'autre part, ils doivent déterminer et évaluer si la situation comporte des schémas de comportement contrôlant ou coercitif. Ils doivent sortir des sentiers battus, ce qui implique de recueillir des preuves qui ne seraient pas habituellement recherchées. Ce processus est possible si on peut concevoir qu'il peut s'agir de contrôle coercitif.

Une évaluation fournit aux policiers des renseignements alors qu'ils enquêtent sur des preuves montrant des risques actuels et croissants. Les risques changent constamment et doivent régulièrement être réévalués et mis à jour. À l'heure actuelle, les services de police au Canada n'utilisent pas d'outils d'évaluation pour reconnaître les signes de contrôle coercitif; ils les utilisent plutôt pour évaluer un seul incident de violence. Avant que l'infraction de contrôle coercitif ne soit créée, il faut fournir de toute urgence aux policiers un mécanisme adéquat pour reconnaître les signes.

Le fait d'ériger le contrôle coercitif en infraction serait bénéfique pour les victimes, car cette judiciarisation enverrait clairement le message que ce comportement est inacceptable dans notre société. Ce changement pourrait accroître la confiance des victimes à l'égard du système de justice et leur donner un meilleur accès aux services de soutien.

Du côté des intervenants du système de justice, la création d'une infraction de contrôle coercitif pourrait fondamentalement changer leur compréhension de la violence dans les relations intimes. La nouvelle infraction pourrait entraîner des changements importants dans les interventions judiciaires en réponse à la violence entre partenaires intimes. L'actuelle absence de mécanismes juridiques clairs pour porter des accusations contre les auteurs de contrôle coercitif limite la capacité des forces de l'ordre et des procureurs de s'attaquer efficacement à de tels schémas de comportement. Bien entendu, avant la création de l'infraction criminelle, il devrait être prioritaire — ou il doit être prioritaire — que les professionnels des milieux judiciaires et de l'aide sociale qui travaillent avec les victimes et les auteurs de violence entre partenaires intimes suivent une formation continue.

Any changes in legislation have unintended consequences. However, they can be overcome through awareness, training and a better understanding of the issue.

On a final note, I would be cautious in using alternative measures in cases of coercive control, and clause 715.47 (1) should be revised or removed. Thank you.

The Chair: Thank you, Ms. Gill. We'll move to questions. Senators, we need to keep to a four-minute limit.

Senator Batters: Professor Hall, you have recommended expanding the offence of coercive control to include family relationships, particularly in situations involving elder abuse. What are the clearest examples of serious cases that the current wording in Bill C-16 would fail to capture adequately if it remains limited to intimate partners? I'll let you answer that, and then I have a second part. Thank you.

Ms. Hall: Thank you very much. Of course, coercive control in intimate partner relationships does occur where older adults are involved in those relationships, but I'm thinking particularly of intergenerational use of coercive control as what I would call a mechanism of elder abuse. That's a problem, and there is now significant research into the nature and scope of that problem. I've been involved in a coalition with a number of not-for-profit groups working in this area, and they've brought this to the groups' attention as a serious problem that does fall between the cracks.

Senator Batters: Thank you. You have recommended expanding the relevant relationship category to include "family members or loved ones."

From a legislative drafting perspective, how could that be done clearly enough so that we capture serious cases of coercive control within families but don't make this offence overly broad or uncertain?

Ms. Hall: The language is always a difficulty. I wouldn't recognize language like "loved ones," which is a little too expansive. I know the English legislation uses "relevant person," which they define to include relatives or family relationships.

The legislation in Queensland uses that language of "family relationships" and purports to give an inclusive definition of what "family relationships" means, which is cumbersome and awkward. When reading that language, you can see how difficult that is. The conclusion is that that language "family relationships" is precise enough but is not restricted, perhaps, to blood relatives, which, theoretically, "relatives" could be. "Family relationships" would be flexible enough to capture these

Tout changement apporté aux lois entraîne des conséquences imprévues. Cependant, elles peuvent être surmontées grâce à la sensibilisation, à la formation et à une meilleure compréhension du problème.

Enfin, j'invite à la prudence par rapport au recours à des mesures de rechange dans les affaires de contrôle coercitif et, à cette fin, je recommande que le paragraphe 715.47(1) soit révisé ou supprimé. Merci.

Le président : Merci, madame Gill. Nous allons passer aux questions. Mesdames et messieurs les sénateurs, nous devons nous en tenir à des interventions de quatre minutes.

La sénatrice Batters : Madame Hall, vous recommandez d'élargir l'infraction de contrôle coercitif pour inclure les relations familiales, en particulier dans les situations de maltraitance des aînés. Quels sont les exemples les plus flagrants de cas graves que le libellé actuel du projet de loi C-16 ne couvrirait pas adéquatement s'il se limitait aux partenaires intimes? Je vais vous laisser répondre à cette question, puis j'en aurai une deuxième. Merci.

Mme Hall : Merci beaucoup. Bien sûr, le contrôle coercitif dans les relations entre partenaires intimes se produit lorsque des adultes plus âgés ont de telles relations, mais je pense en particulier au contrôle coercitif entre générations — ce que j'appellerais un mécanisme de maltraitance des aînés. C'est un problème, et beaucoup de recherches ont été menées sur la nature et la portée de ce phénomène. J'ai participé à une coalition avec des groupes sans but lucratif qui œuvrent dans ce domaine. Cette coalition a indiqué aux groupes membres que ce problème est grave et passe entre les mailles du filet.

La sénatrice Batters : Merci. Vous recommandez d'élargir la catégorie des relations visées pour inclure « les membres de la famille ou les proches. »

Aux fins de la rédaction législative, comment la définition pourrait-elle être élargie assez clairement de sorte à englober les cas graves de contrôle coercitif au sein des familles, sans pour autant rendre l'infraction trop générale ou floue?

Mme Hall : Le langage est toujours une difficulté. J'éviterais certains termes, comme « proches », qui est un peu trop large. Je sais que la législation anglaise utilise l'expression « relevant person » qui, selon la définition, inclut les parents ou les liens familiaux.

La législation du Queensland utilise l'expression « liens familiaux » et prétend en donner une définition inclusive, ce qui est lourd et maladroit. Quand on lit cette formulation, on constate à quel point c'est difficile. La conclusion est que l'expression « liens familiaux » est suffisamment précise, mais ne se limite pas nécessairement à la parenté biologique, ce que le terme « parenté » pourrait théoriquement englober. L'expression « liens familiaux » serait assez souple pour englober les liens

intergenerational family relationships, which is where the problem is primarily located, but there may be circumstances beyond that intergenerational context, where people are in a parent-child-like relationship and where coercive control is being used in a similar way that would also be caught by that language. However, factually, I would anticipate that the phenomenon would be present most often in these intergenerational contexts.

Senator Batters: Thank you.

Briefly, Professor Gill, at the end of your opening remarks, you mentioned a subsection that you thought should be removed. Maybe when there is additional time later, you could expand on why you think that that is important that that be removed, but I don't want to take anyone else's time here.

[Translation]

Senator Miville-Dechêne: I'd actually like to ask you to explain why you believe we should remove — which is quite a strong statement — a clause on alternative measures. Please keep it brief, because I have another question.

Ms. Gill: Of course.

I don't want alternative measures to be eliminated. I'm saying that it's really not appropriate to use restorative justice in situations involving coercive control, for example. These are situations where a victim is being manipulated and controlled. Since restorative justice is a voluntary process, we need to be able to determine that the victim is no longer under their partner's control. That's the point I was getting at. It's hard to say that police officers can offer it when they aren't in a position to fully understand the nature of coercive control.

Senator Miville-Dechêne: That is very clear. Thank you very much.

Ms. Gill, I've been citing you for a long time. You're considered an expert in this field. I'd like you to tell us about how the entire section on coercive control is worded. You didn't express any reservations. Does that mean you think the wording is appropriate? I'd like to ask you specifically whether the fact that the term "femicide" isn't used poses a problem for you, because the bill uses a much broader offence based on hate, and gender is included to acknowledge that it's gender-based, but nothing more. I'd like you to elaborate on this.

Ms. Gill: To me, section 264.01 largely reflected Bill C-332. I therefore agreed with it, since I had already made my recommendations. When the Department of Justice revised Bill C-332, they took several of our recommendations into account, so I have few comments to make on the offence as it is

familiaux intergénérationnels, qui sont au cœur du problème, mais au-delà de ce contexte intergénérationnel, dans certaines circonstances, des personnes pourraient être dans une dynamique parent-enfant où le contrôle coercitif est utilisé de façon similaire, ce qui serait également visé par ce libellé. Toutefois, dans les faits, je m'attendrais à ce que ce phénomène se manifeste le plus souvent dans des contextes intergénérationnels.

La sénatrice Batters : Merci.

Brièvement, madame Gill, à la fin de votre déclaration préliminaire, vous avez mentionné un paragraphe qui, selon vous, devrait être supprimé. Si nous avons plus de temps, plus tard, vous pourrez peut-être expliquer pourquoi vous estimez qu'il est important de supprimer cette disposition, mais je ne veux pas empiéter sur le temps de parole de mes collègues.

[Français]

La sénatrice Miville-Dechêne : J'aimerais justement vous demander d'expliquer pourquoi vous jugez que l'on doit retirer — ce qui est assez fort — une clause sur les mesures alternatives. Brièvement, parce que j'ai une autre question.

Mme Gill : Bien sûr.

Je ne veux pas que l'on retire les mesures alternatives. Je dis qu'il n'est vraiment pas approprié d'utiliser, par exemple, la justice réparatrice dans les situations de contrôle coercitif. On se retrouve dans des situations où une victime est manipulée, contrôlée. Étant donné que la justice réparatrice est un processus qui est adopté de manière volontaire, il faut être en mesure de déterminer que la victime n'est plus sous le contrôle de son partenaire. C'est dans cette direction que je me dirigeais. Il est difficile de dire que les policiers peuvent l'offrir, alors qu'ils ne sont pas à même de bien comprendre la teneur du contrôle coercitif.

La sénatrice Miville-Dechêne : C'est très clair. Merci beaucoup.

Madame Gill, cela fait longtemps que je vous cite. Vous êtes considérée comme une experte dans ce domaine. J'aimerais que vous nous parliez de la manière dont tout le passage sur le contrôle coercitif est rédigé. Vous n'avez pas émis de réserve. Cela veut-il dire que vous jugez que le libellé est bon? J'aimerais vous demander en particulier si le fait que l'on n'utilise pas le terme féminicide vous pose problème, parce que l'on y va avec une infraction beaucoup plus large et fondée sur la haine, et on ajoute le sexe pour dire que l'on sait que c'est sexué, mais sans plus. J'aimerais que vous nous en parliez.

Mme Gill : Selon moi, l'article 264.01 reflétait sensiblement le projet de loi C-332. J'étais donc en accord, puisque j'avais déjà fait mes recommandations. Lorsque le ministère de la Justice a révisé le projet de loi C-332, ils ont tenu compte de plusieurs de nos recommandations, alors j'ai peu de

currently proposed. I could be nitpicky and ask why you make a distinction between coercion and control, when, personally, I do not make that distinction when I talk about coercive control. We can control something, but that does not necessarily mean it is coercive control. That may be the only point.

As for femicide, I think it makes sense to focus on cases of women who are killed primarily in the context of the proposed clause on intimate partner violence.

If I may take this a step further, I think it goes without saying that this applies to coercive control. Since the murder of a spouse already falls under the concept of control, adding it could create confusion by requiring proof of this specific form of control.

I am a member of the Domestic Violence Death Review Committee of New Brunswick. In about 30% of cases, we were able to determine that coercive control was present in the relationship prior to the murder. In the other cases, we had difficulty determining this. It's not always easy to determine whether coercive control existed beforehand, because often the only control the spouse has is to kill their partner. So, in my opinion, that's already a problem.

Senator Miville-Dechêne: The insights you've shared are very interesting. Thank you very much, Ms. Gill. Keep up the good work.

Ms. Gill: Thank you.

[English]

Mr. Bala: My concern is that there are cases where alternative measures are appropriate if victims want alternative measures in cases of family violence. The whole discussion is about how far you want the police and state to go in regulating family relations. I clearly believe the state has a role, but most victims want some control over that.

There will be cases where they say, I don't want my partner, my husband, to go to jail. I want the abuse to stop. If you have the right program here to allow that to happen without him being prosecuted, I would favour that.

The Chair: Thank you.

[Translation]

Senator Oudar: First of all, thank you to the three witnesses who are here today to inform our discussions. Thank you for so generously sharing your expertise.

commentaires à faire sur l'infraction telle qu'elle est proposée en ce moment. Je pourrais être pointilleuse et vous demander pourquoi vous faites une distinction entre coercion et contrôle, alors que lorsque je parle de contrôle coercitif, je n'en fais pas. Nous pouvons contrôler quelque chose, mais cela ne veut pas dire qu'il s'agit de contrôle coercitif. C'est peut-être le seul élément.

Quant au féminicide, selon moi, il est logique de s'adresser aux cas de femmes qui sont tuées principalement dans le cadre de l'article qui est proposé dans les situations de violence entre partenaires intimes.

Si je peux me permettre d'aller un peu plus loin, je crois qu'il n'est pas nécessaire de préciser qu'il s'agit d'un contexte de contrôle coercitif. Puisque le meurtre d'une conjointe relève déjà de la notion de contrôle, l'ajouter pourrait créer une confusion en obligeant à prouver cette forme spécifique de contrôle.

Je suis membre du comité de révision des homicides conjugaux au Nouveau-Brunswick. Dans environ 30 % des cas, nous avons été en mesure de déterminer qu'il y avait du contrôle coercitif au sein de la relation avant le meurtre. Dans les autres cas, on a eu de la difficulté à pouvoir le déterminer. Ce n'est pas toujours évident de déterminer s'il y a eu contrôle coercitif auparavant, parce que, souvent, le seul contrôle que le conjoint a est de tuer sa partenaire. Alors, selon moi, c'est déjà un problème.

La sénatrice Miville-Dechêne : Les nuances que vous apportez sont très intéressantes. Je vous remercie beaucoup, madame Gill. Continuez votre bon travail.

Mme Gill : Merci.

[Traduction]

M. Bala : Ce qui me préoccupe, c'est que dans certains cas de violence familiale, des mesures de rechange peuvent être appropriées si la victime le souhaite. Tout le débat consiste à savoir jusqu'où l'on souhaite que la police et l'État interviennent dans la réglementation des relations familiales. Je suis convaincu que l'État a un rôle à jouer, mais la plupart des victimes veulent avoir un certain contrôle à cet égard.

Il y aura des cas où la victime dira : « Je ne veux pas que mon partenaire, mon mari, aille en prison. Je veux que la violence cesse. S'il existe un bon programme pour que la violence cesse sans qu'il soit accusé, je serais favorable à cela. »

Le président : Merci.

[Français]

La sénatrice Oudar : Tout d'abord, merci aux trois témoins qui sont présents aujourd'hui pour éclairer nos débats. Merci d'avoir partagé si généreusement votre expertise.

I am the sponsor of this important bill, so naturally I hope it will be passed quickly.

I'd like you to talk about an issue that hasn't been discussed much — one that you touched on, Mr. Bala, during your presentation, and that you deal with in your daily work — namely, the rights of youths and children.

While preparing for this hearing, I read about how femicides cause significant trauma to children who witness them. Some representatives have told us and have written that a specific legal framework, such as the one proposed in the femicide bill, will allow for more accurate and comprehensive data collection rather than estimates. I know that Statistics Canada has reported that, in more than half of all cases of femicide, children are exposed to violence and suffer from intergenerational trauma. Unfortunately, in many cases, children witness the murder.

I have been responsible for providing compensation to victims of crime in Quebec for the past 10 years. I must admit that this issue is very close to my heart.

Mr. Bala, I'd like to hear your thoughts on the importance of the bill before us today with respect to femicide, but particularly on what lies ahead for us in terms of child protection and ensuring that we can also address these intergenerational traumas.

Thank you.

[English]

Mr. Bala: As you point out, there are many cases where children are exposed to interspousal violence or intimate partner violence. In fact, we have research, but the research is not always adequate.

Parents may be asked, were your children present when this was going on? And they say no, but, in fact, the children can hear, in most houses, exactly what is going on, and they are terrified by it. They suffer short- and long-term effects on their behaviour, education, and, as you note, particularly in cases where a parent is killed. Not only are children deeply affected and traumatized through their childhood and into their adulthood, but we have research on the long-term health effects, both physical and mental health, of being exposed to family violence and intimate partner violence. So it is a very important set of issues to address.

I'm not, at this point, proposing further amendments to make it a crime to commit any of these acts in the presence of children, but they are clearly affected. It is, to some extent, already taken

Je suis marraine de cet important projet de loi, je souhaite donc son adoption rapide, bien entendu.

J'aimerais que vous nous parliez d'un point que l'on n'a pas beaucoup abordé et que vous avez touché, monsieur Bala, au cours de votre présentation, et que vous touchez dans votre quotidien, c'est-à-dire les droits de la jeunesse et des enfants.

Lors de ma préparation, j'ai eu à lire comment les féminicides créent des traumatismes importants sur les enfants qui en sont témoins. Certains représentants sont venus nous dire et ont écrit qu'un cadre juridique spécifique comme celui du projet de loi sur les féminicides permettra une collecte de données plus précise et plus complète plutôt que des estimations. Je sais que Statistique Canada a rapporté que, dans plus de la moitié des cas de féminicide, les enfants sont exposés à la violence et souffrent de traumatismes intergénérationnels. Malheureusement, dans plusieurs cas, les enfants sont témoins du meurtre.

J'ai eu à m'occuper de l'indemnisation des victimes d'actes criminels au Québec pendant les 10 dernières années. Je vous avoue que je suis extrêmement sensible à cela.

Monsieur Bala, j'aimerais vous entendre au sujet de l'importance du projet de loi que l'on a ici aujourd'hui au regard des féminicides, mais particulièrement sur ce qui nous attend en matière de protection de l'enfance et le fait de faire en sorte que l'on puisse s'occuper aussi de ces traumatismes intergénérationnels.

Merci.

[Traduction]

M. Bala : Comme vous l'avez souligné, il y a de nombreux cas où les enfants sont exposés à la violence conjugale ou à la violence entre partenaires intimes. En fait, il existe des recherches, mais elles ne sont pas toujours adéquates.

On peut demander aux parents : « Vos enfants étaient-ils présents lorsque cela s'est produit? » Ils diront que non, mais dans la plupart des foyers, les enfants entendent parfaitement ce qui se passe, et cela les terrifie. Cela a des répercussions à court et à long terme sur leur comportement et leur éducation, en particulier, comme vous le soulignez, dans les cas où un parent est tué. Non seulement les enfants sont profondément touchés par un traumatisme dans l'enfance qui perdure à l'âge adulte, mais nous avons des recherches sur les effets à long terme sur la santé, tant physique que mentale, de l'exposition à la violence familiale et à la violence entre partenaires intimes. Il s'agit donc d'un ensemble très important de questions à régler.

À ce stade-ci, je ne propose pas d'autres amendements visant à criminaliser le fait de commettre l'un ou l'autre de ces actes en présence d'enfants, mais les enfants sont manifestement touchés.

into account in sentencing in individual cases, and should be, as well as in the kind of response that is made.

This also arises in family proceedings under the Divorce Act. The indirect effect on children is certainly a very important dimension to both coercive control and intimate partner violence. Unfortunately, children who experience family violence are more likely, if they are female, to grow up to be victims, and, if they are male, to grow up to be perpetrators.

Senator Prosper: Thank you to all our witnesses. I would like to put a question forward to Professor Hall.

When Minister Fraser came here, I put a question to him, citing a study by WAGE from the Government of Canada, which found the following: “From 2018 to 2023, intimate partner violence increased by 36% for seniors aged 65 years and older.” I asked this question:

Do you agree that this current legislation would not cover an instance where an adult child exerts coercive control over their aging relative?

You provided some comments and some specifics with respect to older parents, and some unique features there. You talked about shame, being less likely to speak out and health situations. But I take it that the thrust of your evidence, with respect to considerations for older parents — and correct me if I’m wrong — is that you think this might not be the opportune time to have some legislative provisions to consider a situation like that? You think, rather, it should be a later step?

I note one of the things the minister said in response was that, in situations involving older parents and the like, it doesn’t provide predictable results. I’m just wondering what you can add here. Thank you.

Ms. Hall: Certainly. I want to preface by saying that this is my own opinion as an individual; it doesn’t necessarily reflect the opinions of other groups with which I’ve been working on this issue.

I do understand that because of the connection with lethality, coercive control in the intimate partner context is the first priority. I see the benefit in perhaps having a two-year period of review to consider, in more detail, the kind of language that would precisely, without being overbroad, capture this particular form of abuse of older adults.

Dans une certaine mesure, cet élément est déjà pris en compte au cas par cas lors de la détermination de la peine, comme il se doit, et du type d’intervention souhaité.

C’est également un enjeu dans le cadre d’audiences familiales en vertu de la Loi sur le divorce. L’effet indirect sur les enfants est évidemment une dimension très importante du contrôle coercitif et de la violence entre partenaires intimes. Malheureusement, plus tard dans leur vie, parmi les enfants qui ont vécu de la violence familiale, les filles sont plus susceptibles d’être des victimes, et les garçons sont plus susceptibles de devenir des agresseurs.

Le sénateur Prosper : Merci à tous nos témoins. J’aimerais poser une question à Mme Hall.

Lorsque le ministre Fraser est venu ici, je lui ai posé une question en citant une étude de Femmes et Égalité des genres Canada, ou FEGC, du gouvernement du Canada, qui a révélé ce qui suit : « De 2018 à 2023, la violence entre partenaires intimes a augmenté de 36 % chez les aînés de 65 ans ou plus. » J’ai posé la question suivante :

Ne pensez-vous pas que la loi actuelle ne s’appliquerait pas au cas où un enfant adulte exercerait un contrôle coercitif sur un proche âgé?

Vous avez fait des commentaires et apporté des précisions au sujet des parents âgés et de certaines caractéristiques uniques à cet égard. Vous avez parlé de la honte, du fait qu’ils sont moins susceptibles de parler et de problèmes de santé. Cependant, je crois comprendre que l’essentiel de votre témoignage concernant les considérations pour les parents âgés — et corrigez-moi si je me trompe —, c’est que vous êtes d’avis que ce n’est pas le bon moment pour ajouter des dispositions législatives visant les situations de ce genre. Pensez-vous qu’il faudrait plutôt le faire ultérieurement?

Je souligne que dans sa réponse, le ministre a notamment indiqué que dans les situations impliquant des parents âgés, par exemple, cela ne donne pas de résultats prévisibles. Je me demande simplement si vous pouvez ajouter quelque chose à cet égard. Merci.

Mme Hall : Avec plaisir. Je tiens d’abord à préciser qu’il s’agit de mon opinion, et qu’elle ne reflète pas nécessairement celle d’autres groupes avec lesquels j’ai travaillé sur cette question.

Je comprends qu’en raison du lien avec la létalité, le contrôle coercitif dans le contexte de partenaires intimes est la grande priorité. Je comprends l’avantage d’un examen biennal pour étudier plus attentivement un libellé englobant cette forme de maltraitance des aînés précise, sans une portée excessive.

I would be in favour of a more measured approach at this time. I think, too, about those implementation requirements to ensure that any changes are, in fact, effective. Hopefully, that's sufficient.

Senator Prosper: Thank you. If there is any further comment from any of the other witnesses with respect to this, you now have an opportunity to speak. Thank you.

The Chair: Seeing none, we will move on.

Senator Simons: Listening to these witnesses, I am reminded of the fact that, in my 30-year career as a journalist, one of the worst cases of domestic violence leading to death that I ever covered involved the ongoing coercive control and abuse of a disabled young woman by her sister and brother-in-law.

I note this bill has a section we've not talked about at all in our hearings so far: the increased punishments for people who sexually exploit vulnerable, disabled people. Do you think, when we're talking about elder care, we might want to also, at some future date, if not at this date, consider legislation that would also cover people with disabilities?

I need to be careful because many people who are disabled have a lot of agency, but for people whose disabilities render them vulnerable, should they be considered in the same way that elder care might be captured? That is for Professor Hall.

Ms. Hall: Yes, that's a question we've considered as well. In Queensland, under their legislation, generally, the relationship criteria currently include family relationships. But they have undertaken this two-year period of study to consider the implications of expanding this to what they call "caregiving" relationships, and what kind of language would be suitable to capture the type of relationship they have in mind, together with that implementation question.

I agree. The pith of what I was trying to explain earlier — which is why I felt I had to go into a bit of description of coercive control itself — is that it is a distinct phenomenon that takes on different shapes and forms, depending on the relationship of which it is a part, or in which it happens. I definitely think the phenomenon is not restricted to intergenerational relationships or intimate partner relationships, but, at this point in time, we see that quite clearly, and that's the place to start. I would put it that way.

Senator Simons: I know none of you here are criminal lawyers, but we heard a lot of witness testimony, including very persuasively from Emma Cunliffe, from the University of British Columbia, that our coercive control law does not mirror the one in Scotland and is, in fact, potentially more open to being weaponized against victims. Do you share any of those concerns

Je préconise une approche plus prudente à ce moment-ci. Je pense aussi aux exigences liées à la mise en œuvre afin d'assurer l'efficacité de toute modification. J'espère que c'est suffisant.

Le sénateur Prosper : Merci. Si les autres témoins ont quelque chose à ajouter à ce sujet, vous pouvez maintenant prendre la parole. Merci.

Le président : Puisqu'il n'y en a pas, nous allons poursuivre.

La sénatrice Simons : En écoutant les témoins, je me suis souvenue d'un des pires cas de violence familiale avec décès que j'ai couverts dans mes 30 années de carrière de journaliste. Il s'agissait d'une jeune femme handicapée ayant subi du contrôle coercitif et de mauvais traitements continus par sa sœur et son beau-frère.

Je constate que ce projet de loi comporte un article dont nous n'avons pas du tout parlé dans nos audiences jusqu'à maintenant. Il s'agit des peines plus sévères pour les personnes qui exploitent sexuellement des personnes handicapées vulnérables. Selon vous, lorsqu'il est question de soins aux personnes âgées, pourrions-nous également envisager, plus tard, si ce n'est pas maintenant, une disposition incluant les personnes handicapées?

Il faut que je fasse bien attention, car beaucoup de personnes handicapées sont très autonomes. Cependant, pour les personnes vulnérables en raison de leur handicap, devrait-on adopter la même approche que pour les soins aux personnes âgées? Ma question s'adresse à Mme Hall.

Mme Hall : Oui, c'est une question que nous avons également examinée. Dans le Queensland, en vertu de la législation en vigueur, les critères relatifs aux relations incluent généralement les liens familiaux. Cependant, l'examen biennal vise à étudier les répercussions de l'élargissement de la portée afin d'inclure ce qu'ils appellent les relations de proche aidant, le libellé approprié pour capturer le genre de relation qu'ils ont à l'esprit, sans oublier la question de la mise en œuvre.

Je suis d'accord. Essentiellement, ce que j'essayais d'expliquer plus tôt — et c'est pourquoi j'ai cru bon de décrire brièvement le contrôle coercitif en soi —, c'est qu'il s'agit d'un phénomène distinct qui se présente sous différentes formes, selon la nature de la relation dont il fait partie ou dans laquelle il se produit. Je pense vraiment que ce phénomène ne se limite pas aux relations intergénérationnelles ou aux relations entre partenaires intimes, mais actuellement, il est évident, et c'est donc là qu'il faut commencer. C'est ce que je dirais.

La sénatrice Simons : Je sais qu'aucun d'entre vous n'est criminaliste, mais nous avons entendu de nombreux témoignages, dont le témoignage très convaincant de Mme Emma Cunliffe, de l'Université de la Colombie-Britannique, selon lesquels notre disposition législative sur le contrôle coercitif ne correspond pas à la loi écossaise et est, en

that the legislation we have before you could, inadvertently, lead to people who are actually victims being criminalized when they attempt to fight back? Or that women are more likely to be charged with the stand-alone offence of coercive control because they don't necessarily have physical dominance over a partner but might be considered to have psychological dominance?

Mr. Bala: The issue of weaponization of coercive control, parental alienation and high-conflict separations is a major issue already, particularly in the family justice system and the child protection system. When parents are in a high-conflict situation — and high-conflict, again, is difficult to define — it is increasingly common for parents who are angry with one another and may have, in some cases, legitimate concerns, in some cases not legitimate concerns, or exaggerated concerns, to pick up the phone and call the police in a way that was really unheard of 20 or 30 years ago. Perhaps Ms. Gill could comment more.

With regard to the police involvement in domestic situations and child protection involvement in domestic situations, can this law be weaponized? Yes. Will it? Undoubtedly.

That goes back to training, education and resources; that is going to be inevitable. The outer boundaries of some of these will have to be defined by the courts. As I say, we are not only seeing it with Bill C-16, it is also the amendments to the Divorce Act and now the tort of intimate family violence. We are seeing these issues. Who should use it? There is also the legitimate question: Is it only women who are ever subject to coercive control? We certainly know it is an issue in same-sex relationships — both male and female — more with males than females. One would think that, if the intent of the law is to protect those who are victims of coercive control, it should be exclusive. The Supreme Court of Canada, in its recent decision of *Ahluwalia*, did more directly address that and limited it primarily to female victims.

If Parliament wished to define it that way, there would be an argument that that may be appropriate, but that's also highly controversial. I personally wouldn't support that, but it is there.

Senator Dalphond: Thank you to the panellists for participating today. I will go to Professor Bala, with whom I had the privilege of working on the Divorce Act reform at the time in

fait, possiblement plus susceptible d'être utilisée comme arme contre les victimes. Êtes-vous également préoccupé par le risque que le projet de loi puisse, par inadvertance, faire en sorte que des personnes qui sont en réalité des victimes soient criminalisées alors qu'elles tentent de se défendre, ou par le fait que les femmes sont plus susceptibles d'être accusées de l'infraction autonome de contrôle coercitif, parce qu'elles n'exercent pas nécessairement une domination physique sur leur partenaire, mais peuvent être considérées comme exerçant une domination psychologique?

M. Bala : L'utilisation du contrôle coercitif, de l'aliénation parentale et des séparations hautement conflictuelles comme une arme représente déjà un problème majeur, en particulier dans le système de justice familiale et le système de protection de l'enfance. Lorsque les parents se trouvent dans une situation hautement conflictuelle — une notion très difficile à définir, encore une fois —, il est de plus en plus fréquent, pour des parents qui sont en colère l'un contre l'autre et peuvent avoir des préoccupations tantôt légitimes, tantôt non, voire des préoccupations exagérées, de prendre le téléphone et d'appeler la police, ce que l'on ne voyait pas il y a 20 ou 30 ans. M. Gill pourrait peut-être nous en dire davantage.

Concernant l'intervention de la police et des services de protection de l'enfance dans les situations de violence conjugale, cette loi peut-elle être détournée à des fins malveillantes? Oui. Le sera-t-elle?

Cela nous ramène à la formation, à l'éducation et aux ressources; ce sera inévitable. Il incombera aux tribunaux de définir les limites de certaines de ces dispositions. Comme je l'ai dit, nous voyons cela non seulement avec le projet de loi C-16, mais aussi avec les modifications à la Loi sur le divorce et, maintenant, avec le délit de violence dans une relation familiale intime. Nous constatons ces problèmes. Qui devrait y avoir recours? L'autre question légitime qui se pose est de savoir si les femmes sont les seules à être victimes de contrôle coercitif. Nous savons que c'est un problème dans les relations entre personnes de même sexe, tant chez les hommes que chez les femmes, mais davantage chez les hommes. On pourrait penser que si l'intention de la loi est de protéger les victimes de contrôle coercitif, elle devrait être exclusive. Récemment, dans l'arrêt *Ahluwalia*, la Cour suprême du Canada a abordé la question plus directement et a limité cela principalement aux victimes de sexe féminin.

Si le législateur souhaitait définir cela ainsi, on pourrait faire valoir que cela peut être approprié, mais c'est également très controversé. Personnellement, je n'appuierais pas cela, mais c'est une possibilité.

Le sénateur Dalphond : Je remercie les témoins de leur participation aujourd'hui. Je vais poser des questions à M. Bala, avec qui j'ai eu le privilège de travailler sur la réforme de la Loi

2019, and we succeeded before Royal Assent to have a marginal note changed in the draft bill. But it had to be done before we received a royal sanction at the time.

My question is this: You wrote a book in 2025 about violence in families. Since you are the expert in Canada on family law, have you seen an evolution — since we adopted the amendments to the Divorce Act to refer specifically to coercive control and to make it something that has to be identified and can be a part of the judge's decision — among lawyers, stakeholders, social workers, for example, and judges? Are they better able now to understand that type of situation that is based on repetitive behaviour? It is not an isolated act. It needs a study with a long profile to draw up a profile of the other person. Have you seen that now the courts and systems are able to master these concepts?

Mr. Bala: There is no doubt that the Divorce Act has had a profound effect on the use of the concept of coercive control in the family courts. There has been a lot of education. That being said, there is a need for a lot more education. Really, one of the challenges is that there is a core concept of coercive control that Evan Stark and others developed that does exist and is, in many cases, relatively easy to identify and say, this is happening. Look at what it is doing. We need to stop it.

There are other cases where it may be grayer. There are other cases where, when one reads these definitions, let's say that there is a little bit of variation among the Divorce Act, the Supreme Court in *Ahluwalia v. Ahluwalia* and now Bill C-16. When people are separating, there is a lot of anger and hostility. If one gives them one of these definitions and asks, "Do you think anything that happened in your relationship might fit within this definition?" Then you start to find a lot of allegations.

This goes back to the question of alternative measures. One of the utilities of coercive control is that it will give genuine victims a better set of levers under proceedings under the Divorce Act. Now, with the tort of intimate partner violence, they will have a better economic claim, so I think that's important.

But if you are asking, is this just a costless exercise? We are giving all these rights to victims; it will be easy to implement and will have a low cost. The answer is no. We are opening up a lot of issues here that needed and need to be addressed, but it will not be costless or easy or, for that matter, quick.

I heard the discussion earlier with the minister about changing the titles. As you know, it turns out, the minister actually can change the titles after the legislation is enacted. So if you press

sur le divorce à l'époque, en 2019. Nous avons réussi, avant la sanction royale, à faire modifier une note marginale dans l'avant-projet de loi. Cependant, à l'époque, cela devait être fait la sanction royale.

Ma question est la suivante : en 2025, vous avez écrit un livre sur la violence dans les familles. Puisque c'est vous l'expert en droit de la famille au Canada, avez-vous observé chez les avocats, les intervenants, les travailleurs sociaux et les juges, par exemple, une évolution depuis l'adoption des modifications à la Loi sur le divorce visant à mentionner spécifiquement le contrôle coercitif, à en faire un facteur qui doit être identifié et peut être pris en compte dans la décision du juge? Toutes ces personnes sont-elles mieux à même de comprendre les situations de ce genre qui reposent sur des comportements répétitifs? Il ne s'agit pas d'un acte isolé. Il faut un examen approfondi pour établir le profil de l'autre personne. Avez-vous constaté une maîtrise accrue de ces concepts au sein des tribunaux et des divers systèmes?

M. Bala : Il ne fait aucun doute que la Loi sur le divorce a eu un effet profond sur le recours au concept de contrôle coercitif dans les tribunaux de la famille. Il y a eu beaucoup de sensibilisation. Cela dit, il en faut beaucoup plus. L'un des défis, vraiment, c'est qu'il existe un concept fondamental du contrôle coercitif qui a été défini par Evan Stark et d'autres et qui est, dans bien des cas, relativement facile à cerner et à reconnaître. Regardez ce que cela fait. Nous devons y mettre fin.

Il y a d'autres cas où il s'agit davantage d'une zone grise, et d'autres cas où l'on peut affirmer, lorsqu'on lit ces définitions, qu'il y a de légères variations entre la Loi sur le divorce, la Cour suprême dans l'affaire *Ahluwalia c. Ahluwalia* et, maintenant, le projet de loi C-16. Il y a beaucoup de colère et d'hostilité lorsque les gens se séparent. Si on leur présente l'une de ces définitions et qu'on leur demande s'ils pensent que ce qui s'est passé dans leur relation pourrait correspondre à cette définition, bon nombre d'allégations commencent alors à faire surface.

Cela nous ramène à la question des mesures de rechange. L'un des avantages du concept de contrôle coercitif, c'est qu'il offrira aux véritables victimes de meilleurs leviers dans le cadre des actions intentées en vertu de la Loi sur le divorce. Maintenant, grâce au délit de violence entre partenaires intimes, elles auront un meilleur fondement pour leurs réclamations économiques, ce qui, à mon sens, est important.

Cependant, si vous me demandez s'il s'agit d'un simple exercice à coût nul, en disant que l'on accorde tous ces droits aux victimes, de sorte que la mise en œuvre se fera sans heurts et sans coûts, la réponse est non. Nous soulevons ici de nombreuses questions qui devaient être abordées et qu'il faut régler, mais ce ne sera ni gratuit, ni facile, ni rapide, d'ailleurs.

Plus tôt, j'ai écouté la discussion avec le ministre au sujet de la modification des titres. Comme vous le savez, il se trouve que le ministre peut modifier les titres après l'adoption du projet de loi.

away with him, you may get success. It is the one thing that does not require the House of Commons to agree on. It is the minister's prerogative. On this issue, it is important to go ahead.

I support the bill. But I recognize that education for professionals is crucial, and, as Professor Gill pointed out, as is giving better instruments to the police mental health professionals to do assessments in family court, and giving judges and lawyers tools. There is a body of research, but it needs to be synthesized. This is one of my projects, and it will go on until I retire, at least, and in fact, many years after: to try to define that precisely.

Senator Pate: I have questions for Professor Hall and Professor Gill. When we were developing the course about defending battered women on trial, Professor Emeritus Elizabeth Sheehy and I focused on the fact that the issue was not so much the law. At the time, mandatory charging had been introduced to try to address violence against women. The biggest challenge was really the implementation of the law by police, prosecutors, defence counsel and judges.

On these particular issues, I point to the *Gladue* decision and, more recently, the *Naslund* decision, which really underscore that everybody involved in each of those cases — one was nearly 30 years ago now and another that was just a few years ago — showed that, in fact, the biggest problem was the way they interpreted the evidence and not whether the evidence existed that could have exonerated both women. Is there anything that you see in the law that has changed that? That's my question for you.

For Professor Bala, I first, as you know, encountered you when I was a law student doing work on the youth system. One of the issues that we see in this bill is an increased focus on the issues of youth recruitment. If I recall correctly, you've certainly looked at this area historically. I'm concerned that the new provisions in Bill C-16 will likely result in the further criminalization of more young people and that it may be those who are previously recruited who would be seen as the organizers of recruiting new young people. Is there anything you can show us that would not indicate — so it is a negative question — anything that would counter the fact that we're likely to see the increased criminalization of Indigenous and Black youth in these provisions? Professors Gill and Hall first, and then Professor Bala, please.

Ms. Hall: Thank you very much for that question. There is a great English article called "We know it when we see it." It's like the famous description of pornography, talking to police about coercive control, but just there being no language in law to

Donc, si vous faites pression sur lui, vous réussirez peut-être. C'est la seule chose qui ne requiert pas l'accord de la Chambre des communes, car c'est la prérogative du ministre. Il est important d'aller de l'avant à cet égard.

J'appuie le projet de loi. Toutefois, je reconnais qu'il est essentiel de former les professionnels et, comme Mme Gill l'a souligné, de mieux outiller la police et les professionnels de la santé mentale pour effectuer des évaluations dans les tribunaux de la famille, et de donner des outils aux juges et aux avocats. Il y a un corpus de recherche, mais il faut en faire la synthèse. C'est un de mes projets, et il se poursuivra jusqu'à ma retraite, au moins, et de nombreuses années après, en fait. L'objectif est d'arriver à une définition précise.

La sénatrice Pate : J'ai des questions pour Mme Hall et Mme Gill. Lorsque nous avons élaboré le cours sur la défense des femmes battues pendant leur procès, la professeure émérite Elizabeth Sheehy et moi nous sommes concentrées sur le fait que le problème n'était pas tant dans la loi elle-même. À l'époque, la mise en accusation obligatoire avait été introduite afin de lutter contre la violence faite aux femmes. Le principal défi était véritablement la mise en œuvre de la loi par la police, les procureurs, les avocats de la défense et les juges.

Au sujet de ces questions précises, je vous renvoie à l'arrêt *Gladue* et, plus récemment, à l'arrêt *Naslund*, dans lesquels on souligne que toutes les personnes qui ont participé à chacune de ces affaires — dont une remonte à près de 30 ans et l'autre à quelques années seulement — ont montré qu'en fait, le principal problème était l'interprétation de la preuve et non s'il existait des preuves qui auraient pu disculper les deux femmes. Voyez-vous dans la loi quelque chose qui aurait changé cela? Voilà la question que je vous pose.

Monsieur Bala, je vous ai rencontré pour la première fois lorsque j'étais étudiant en droit et que je menais des travaux sur le système de justice pour les adolescents. Une préoccupation que nous avons relevée dans le projet de loi est la grande importance accordée à la question du recrutement des jeunes. Si ma mémoire est bonne, vous vous êtes déjà penché sur le sujet. Pour ma part, je crains que les dispositions créées par le projet de loi C-16 favorisent la criminalisation d'un plus grand nombre de jeunes et que des jeunes recrutés depuis un certain temps soient perçus comme les organisateurs du recrutement d'autres jeunes. Pourriez-vous dégager quelque chose dans ces dispositions qui n'indiquerait pas — ma question est négative — ou qui contredirait la probabilité d'une criminalisation croissante des adolescents autochtones et noirs? J'inviterais Mme Gill et Mme Hall à répondre en premier. M. Bala pourra intervenir par la suite.

Mme Hall : Merci beaucoup de la question. En anglais, un argument devenu célèbre — « We know it when we see it » ou en français « Je le sais quand je le vois » — a été invoqué par un juge pour décrire la pornographie. Je vois un parallèle à faire

talk about it, define it or identify it. I feel very much that way, certainly, about coercive control, in this intergenerational context, including older adults.

There is work to do around that language of family relationships, whether that should remain as broad as it is or whether it is possible to put some more meat on those bones. But, as Professor Bala said, this is not fast and easy work that can be done in a month. That's why I, personally, would be in favour of time to be able to provide those education and implementation structures, given that this is a very new concept, certainly, in that intergenerational context.

Ms. Gill: I can add here, and I will echo Professor Hall. Police officers know that something is going on when they are intervening at the scene. They understand that there is something behind it. It is just that what they've been looking for and what we've been telling them to do is to look for physical violence. Right now, we want them to look for something more broad and to basically start looking at what happened before they intervened at the scene.

This will be a huge paradigm shift in how we are viewing intimate partner violence because, when I talk about coercive control, I put the two together. For me, coercive control is about the control and the expression of violence, but it is also about the micro-regulation of daily activities and the denial of rights and resources. You have different pillars that have to be taken into consideration.

The most important part is that police officers need to determine if they are in the presence of a pattern of coercive control or if this is just a situational circumstance, such as a trigger. Will someone pull out and break chairs? It could be just this one time, but it is not about controlling someone.

We really need to put an awful lot of effort into training police, prosecutors and judges. This is what I've been doing since 2020.

Mr. Bala: Yes, on the issue of recruitment of young people, as Senator Pate notes, this actually goes back to the Juvenile Delinquents Act or, if you want, to *Oliver Twist*. There is no doubt that adults are involved, and I think this is happening more recently, since social media and the internet have facilitated recruitment of adolescents into committing crimes. Part of the argument is, if you're an adult, "You do this and you'll get a lesser sentence," but part of it is that youth and adolescent brains are actually more inclined to do things that are risky, dangerous and antisocial. So they're being exploited by adults. It is appropriate to have legislation that deals with that.

avec le contrôle coercitif, par exemple lorsque nous le signalons à la police, car la loi ne définit ou ne décrit pas ce concept et ne prévoit aucune façon de le cerner. J'ai certainement cette impression dans le contexte intergénérationnel, y compris avec les adultes âgés.

Il y a tout un travail à faire sur le vocabulaire des relations familiales. Il faut choisir entre la terminologie générale existante ou une terminologie plus détaillée. Toutefois, comme l'a dit M. Bala, ce n'est pas une tâche facile qui peut être expédiée en un mois. Je serais par conséquent en faveur de prendre le temps nécessaire pour établir les structures nécessaires à la sensibilisation et à l'application étant donné que le concept est tout nouveau dans ce contexte intergénérationnel.

Mme Gill : Je vais renchérir sur les commentaires de Mme Hall. Les policiers savent qu'il se passe quelque chose lorsqu'ils interviennent sur les lieux. Ils comprennent les causes sous-jacentes. Seulement, ce qu'il cherchent et ce qu'on leur demande de chercher, c'est la violence physique. Ce que nous leur demandons aujourd'hui en revanche, c'est d'adopter une vision plus large et de découvrir ce qui s'est passé avant qu'ils n'arrivent sur les lieux.

Ce sera un changement de paradigme majeur dans notre perception de la violence entre partenaires intimes parce que lorsque je parle de contrôle coercitif, j'associe les deux. À mes yeux, le contrôle coercitif, c'est le contrôle et l'expression de la violence, mais c'est aussi le microcontrôle des activités quotidiennes et le fait de priver une personne de ses droits et de ses ressources. Différents piliers doivent être pris en compte.

Le plus important est de demander aux policiers de déterminer s'ils sont en présence d'un comportement de contrôle coercitif ou de gestes circonstanciels causés par un élément déclencheur. Quelqu'un pourrait se lever et casser des chaises, mais c'est peut-être un acte isolé qui ne vise pas à contrôler autrui.

Il faut vraiment mettre beaucoup d'efforts dans la formation des policiers, des procureurs et des juges. C'est ce que je fais depuis 2020.

M. Bala : Oui. À propos du recrutement de jeunes, comme l'a souligné la sénatrice Pate, il faut remonter à la Loi sur les jeunes délinquants ou, si vous voulez, à *Oliver Twist*. De toute évidence, des adultes sont impliqués, et je pense que cela est plus fréquent récemment en raison des médias sociaux et d'Internet, qui facilitent le recrutement d'adolescents pour la commission de crimes. Les adultes invoquent l'argument voulant que les jeunes écotent d'une sentence moins lourde s'ils commettent tel ou tel crime, mais il y a aussi le fait que le cerveau des adolescents est plus enclin à faire des choses risquées, dangereuses et antisociales. Cette caractéristique est exploitée par les adultes. Il est approprié de mettre en place des lois qui en tiennent compte.

There is some evidence that gang criminality is not evenly spread out across society. It is more prevalent in certain groups. I'm saying, to me, largely or totally, that it is economic, believe it or not, and I'm not suggesting a biological explanation. To the extent that we have started to criminalize, we may well see more Black and Indigenous adult offenders. We're already seeing it with younger offenders.

To me, the way to deal with that is specifically in sentencing or diversion. One of the provisions that I'm pleased to see in this bill is recognition in sentencing that the amendments of the Youth Criminal Justice Act, or YCJA, will specifically recognize the need to sentence Black youth while taking account of their background. But it's not that decriminalizing activity that is harmful; it's dealing with it in sentencing and, if necessary, in diversion and bail and so on.

The Chair: Thank you.

Senators, our time for this panel has now complete. I want to thank our witnesses. We're particularly blessed to have professors who are distinguished in their fields and recognized as being highly respected. They have been very helpful to the committee.

I did notice that some of the witnesses at different times wanted to give some additional information, but we're under time constraints, which are obvious. If you do wish to give us some additional information by way of a memorandum to the committee, the clerk will receive those this afternoon, and we may be able to view them later tonight. However, we're under tight time constraints, as we're moving to clause-by-clause consideration early tomorrow morning.

Thank you once again, witnesses, for joining us. We really appreciate the fact that you were able to make yourselves available under such short deadlines.

Colleagues, I also thank you for your participation here today. I remind everyone that we meet again here at one o'clock to continue the pre-study. Thank you.

(The committee adjourned.)

Des données probantes indiquent que la criminalité des gangs n'est pas répartie également dans la société. Sa prévalence est plus élevée dans certains groupes. Je soutiens que les facteurs sont, en grande partie ou totalement, économiques, croyez-le ou non, et je rejette toute explication biologique. Vu la tendance à la criminalisation, nous allons peut-être observer, comme c'est déjà le cas pour les jeunes délinquants, davantage de délinquants adultes noirs et autochtones.

À mon avis, la solution se trouve dans la détermination de la peine ou dans la déjudiciarisation. Une des dispositions qui me plaisent dans le projet de loi est la modification de la Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents, afin que les caractéristiques personnelles des adolescents noirs soient prises en compte à l'étape de la détermination de la peine. Il ne faut pas décriminaliser les activités préjudiciables; il faut tenir compte de ces choses à l'étape de la détermination de la peine, et si nécessaire, au moyen, par exemple, de la déjudiciarisation et de la mise en liberté sous caution.

Le président : Merci.

Chers sénateurs, le temps est écoulé. Je tiens à remercier les témoins. Nous sommes privilégiés de recevoir des professeurs réputés et des sommités dans leur domaine. Leur contribution est précieuse.

J'ai remarqué que certains témoins auraient voulu donner des informations additionnelles, mais qui n'ont pas pu le faire en raison de nos contraintes de temps. Si vous souhaitez transmettre du contenu supplémentaire sous forme de mémoires au comité, le greffier recevra cette documentation cet après-midi, et nous pourrons sans doute la consulter en soirée. Notre horaire est très serré parce que nous amorçons l'étude article par article tôt demain matin.

Mesdames et messieurs, merci encore une fois d'avoir été des nôtres. Merci de vous être libérés à si court préavis.

Chers collègues, je vous remercie de votre participation. Je rappelle à tous que nous nous rencontrons à 13 heures pour poursuivre l'étude préalable. Merci.

(La séance est levée.)
