

SENATE



SÉNAT

CANADA

First Session  
Forty-first Parliament, 2011-12

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

LEGAL AND  
CONSTITUTIONAL AFFAIRS

*Chair:*  
The Honourable BOB RUNCIMAN

---

Wednesday, December 5, 2012  
Thursday, December 6, 2012

---

Issue No. 28

*First and second meetings on:*

Bill C-36, An Act to amend the Criminal Code  
(elder abuse)

*and*

*Third and fourth (final) meetings on:*

Bill S-12, An Act to amend the Statutory Instruments Act  
and to make consequential amendments to the Statutory  
Instruments Regulations.

---

INCLUDING:

THE SEVENTEENTH REPORT OF THE COMMITTEE  
Bill S-12, An Act to amend the Statutory Instruments Act  
and to make consequential amendments to the Statutory  
Instruments Regulations

---

APPEARING:

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

---

WITNESSES:

*(See back cover)*

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

---

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

AFFAIRES JURIDIQUES ET  
CONSTITUTIONNELLES

*Président :*  
L'honorable BOB RUNCIMAN

---

Le mercredi 5 décembre 2012  
Le jeudi 6 décembre 2012

---

Fascicule n° 28

*Première et deuxième réunions concernant :*

Le projet de loi C-36, Loi modifiant le Code criminel  
(maltraitance des aînés)

*et*

*Troisième et quatrième (dernière) réunions concernant :*

Le projet de loi S-12, Loi modifiant la Loi sur les textes  
réglementaires et le Règlement sur les textes réglementaires  
en conséquence

---

Y COMPRIS :

LE DIX-SEPTIÈME RAPPORT DU COMITÉ  
(Le projet de loi S-12, Loi modifiant la Loi sur les textes  
réglementaires et le Règlement sur les textes réglementaires  
en conséquence)

---

COMPARAÎT :

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

---

TÉMOINS :

*(Voir à l'endos)*

STANDING SENATE COMMITTEE ON  
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Bob Runciman, *Chair*

The Honourable Joan Fraser, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Baker, P.C.	Jaffer
Boisvenu	Joyal, P.C.
Cowan	* LeBreton, P.C.
* Cowan	(or Carignan)
(or Tardif)	McIntyre
Dagenais	Ngo
Frum	White

\*Ex officio members

(Quorum 4)

*Changes in membership of the committee:*

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

The Honourable Senator Boisvenu replaced the Honourable Senator Enverga (*December 5, 2012*).

The Honourable Senator Enverga replaced the Honourable Senator Boisvenu (*December 5, 2012*).

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

*Président* : L'honorable Bob Runciman

*Vice-présidente* : L'honorable Joan Fraser

et

Les honorables sénateurs :

Baker, C.P.	Jaffer
Boisvenu	Joyal, C.P.
Cowan	* LeBreton, C.P.
* Cowan	(ou Carignan)
(ou Tardif)	McIntyre
Dagenais	Ngo
Frum	White

\* Membres d'office

(Quorum 4)

*Modifications de la composition du comité :*

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

L'honorable sénateur Boisvenu a remplacé l'honorable sénateur Enverga (*le 5 décembre 2012*).

L'honorable sénateur Enverga a remplacé l'honorable sénateur Boisvenu (*le 5 décembre 2012*).

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the *Journals of the Senate*, Tuesday, November 27, 2012:

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Dagenais, seconded by the Honourable Senator MacDonald, for the second reading of Bill C-36, An Act to amend the Criminal Code (elder abuse).

After debate,

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

The bill was then read the second time.

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

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

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des *Journaux du Sénat* du mardi 27 novembre 2012 :

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Dagenais, appuyée par l'honorable sénateur MacDonald, tendant à la deuxième lecture du projet de loi C-36, Loi modifiant le Code criminel (maltraitance des aînés).

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

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

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

La motion, mise aux voix, est adoptée.

*Le greffier du Sénat*

*Clerk of the Senate*

Gary W. O'Brien

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Wednesday, December 5, 2012  
(65)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 3:32 p.m., in room 257, East Block, the chair, the Honourable Senator Bob Runciman, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Baker, P.C., Boisvenu, Dagenais, Enverga, Fraser, Frum, Jaffer, Joyal, P.C., McIntyre, Ngo, Runciman and White (12).

*In attendance:* Lyne Casavant and Christine Morris, Analysts, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament.

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

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Tuesday, November 6, 2012, the committee continued its consideration of Bill S-12, An Act to amend the Statutory Instruments Act and to make consequential amendments to the Statutory Instruments Regulations. (*For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No.27*), and pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Tuesday, November 27, 2012, the committee began its consideration of Bill C-36, An Act to amend the Criminal Code (elder abuse).

**APPEARING:**

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

**WITNESSES:***Department of Justice Canada:*

Philippe Hallée, Deputy Chief Legislative Counsel;

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

Matthias Villetorte, Counsel, Criminal Law Policy Section.

*Social Services Network:*

Dr. Naila Butt, Executive Director.

*Canadian Nurses Association:*

Barbara Mildon, President;

Norma Freeman, Nurse Advisor, Professional Practice.

*Montreal Jewish General Hospital:*

Maxine Lithwick, Director, Department of Social Services (by videoconference).

*Canadian Centre for Elder Law:*

Laura Tamblyn Watts, Senior Fellow.

**PROCÈS-VERBAUX**

OTTAWA, le mercredi 5 décembre 2012  
(65)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 15 h 32, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable sénateur Bob Runciman (*président*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Baker, C.P., Boisvenu, Dagenais, Enverga, Fraser, Frum, Jaffer, Joyal, C.P., McIntyre, Ngo, Runciman et White (12).

*Également présentes :* Lyne Casavant et Christine Morris, analystes, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 6 novembre 2012, le comité poursuit son examen du projet de loi S-12, Loi modifiant la Loi sur les textes réglementaires et le Règlement sur les textes réglementaires en conséquence. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 27 des délibérations du comité.*) Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 27 novembre 2012, le comité entreprend également l'étude du projet de loi C-36, Loi modifiant le Code criminel (maltraitance des aînés).

**COMPARAÎT :**

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

**TÉMOINS :***Ministère de la Justice du Canada :*

Philippe Hallée, premier conseiller législatif adjoint;

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

Matthias Villetorte, avocat, Section de la politique en matière de droit pénal.

*Social Services Network :*

Dre Naila Butt, directrice exécutive.

*Association des infirmières et infirmiers du Canada :*

Barbara Mildon, présidente;

Norma Freeman, infirmière-conseil, Pratique professionnelle.

*Hôpital général juif de Montréal :*

Maxine Lithwick, chef des services sociaux (par vidéoconférence).

*Centre canadien d'études sur le droit des aînés :*

Laura Tamblyn Watts, agrégée supérieure de recherche.

*National Initiative for the Care of the Elderly (NICE):*

Catherine Drillis, Co-chair.

*As an individual:*

Charmaine Spencer, Adjunct Professor, Gerontology Research Centre, Simon Fraser University (by videoconference).

The chair made an opening statement.

Ms. Morency and Mr. Villettorte answered questions pertaining to Bill C-36.

The Minister made a statement and answered questions pertaining to Bill C-36.

At 4:26 p.m., the Minister made a statement and answered questions pertaining to Bill S-12.

At 4:54 p.m., the committee suspended.

At 5:05 p.m., the committee resumed.

Dr. Butt, Ms. Mildon and Ms. Lithwick each made a statement and answered questions.

At 6:00 p.m., the committee suspended.

At 6:07 p.m., the committee resumed.

Ms. Drillis, Ms. Tamblyn and Ms. Spencer each made a statement and answered questions.

At 6:53 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

*ATTEST:*

OTTAWA, Thursday, December 6, 2012  
(66)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 10:30 a.m., in room 257, East Block, the chair, the Honourable Senator Bob Runciman, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Baker, P.C., Boisvenu, Cowan, Dagenais, Fraser, Frum, Jaffer, Joyal, P.C., McIntyre, Ngo, Runciman and White (12).

*In attendance:* Lyne Casavant, Cynthia Kirkby and Christine Morris, Analysts, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament.

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

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Tuesday, November 6, 2012, the committee continued its consideration of Bill S-12, An Act to amend the Statutory Instruments Act and to make consequential amendments to the Statutory Instruments Regulations. (*For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No.27.*)

*Initiative nationale pour le soin des personnes âgées (NICE) :*

Catherine Drillis, coprésidente.

*À titre personnel :*

Charmaine Spencer, professeure auxiliaire, Centre de recherche en gérontologie, Université Simon Fraser (par vidéoconférence).

Le président fait une déclaration préliminaire.

Mme Morency et M. Villettorte répondent aux questions relatives au projet de loi C-36.

Le ministre fait un exposé, puis répond aux questions relatives au projet de loi C-36.

À 16 h 26, le ministre fait un exposé, puis répond aux questions relatives au projet de loi S-12.

À 16 h 54, le comité interrompt ses travaux.

À 17 h 5, le comité reprend ses travaux.

Dre Butt, Mme Mildon et Mme Lithwick font chacune un exposé, puis répondent aux questions.

À 18 heures, le comité interrompt ses travaux.

À 18 h 7, le comité reprend ses travaux.

Mme Drillis, Mme Tamblyn et Mme Spencer font chacune un exposé, puis répondent aux questions.

À 18 h 53, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTESTÉ :*

OTTAWA, le jeudi 6 décembre 2012  
(66)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 10 h 30, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable sénateur Bob Runciman (*président*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Baker, C.P., Boisvenu, Cowan, Dagenais, Fraser, Frum, Jaffer, Joyal, C.P., McIntyre, Ngo, Runciman et White (12).

*Également présentes :* Lyne Casavant, Cynthia Kirkby et Christine Morris, analystes, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 6 novembre 2012, le comité poursuit son étude du projet de loi S-12, Loi modifiant la Loi sur les textes réglementaires et le Règlement sur les textes réglementaires en conséquence. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 27 des délibérations du comité.*)

*WITNESSES:**Department of Justice Canada:*

Philippe Hallée, Deputy Chief Legislative Counsel.

The chair made an opening statement.

It was agreed that the committee proceed to clause-by-clause consideration of Bill S-12, An Act to amend the Statutory Instruments Act and to make consequential amendments to the Statutory Instruments Regulations.

It was agreed that the title stand postponed.

It was agreed that clause 1, which contains the short title stand postponed.

The chair called clause 2.

The Honourable Senator Fraser moved:

That Bill S-12 be amended in clause 2,

(a) on page 1, by adding after line 13 the following:

“(1.1) In this section, “document” means any federal or provincial legislation.”;

(b) by replacing lines 18 to 22 on page 1, and lines 1 to 7 on page 2, with the following:

“be incorporated only if it is a regulation.”; and

(c) on page 4, by adding after line 7 the following:

“**18.8.** The Governor in Council shall, by order, publish guidelines establishing standards in relation to the following:

(a) which documents may be considered eligible for incorporation by reference in a regulation;

(b) which documents should be precluded from being incorporated by reference;

(c) how the content of incorporated documents is to be made available in both official languages;

(d) how incorporated documents are to be made accessible to the public; and

(e) how relevant information will be communicated to interested groups and the general public.”.

Debate arose thereon.

Mr. Hallée was invited to the table and for the remainder of the meeting answered questions from time to time.

With leave, the Honourable Senator Fraser moved:

That the motion in amendment be amended by adding in line 2, after the word “legislation” the following words: “regulation or standard.”

*TÉMOIN :**Ministère de la Justice du Canada :*

Philippe Hallée, premier conseiller législatif adjoint.

Le président fait une déclaration préliminaire.

Il est convenu que le comité procède à l'étude article par article du projet de loi S-12, Loi modifiant la Loi sur les textes réglementaires et le Règlement sur les textes réglementaires en conséquence.

Il est convenu de reporter l'étude du titre.

Il est convenu de reporter l'étude de l'article 1, qui porte sur le titre abrégé.

Le président ouvre le débat sur l'article 2.

L'honorable sénatrice Fraser propose :

Que le projet de loi S-12 soit modifié à l'article 2 :

a) à la page 1, par adjonction, après la ligne 13, de ce qui suit :

« (1.1) Dans le présent article, « document » s'entend de tout texte législatif fédéral ou provincial. »;

b) par substitution, à la page 1, aux lignes 9 à 23, et à la page 2, aux lignes 1 à 8, de ce qui suit :

« Le document où la partie en cause est un règlement. »;

c) à la page 4, par adjonction, après la ligne 7, de ce qui suit :

« **18.8.** Le gouverneur en conseil publie, par décret, des lignes directrices établissant des normes concernant :

a) les documents admissibles à l'incorporation par renvoi dans les règlements;

b) les documents à exclusion de l'incorporation par renvoi;

c) la manière de rendre le contenu des documents incorporés par renvoi accessible dans les deux langues officielles;

d) les moyens d'assurer l'accès public aux documents incorporés par renvoi;

e) la manière de communiquer les renseignements pertinents aux groupes intéressés et au grand public. ».

Un débat s'ensuit.

M. Hallée est invité à s'avancer à la table et répond à diverses questions pendant le reste de la réunion.

Avec le consentement du comité, l'honorable sénatrice Fraser propose :

Que la motion d'amendement soit modifiée, par adjonction, à la ligne 2, après le mot « législatif » des mots suivants : « règlement ou norme ».

After debate, the question being put on the subamendment, it was negated on the following vote:

**YEAS**

The Honourable Senators

Baker, Cowan, Fraser, Jaffer and Joyal — 5

**NAYS**

The Honourable Senators

Boisvenu, Dagenais, Frum, McIntyre, Ngo, Runciman and White — 7

The committee resumed consideration of the motion in amendment.

The question being put on the motion in amendment, it was negated by a show of hands.

It was agreed that clause 2 carry, on division.

It was agreed that clause 3 carry.

It was agreed that clause 4 carry.

It was agreed that clause 1, which contains the short title carry.

It was agreed that the title carry.

It was agreed that the bill carry, on division.

At 11:04 a.m., pursuant to rule 12-16(1)(d), the committee continued in camera to discuss a draft report.

It was agreed that senators' staff be permitted to remain in the room during the in camera portion of today's meeting.

At 11:07 a.m., the committee resumed in public.

It was agreed that observations be appended to the committee's report on the bill.

It was agreed that the chair report Bill S-12 with observations to the Senate.

At 11:08 a.m., the committee suspended.

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

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Tuesday, November 27, 2012, the committee began its consideration of Bill C-36, An Act to amend the Criminal Code (elder abuse).

**WITNESSES:**

*Canadian Council of Criminal Defence Lawyers:*

William Trudell, Chair.

*Ottawa Police Services:*

Maria Neill, Detective, Elder Abuse Unit.

*Canadian Association of Social Workers:*

Morel Caissie, President. (by videoconference)

Après débat, le sous-amendement, mis aux voix, est rejeté par le vote qui suit :

**POUR**

Les honorables sénateurs

Baker, Cowan, Fraser, Jaffer et Joyal — 5

**CONTRE**

Les honorables sénateurs

Boisvenu, Dagenais, Frum, McIntyre, Ngo, Runciman et White — 7

Le comité reprend son étude de la motion d'amendement.

La motion d'amendement, mise aux voix, est rejetée par vote à main levée.

Il est convenu, avec dissidence, d'adopter l'article 2.

Il est convenu d'adopter l'article 3.

Il est convenu d'adopter l'article 4.

Il est convenu d'adopter l'article 1, qui porte sur le titre abrégé.

Il est convenu d'adopter le titre.

Il est convenu, avec dissidence, d'adopter le projet de loi.

À 11 h 4, conformément à l'article 12-16(1)(d) du Règlement, le comité poursuit ses travaux à huis clos pour discuter d'une ébauche de rapport.

Il est convenu d'autoriser le personnel des sénateurs à rester dans la pièce pendant la partie de la séance à huis clos.

À 11 h 7, le comité reprend ses travaux en séance publique.

Il est convenu d'annexer des observations au rapport du comité sur le projet de loi.

Il est convenu que le président fasse rapport du projet de loi S-12 avec observations au Sénat.

À 11 h 8, le comité suspend ses travaux.

À 11 h 31, le comité reprend ses travaux.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 27 novembre 2012, le comité entreprend l'étude du projet de loi C-36, Loi modifiant le Code criminel (maltraitance des aînés).

**TÉMOINS :**

*Conseil canadien des avocats de la défense :*

William Trudell, président.

*Service de police d'Ottawa :*

Maria Neil, détective, Section contre la violence à l'égard des aînés.

*Association canadienne des travailleuses et travailleurs sociaux :*

Morel Caissie, président (par vidéoconférence).

*Registered Nurses' Association of Ontario:*

Doris Grinspun, Chief Executive Officer.

The chair made an opening statement.

Ms. Grinspun, Mr. Trudell, Ms. Neill and Mr. Caissie each made a statement and answered questions.

At 12:45 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

*ATTEST:*

*Association des infirmières et infirmiers autorisés de l'Ontario :*

Doris Grinspun, directrice générale.

Le président fait une déclaration préliminaire.

Mme Grinspun, M. Trudel, Mme Neil et M. Caissie font chacun un exposé, puis répondent aux questions.

À 12 h 45, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTESTÉ:*

*La greffière du comité,*

Shaila Anwar

*Clerk of the Committee*



**REPORT OF THE COMMITTEE**

Thursday, December 6, 2012

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

**SEVENTEENTH REPORT**

Your committee, to which was referred Bill S-12, An Act to amend the Statutory Instruments Act and to make consequential amendments to the Statutory Instruments Regulations, has, in obedience to the order of reference of Tuesday, November 6, 2012, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Your committee has also made certain observations, which are appended to this report.

Respectfully submitted,

*Le président,*

Bob Runciman

*Chair*

**OBSERVATIONS**

**to the Seventeenth Report of the Standing Senate Committee  
on Legal and Constitutional Affairs  
(Bill S-12)**

Some witnesses who were supportive of Bill S-12 nonetheless expressed a desire for greater certainty about how the bill would be implemented. The committee encourages the government to develop guidelines with respect to the use of incorporation by reference.

The Honourable Senator Runciman moved, seconded by the Honourable Senator Stewart Olsen, that the bill be placed on the Orders of the Day for a third reading at the next sitting.

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

**RAPPORT DU COMITÉ**

Le jeudi 6 décembre 2012

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

**DIX-SEPTIÈME RAPPORT**

Votre comité, auquel a été renvoyé le projet de loi S-12, Loi modifiant la Loi sur les textes réglementaires et le Règlement sur les textes réglementaires en conséquence, a, conformément à l'ordre de renvoi du mardi 6 novembre 2012, examiné ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Votre comité a aussi fait certaines observations qui sont annexées au présent rapport.

Respectueusement soumis,

**OBSERVATIONS**

**au dix-septième rapport du Comité sénatorial permanent  
des affaires juridiques et constitutionnelles  
(projet de loi S-12)**

Certains des témoins qui appuyaient le projet de loi S-12 ont néanmoins exprimé le souhait d'obtenir des précisions quant à sa mise en œuvre. Le comité incite le gouvernement à établir des lignes directrices en ce qui a trait à l'utilisation de l'incorporation par renvoi.

L'honorable sénateur Runciman propose, appuyé par l'honorable sénateur Stewart Olsen, que le projet de loi soit inscrit à l'ordre du jour pour la troisième lecture à la prochaine séance.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

**EVIDENCE**

OTTAWA, Wednesday, December 5, 2012

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill S-12, An Act to amend the Statutory Instruments Act and to make consequential amendments to the Statutory Instruments Regulations; and Bill C-36, An Act to amend the Criminal Code (elder abuse), met this day at 3:30 p.m. to give consideration to the bills.

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

[*English*]

**The Chair:** I will call the meeting to order. We may have to have a brief recess. The minister was scheduled to be here at 3:30, but apparently they are having a vote in the House of Commons. We have had an indication that he will be arriving around four p.m.

Perhaps, as another option to having a recess while we wait for him, if there are any questions that honourable senators have related to either Bill S-12 or Bill C-36 while the officials are before us, they could give me an indication if they have a question or two. If there are questions, I will introduce the officials and we will carry on.

Senator Baker has a question, and Senator Jaffer. We will continue, then.

The witnesses from the Department of Justice are Philippe Hallée, Deputy Chief Legislative Counsel; Carole Morency, Acting Director General and Senior General Counsel, Criminal Law Policy Section; and Matthias Villettorte, Counsel, Criminal Law Policy Section.

We will lead off with Senator Baker.

**Senator Baker:** I would like to ask the witnesses what prompted the change to section 718.2(a) of the Criminal Code by adding —

**Senator Fraser:** No, that is the wrong bill.

**Senator Baker:** You want to go with the other bill first?

**Senator Fraser:** Yes.

**The Chair:** Sure.

**Senator Baker:** I understand you are here to speak on both of the bills; is that correct?

**Carole Morency, Acting Director General and Senior General Counsel, Criminal Law Policy Section, Department of Justice Canada:** Correct.

**Senator Baker:** Subparagraph (iii), the words:

(iii.1) evidence that the offence had a significant impact on the victim, considering their age and other personal circumstances, including their health and financial situation, . . .

**TÉMOIGNAGES**

OTTAWA, le mercredi 5 décembre 2012

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel ont été renvoyés le projet de loi S-12, Loi modifiant la Loi sur les textes réglementaires et le Règlement sur les textes réglementaires en conséquence; et le projet de loi C-36, Loi modifiant le Code criminel (maltraitance des aînés), se réunit aujourd'hui, à 15 h 30, pour examiner les projets de loi.

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

[*Traduction*]

**Le président :** La séance est ouverte. Il se peut que nous ayons à suspendre brièvement la séance. Le ministre devait être ici à 15 h 30, mais la Chambre des communes procède à un vote. On nous a dit qu'il arriverait autour de 16 heures.

Les sénateurs ont-ils une ou deux questions sur les projets de loi S-12 et C-36 qu'ils pourraient poser à nos témoins pendant que nous attendons le ministre, au lieu que nous suspendions la séance? S'il y a des questions, je vais présenter les adjoints du ministre, et nous allons poursuivre.

Les sénateurs Baker et Jaffer ont des questions. Nous allons donc continuer.

Les témoins du ministère de la Justice sont Philippe Hallée, premier conseiller législatif adjoint; Carole Morency, directrice générale et avocate générale principale par intérim, Section de la politique en matière de droit pénal; ainsi que Matthias Villettorte, avocat, Section de la politique en matière de droit pénal.

Le sénateur Baker va commencer.

**Le sénateur Baker :** J'aimerais demander aux témoins ce qui a motivé la modification de l'alinéa 718.2a) du Code criminel par adjonction...

**Le sénateur Fraser :** Non, c'est le mauvais projet de loi.

**Le sénateur Baker :** Vous voulez commencer par l'autre?

**Le sénateur Fraser :** Oui.

**Le président :** D'accord.

**Le sénateur Baker :** Vous êtes bien ici pour parler des deux projets de loi?

**Carole Morency, directrice générale et avocate générale principale par intérim, Section de la politique en matière de droit pénal, ministère de la Justice Canada :** Oui.

**Le sénateur Baker :** Le sous-alinéa (iii), les mots :

(iii.1) que l'infraction a eu un effet important sur la victime en raison de son âge et de tout autre élément de sa situation personnelle, notamment sa santé et sa situation financière, ...

I notice that the interpretation of the word “age” is intended to be “elderly.” Is that what the intention is?

**Ms. Morency:** To respond to the first part of your question, what prompted Bill C-36 is that the government made a commitment to introduce the bill in support of treating elder abuse more seriously through sentencing. That is what this bill seeks to accomplish.

In terms of the distinction, I am sure the minister will speak to this when he is here later. As you have noted, the existing provision in section 718.2(a) already has an aggravating factor:

(i) evidence that the offence was motivated by bias, prejudice or hate based on race, national or ethnic origin, language, colour, religion, sex, age. . .

It is already included in there. However, Bill C-36 takes it a bit further and has a more general provision to say that where the impact of a crime committed against an individual is significant due to a combination of factors that includes age and other personal circumstances, such as health or financial situation. It is a different approach. It is an additional factor that is not currently caught by section 718.2, but reflects a practice that many sentencing courts follow today.

**Senator Baker:** Yes, that was my main question. I thought that this was already the case in practice.

I did a quick check, and to give you an example, the Provincial Court of British Columbia in *R v. Johal*, 2012 CarswellBC 1403, stated in a quote from the headnote:

Aggravating factors included victim elderly, isolated and vulnerable. . . . Mitigating factors included . . . pleaded guilty . . . .

That judgment from March of this year cites various cases in which the victimization of elderly persons is an aggravating factor. This is to put into the Criminal Code what is already the practice in our courts; is that correct?

**Ms. Morency:** Yes, It will codify an existing practice and, by doing so, it will provide greater certainty so that in all cases this must be treated as an aggravating factor for sentencing purposes.

Senator Baker, you may be aware or recall that five provisions were recently amended and a similar amendment was made to section 380.1. There is a consistent approach in terms of the language that you see before the committee on Bill C-36.

**Senator Baker:** There is nothing that is questionable. I am searching for something that is questionable relating to this amendment but I cannot find anything there. It is just codifying what is already the practice in our courts.

**Ms. Morency:** I think the minister will appreciate your support, senator.

Je remarque que le mot « âge » est employé pour désigner un aîné. Est-ce bien l'interprétation visée?

**Mme Morency :** Pour répondre à la première partie de votre question, ce qui a motivé le projet de loi C-36, c'est que le gouvernement s'est engagé à intensifier la lutte contre la maltraitance des aînés en aggravant les peines. C'est là l'objectif du projet de loi.

Pour ce qui est de la distinction, je suis certaine que le ministre va en parler. Comme vous l'avez dit, la disposition actuelle, l'alinéa 718.2a), prévoit déjà un facteur aggravant :

(i) que l'infraction est motivée par des préjugés ou de la haine fondés sur des facteurs tels que la race, l'origine nationale ou ethnique, la langue, la couleur, la religion, le sexe, l'âge [...]

C'est déjà prévu. Toutefois, le projet de loi C-36 va légèrement plus loin et inclut une disposition un peu plus générale qui stipule que l'effet d'un crime commis contre une personne est important en raison d'une combinaison de facteurs qui comprennent son âge et tout autre élément de sa situation personnelle, comme sa santé et sa situation financière. C'est une approche différente, un facteur additionnel qui n'est pas prévu actuellement à l'article 718.2, mais qui reflète une pratique utilisée aujourd'hui par de nombreux tribunaux chargés de déterminer la peine.

**Le sénateur Baker :** Oui, c'était ma question principale. Je pensais qu'il en était déjà ainsi dans la pratique.

J'ai fait une recherche rapide. Pour vous donner un exemple, dans le sommaire de la décision rendue par la Cour provinciale de la Colombie-Britannique dans l'affaire *R c. Johal*, 2012 CarswellBC 1403, c'est écrit que :

les facteurs aggravants comprenaient le fait que la victime était une personne âgée, isolée et vulnérable, et que les facteurs atténuants incluaient la reconnaissance de culpabilité.

Cette décision rendue en mars dernier cite de nombreuses affaires où la victimisation d'aînés a été considérée comme un facteur aggravant. Le but est donc de consigner dans le Code criminel ce qui se fait déjà dans la pratique?

**Mme Morency :** Oui, la mesure codifiera une pratique existante. Ainsi, elle garantira que cette circonstance soit toujours considérée comme un facteur aggravant dans la détermination de la peine.

Monsieur le sénateur, vous savez ou vous vous rappelez peut-être que cinq dispositions ont été modifiées récemment et qu'une modification semblable a été apportée à l'article 380.1. Les termes du projet de loi C-36 cadrent avec l'approche actuelle.

**Le sénateur Baker :** Il n'y a rien de discutable. Je cherche quelque chose de discutable dans la modification, mais je ne trouve rien. Elle ne fait que codifier la pratique actuelle de nos tribunaux.

**Mme Morency :** Le ministre vous sera sûrement reconnaissant de votre appui, monsieur le sénateur.

**Senator Baker:** Thank you.

**Senator Jaffer:** Thank you very much for making yourself available.

I am very troubled by this. I will start with the word “significant” impact. I am not saying anything new to you. You know there is no definition of “significant.”

When I was a young lawyer and someone told me that they were slapped by their partner, I thought that was horrible. However, as I get older I am asking, “And what else happened? And what else happened?”

I feel that judges will say, “Well, one slap is not enough.” It has to be “significant” because the law says “significant.” I am troubled by this word. Why is it that the offence occurring is not good enough, as it is for other places? Why would a person who is older need to have a significant impact?

**Ms. Morency:** I will start with, first, the aggravating circumstances for sentencing purposes. The intention behind requiring a court to give greater weight to a certain set of circumstances for sentencing purposes means that there is something exceptional in that situation. That means that the starting point should be a bit different from what it might be in the average case.

When you are dealing with elderly people, I do not think there is consensus that everyone who is age 65 or 75 will all necessarily be in the same situation, that the impact of the crime would be the same for everyone in that age group or in necessarily the same circumstances. This is in contrast to what you find, for example, with young persons under the age of 18. We know from medical and social sciences that children age 5 will be significantly different than children age 12, and there are various milestones that apply to all children in that age group. One cannot come to a similar conclusion about elderly people and, in fact, not everyone wants to be seen as being vulnerable and be treated the same, because adults are distinct, no matter the age, no matter their personal situation.

Bill C-36 tries to recognize that when all of those factors together are put together — it could be age or a financial situation if one is living on a fixed income and not gainfully employed anymore — the impact of certain crimes will be greater on those individuals. It is that cumulative impact together that signals to the sentencing court that this should be treated as an aggravating factor for sentencing purposes, because it has had a greater impact on that individual in those circumstances with that accused.

That is the rationale behind the language chosen there.

**Senator Jaffer:** With the greatest of respect, I have really struggled with this and looked through Quicklaw and many other places. I have not found a definition of “significant,” and I am not

**Le sénateur Baker :** Merci.

**Le sénateur Jaffer :** Merci beaucoup d’avoir pris le temps de vous joindre à nous.

La mesure me préoccupe. Je vais commencer par l’expression « effet important ». Je ne vous apprends rien : vous savez que le terme « important » n’est pas défini.

Lorsque j’étais jeune avocate et qu’une personne me disait que son partenaire l’avait giflée, je trouvais cela horrible. Toutefois, avec l’âge, j’ai commencé à demander : « Quoi d’autre s’est-il passé? »

J’ai l’impression que les juges diront qu’une gifle n’est pas assez. L’effet doit être « important » parce que c’est ce que la loi stipule. Ce mot me préoccupe. Pourquoi l’infraction en elle-même ne suffit-elle pas, comme c’est le cas ailleurs? Pourquoi l’effet doit-il être « important » lorsque la victime est une personne âgée?

**Mme Morency :** Je vais commencer par les circonstances aggravantes pour la détermination de la peine. Si l’on oblige un tribunal à donner plus de poids à un certain ensemble de circonstances dans la détermination de la peine, c’est que la situation a quelque chose d’exceptionnel. Le point de départ ne devrait donc pas être tout à fait le même que dans les affaires moyennes.

Lorsqu’il est question d’ânés, je ne pense pas qu’on s’entende pour dire que toutes les personnes âgées de 65 ou de 75 ans se trouvent nécessairement dans la même situation, que l’effet du crime sera le même pour toutes les personnes de ce groupe d’âge ou dans cette situation. C’est le contraire de ce qui se produit, par exemple, chez les jeunes de moins de 18 ans. Nous savons grâce à la médecine et aux sciences sociales que les enfants de 5 ans sont très différents de ceux de 12 ans, et que diverses étapes du développement doivent être franchies par tous les enfants dans les différents groupes d’âge. On ne peut pas tirer une conclusion semblable pour les aînés; de fait, tous ne veulent pas être considérés comme vulnérables et traités de la même manière, car les adultes sont tous différents, peu importe leur âge et leur situation personnelle.

Le projet de loi C-36 tente de reconnaître que lorsque tous ces facteurs sont réunis — il pourrait s’agir de l’âge ou de la situation financière des personnes qui ont un revenu fixe et qui n’occupent plus un emploi rémunéré —, l’effet de certains crimes sera plus grand sur les personnes concernées. C’est lorsque ces circonstances sont réunies que le tribunal doit les considérer comme un facteur aggravant dans la détermination de la peine, parce que l’effet a été plus important sur cette personne, dans ces circonstances, avec cet accusé.

Ce sont les raisons qui ont motivé le choix des termes employés dans le projet de loi.

**Le sénateur Jaffer :** Avec tout le respect que je vous dois, j’ai beaucoup réfléchi à la question; j’ai cherché dans Quicklaw et dans nombre d’autres endroits. Je n’ai pas trouvé de définition du

happy with what you have said. Just impact on the victim considering their age and other personal circumstances may have been enough.

I will go on to another question that I have, because I do not know if I will get further with you on this, but the word “significant” is really bothering me. I have done a lot of this work and, as a defence lawyer, I would have a field day in telling the judge this was not significant impact. I would have fun with it, and I am really worried that if you are serious about this bill, this word should not be there.

The other issue that bothers me more is “personal circumstances.” Obviously personal circumstances would come at the second stage of the hearing, at the sentencing hearing; it would not be during the trial itself because consequences are of no importance during the trial, so it would be the sentencing hearing.

First, you would have the elderly person testify at the hearing, then that person would testify at the sentencing hearing. I find that really difficult. It would be hard enough to bring that person for one hearing, let alone bringing them for two. Apart from that, which elderly person would want their personal circumstances made public? Where I live in Vancouver — and I work with lots of elderly people — the elderly would not want their family honour to be splashed in the courts and then in the newspapers. Who would want their personal circumstances splashed in the newspaper? That would be a loss of honour for those people. Why would you want personal circumstances to have an impact? If it is an abuse, it is an abuse. Why does a person’s personal circumstance have to be there?

**Ms. Morency:** If I could start with your first comment back to the word “significant” again. As I mentioned, Bill C-36 is proposing an amendment that is consistent with the language that is already in the Criminal Code now.

**Senator Jaffer:** It is not defined. That does not make it right. There is no definition of “significant” anywhere in the code.

**Ms. Morency:** However, it does provide a consistent use of language, and we can draw from the case law that is already in existence in terms of how the courts do look at sentencing in cases where the impact of the crime has been significant on that individual. If we think back to some of the cases that have proceeded and been in the media — the big fraud cases and so on — the sentencing courts are very much seized with the reality of the individual victims before them.

How does the information about the impact on the victim get before the court? Yes, it can be through testimony through the trial itself. If the victim does testify as a witness during the trial, whatever the court finds as fact during the trial can be applied to the sentencing process again. It does not necessarily mean that the victim has to testify a second time at the sentencing portion.

terme « important » et je ne suis pas satisfaite de votre explication. L’effet sur la victime en raison de son âge et de tout autre élément de sa situation personnelle aurait peut-être suffi.

Je vais passer à une autre question, car je ne sais pas si je vais me rendre plus loin avec vous là-dessus, mais le mot « important » me gêne vraiment. J’ai beaucoup travaillé dans ce domaine, et en tant qu’avocate de la défense, je m’en donnerais à cœur joie de dire au juge que l’effet n’était pas important. Je m’amuserais avec la disposition. Je suis convaincue que si vous prenez le projet de loi au sérieux, vous devriez faire retirer ce mot.

L’autre expression qui me déplaît encore plus est « tout autre élément de sa situation personnelle ». Évidemment, la situation personnelle entrerait en jeu à la deuxième étape du processus, à l’audience de détermination de la peine, car les conséquences n’ont aucune importance pendant le procès.

La personne âgée présenterait un premier témoignage pendant le procès, puis un deuxième dans le cadre de l’audience de détermination de la peine. Je trouve cela très exigeant. Ce serait difficile de faire témoigner cette personne une fois et encore plus une deuxième. À part cela, quel aîné voudrait rendre publics les éléments de sa situation personnelle? Là où je vis, à Vancouver — et je travaille avec beaucoup de personnes âgées —, les aînés ne voudraient pas que l’honneur de leur famille soit étalé dans les tribunaux, puis dans les journaux. Qui voudrait que les éléments de sa situation personnelle soient étalés dans les journaux? Ce serait déshonorant pour ces personnes. Pourquoi voudrait-on que la situation personnelle ait une incidence? S’il y a une maltraitance, il y a une maltraitance. Pourquoi la situation personnelle doit-elle être incluse?

**Mme Morency :** J’aimerais revenir sur votre observation au sujet du mot « important ». Je le répète, la modification proposée dans le projet de loi C-36 cadre avec le langage déjà utilisé dans le Code criminel.

**Le sénateur Jaffer :** Il n’est pas défini. Ce n’est pas une bonne raison. Il n’y a pas de définition du mot « important » dans le Code criminel.

**Mme Morency :** Toutefois, la mesure harmonise le langage employé, et on peut tirer de la jurisprudence des exemples de la manière dont les tribunaux ont déterminé la peine dans les cas où le crime a eu un effet important sur la victime. Si nous prenons les affaires qui ont été instruites et médiatisées — les grandes fraudes, par exemple —, nous voyons que les tribunaux chargés de déterminer la peine sont vraiment saisis par la situation des victimes qui se trouvent devant eux.

Comment le tribunal obtient-il les renseignements au sujet de l’effet sur la victime? Oui, cela peut être au moyen d’un témoignage durant le procès même. Si la victime témoigne pendant le procès, tout ce que le tribunal tient pour avéré peut servir à la détermination de la peine. La personne n’a pas nécessairement à fournir un deuxième témoignage durant l’audience de détermination de la peine.

We also have victim impact statement provisions within the Criminal Code. This is an important tool by which victims are able to describe in their own words the impact that a particular crime has had on them, and this is provided to the court. The victim can have the right to ask to read the victim impact statement out loud in the court. There are a number of ways within the existing trial process and at the sentencing stage where the impact of the crime on the victim can be fully brought before the court so that the court can make a decision based on all of the facts before it.

There is no question that in any case no one wants to be a victim. It is challenging for victims to come before a court and to have to speak to their personal situation, whether it is a situation of violence or an older person who might have been defrauded. There are a lot of issues there and, when one looks at the evidence or the research that has been done in this area, that partly contributes to why we suspect there is under-reporting of elder abuse.

There is no question that there are some challenges for individuals in terms of wanting to come forward to report. This is why it is important to have victim services in place in the provinces to help support the victims through those processes. It is very challenging.

**The Chair:** We have to move on. We will come back to you, Senator Jaffer. Senator Fraser?

**Senator Fraser:** This is about the same thing, but from a different angle. I should say I have trouble with the word “significant” every time it appears before us.

What really struck me about this bill is that section 718.2 in the Criminal Code lists six aggravating factors, so this would be adding a seventh. This is the only one that talks about the impact. All the others simply say it is an aggravating factor if it was motivated by hate or bias or prejudice, if it involved abuse of a spouse or common-law partner, if it involved a victim under the age of 18, or if it was a terrorism offence. There is no mention in there of the nature or degree of the impact. Why are you tying this one to impact and only this one?

**Ms. Morency:** Again, as a starting point, I think everyone would recognize, no matter the crime, no matter the victim, there is an impact on everyone. Again, if you come back to the rationale for requiring a court to give further weight to a particular set of circumstances because it is more egregious in the situation, an aggravating circumstance, there must be something to distinguish it from the impact that is there for anyone in that situation.

In terms of the rationale with the bill, as I have mentioned, you can look at a situation where you have a 55-year-old who one might think is in stronger physical health, perhaps no mental decline, but it could still have a huge impact on them. You could compare that to an 85-year-old who might weather or survive crime in a different way.

En outre, le Code criminel contient des dispositions sur la déclaration de la victime. C'est un outil important qui permet à la victime de décrire dans ses mots l'effet qu'un acte criminel a eu sur elle. La déclaration est remise au tribunal, et la victime peut demander de la lire devant lui. Il y a de nombreuses façons, dans le processus suivi actuellement aux étapes du procès et de la détermination de la peine, de présenter l'effet du crime sur la victime afin que le tribunal puisse prendre une décision fondée sur tous les faits portés à sa connaissance.

Personne ne veut être une victime, bien évidemment. Il est difficile en pareil cas pour une personne âgée d'avoir à se retrouver devant un tribunal pour parler de sa situation personnelle, qu'il soit question de violence ou de fraude. Il y a bien des aspects qui entrent alors en jeu et, comme le démontrent les recherches effectuées à ce sujet, c'est ce qui explique en partie la faible proportion de cas de maltraitance envers les aînés qui sont signalés.

Il va de soi qu'il peut être difficile pour certains de passer à l'action en signalant les mauvais traitements à leur endroit. C'est pourquoi il est important de mettre en place dans toutes les provinces des services d'appui aux victimes en pareilles circonstances. C'est un processus très pénible.

**Le président :** Nous devons poursuivre. Nous reviendrons à vous, sénateur Jaffer. Sénateur Fraser?

**Le sénateur Fraser :** Je vais aborder le même sujet, mais dans un angle différent. Je dois vous avouer que le terme « important » me pose problème toutes les fois que nous devons en débattre.

Je remarque surtout que ce projet de loi ajouterait une septième circonstance aggravante aux six déjà énumérées à l'article 718.2 du Code criminel. Ce serait la seule où il serait question des effets sur la victime. Pour les autres, on précise simplement qu'il y a une circonstance aggravante si l'infraction est motivée par des préjugés ou de la haine, que l'infraction constitue un mauvais traitement de l'époux ou du conjoint de fait, que la victime est âgée de moins de 18 ans, ou qu'il s'agit d'un acte de terrorisme. On ne parle nulle part de la nature des impacts ou de leur intensité. Pourquoi en traiter dans cette disposition et uniquement dans celle-ci?

**Mme Morency :** D'abord et avant tout, je crois que tous conviendront que peu importe le crime et la victime, il y a toujours un impact sur les personnes touchées. Si l'on veut qu'un tribunal puisse accorder davantage de poids à un ensemble particulier de facteurs qui enveniment la situation, ce qu'on appelle les circonstances aggravantes, il faut qu'il soit possible d'établir la distinction avec les effets ressentis par quiconque en pareille situation.

Le projet de loi se justifie du fait que les impacts sont difficiles à prévoir. Ils peuvent être gigantesques même pour une personne de 55 ans que l'on croirait généralement en meilleure santé physique et en pleine possession de ses moyens. On pourrait comparer sa situation à celle d'un aîné de 85 ans qui pourrait surmonter l'épreuve ou survivre au crime de façon totalement différente.

Bill C-36 is trying to avoid painting all persons of a certain age or in a certain situation as being in the same situation and recognize that it is a combination of factors. When you look at it, it is when it all plays out together that it has a particular impact, to differentiate it.

**Senator Fraser:** I am sorry to be thick about this, but this is about sentencing principles. The judge will have discretion in looking at the facts of a given case to settle upon a given sentence on the basis of the facts of that case. The sentence will vary, depending on the gravity of the offence, the actual offence as distinct from just the Criminal Code umbrella offence. Surely that would be enough? I do not understand why we have to tie this to impact as distinct from tying it to evidence concerning the victim's age and other personal circumstances, including their — here we go again grammatically — health and financial situation.

Why would that not be sufficient?

**Ms. Morency:** Again, the language exists right now in section 380.1 in the context of fraud, so that is the approach now.

In essence, Bill C-36, and even the earlier amendment from the Standing Up for Victims of White-Collar Crime Act, reflects an approach that the sentencing courts follow now. When they look at the particular circumstances that a victim finds themselves in at the time of the crime in question, they look at the impact on the victim. That is what is speaking to differentiate this from someone else who may also be 65, when the victim is 65. It has a different impact on that person.

It would be difficult if you went with chronological age and just said anyone by reason of age. It would be I think less than truthful to say that all 65-year-olds are in the same situation, that they are all equally strong or have the same frailties that some other 65-year-olds may have.

Chronologically by itself, certainly it is an issue of interest, but there is no uniform definition of what the age is, for example, in federal legislation. Is there a uniform age that we consider anyone over this age to be a senior or an elderly person? There is not. It does vary. Chronologically by itself, it is challenging.

If you look at financial impact, a person on a fixed income of \$15,000 per year who is defrauded of \$500 or \$1,000, it will have a much bigger impact on that individual than a person who is financially well off and for the rest of their lives loses \$5,000 or the same amount; it will not have the same impact.

If you are trying to ensure that the court can look at the impact on the victim before the court in those circumstances, this is the way to do it and ensure unique treatment in those circumstances.

**Senator Fraser:** You have done your best to satisfy me. I thank you.

Avec le projet de loi C-36, on veut surtout éviter de considérer que toutes les personnes du même âge ou vivant les mêmes circonstances sont dans la même situation; il faut reconnaître qu'une combinaison de facteurs entrent en jeu. C'est seulement en considérant tous ces facteurs qu'on peut juger de l'importance des effets ressentis dans chaque cas.

**Le sénateur Fraser :** Je suis désolée d'insister à ce sujet, mais cela concerne les principes de détermination de la peine. Le juge pourra examiner les faits en l'espèce pour fixer en conséquence la peine qui s'impose. Celle-ci variera en fonction de la gravité de l'infraction effectivement commise, et non simplement de celle prévue de manière générale dans le Code criminel. Cela m'apparaît bien suffisant. Je ne comprends pas pourquoi il faudrait considérer les répercussions de l'infraction, plutôt que simplement l'âge de la victime et les autres éléments de sa situation personnelle, notamment sa santé et sa situation financière.

Pourquoi ne serait-ce pas suffisant?

**Mme Morency :** Le Code criminel comporte déjà des dispositions en ce sens à l'article 380.1. C'est donc la façon dont on aborde les choses en pareil cas.

Le projet de loi C-36 et même les modifications apportées précédemment dans le cadre de la Loi sur la défense des victimes de crimes en col blanc témoignent essentiellement de l'approche actuellement adoptée par les tribunaux pour la détermination des peines. Lorsqu'ils évaluent les circonstances particulières dans lesquelles se trouvait la victime au moment où le crime a été commis, les juges considèrent les impacts sur la victime. C'est notamment ainsi qu'on peut faire la distinction avec une autre personne du même âge, par exemple. Les effets de l'infraction ne sont pas les mêmes.

Il serait difficile de se fier uniquement à l'âge et d'indiquer simplement « quiconque du fait de son âge ». J'estime que l'on ferait fausse route en considérant que toutes les personnes de 65 ans sont dans la même situation, qu'elles ont toutes les mêmes forces et les mêmes faiblesses.

L'âge est certes en lui-même un aspect à prendre en compte, mais il n'en existe pas de définition précise dans les lois fédérales. Y a-t-il un âge à compter duquel on est considéré comme un aîné ou une personne âgée? Il n'y en a pas. C'est donc variable. Il est par conséquent difficile de se fier uniquement à l'âge.

Du point de vue financier, une personne ayant un revenu fixe de 15 000 \$ par année qui est victime d'une fraude de 500 \$ ou 1 000 \$ subira des répercussions beaucoup plus importantes qu'une autre mieux nantie et dont les vieux jours sont assurés qui perd le même montant ou plus encore. Les effets ne seront pas les mêmes.

Si l'on veut permettre au tribunal d'évaluer les répercussions sur la victime en pareilles circonstances et traiter la cause en conséquence, c'est la façon de le faire.

**Le sénateur Fraser :** Vous avez fait de votre mieux pour me convaincre. Je vous remercie.

[Translation]

**Senator Joyal:** Ms. Morency and Mr. Villettorte, could you look at paragraph 380.1(1)(c.1) of the Criminal Code? My concern with regard to the text before us — which amends paragraph 718.2(a) — is that the two provisions are worded differently. They have the same objective, which is to protect elderly victims of crime.

Paragraph 380.1(1)(c.1) stipulates that the offence had a significant impact on the victims given their personal circumstances, including their age, — the comma is very important for me here — health and financial situation.

Their age, health and financial situation can be taken into consideration. The provision before us, as printed, states the following: “[. . .] sur la victime en raison de son âge et de tout autre élément de sa situation personnelle, notamment sa santé et sa situation financière”. In the English version, it is even clearer:

[English]

. . . considering their age and other personal circumstances, including their health and financial situation.

[Translation]

In other words, in fraud-related offences, age can be taken into consideration. Personal and financial situations can be taken into account as well.

In the case of abuse:

[English]

Abuse, in the most general terms, because the title of the act is protecting Canada’s seniors. In other words, it encompasses all kinds of offences. We would have to consider the age and other personal circumstances.

In my opinion, the way section 381 is enacted is much wider protection than the one we have here. In fact, there would be a comma after their age in the English version.

[Translation]

The same should be done in the French version to ensure that either only the person’s age is considered or both their age and personal situation. That is actually the case in section 380.1 — a provision we have already adopted, as you know, with regard to the financial abuse my colleagues referred to earlier in their question. I think it would be easier for courts of law to have identical wording in those two provisions, as both have the same objective to protect seniors.

[Français]

**Le sénateur Joyal :** Madame Morency et monsieur Villettorte pourriez-vous prendre l’article 380.1(1)c.1) du Code criminel. Ce qui me préoccupe par rapport au texte que nous avons devant nous, qui amende l’article 718.2a), est qu’il y a une différence dans la façon dont les deux articles sont énoncés et qui touchent au même objectif, qui est celui de protéger une personne âgée qui est victime d’un acte criminel.

Dans le cas de 380.1(1)c.1), on dit que l’infraction a entraîné des conséquences importantes pour les victimes étant donné la situation personnelle de celles-ci, notamment leur âge, — la virgule est pour moi capitale ici — leur état de santé et leur situation financière.

On peut regarder leur âge, leur état de santé, leur situation financière. Dans le cas devant nous, tel qu’imprimé on peut lire : « [...]sur la victime en raison de son âge et de tout autre élément de sa situation personnelle, notamment sa santé et sa situation financière, » Dans le texte anglais, c’est encore plus clair :

[Traduction]

... en raison de son âge et de tout autre élément de sa situation personnelle, notamment sa santé et sa situation financière.

[Français]

En d’autres mots, dans le cas d’une infraction liée à la fraude, on regarde l’âge ou on peut regarder aussi leurs situations personnelle et financière.

Dans le cas où il s’agit d’abus :

[Traduction]

Les mauvais traitements d’une manière générale, car on parle de la Loi sur la protection des personnes âgées au Canada. Autrement dit, tous les types d’infraction sont visés. Il faudrait considérer l’âge et la situation personnelle de la victime.

Selon moi, le mode d’application de l’article 380.1 offre une protection beaucoup plus étendue que ce que nous avons ici. En fait, il faudrait ajouter une virgule après « their age » dans la version anglaise.

[Français]

Et de la même façon, dans le texte français, pour nous assurer qu’on couvre soit simplement l’âge de la personne, soit l’âge et la situation personnelle de la personne. Comme on le fait d’ailleurs dans l’article 380.1, une disposition que nous avons déjà, comme vous le savez, adoptée suite aux abus financiers dont mes collègues ont fait référence tantôt dans leur question. Il me semble que ce serait plus facile pour les tribunaux d’avoir une expression de la loi identique dans ces deux éléments puisque les deux visent le même objectif qui est de protéger les personnes âgées.



I apologize if I come off as overly technical to my colleagues, but I think that a judge or a defence attorney who will have to make submissions on the application of that provision will take into consideration the wording of the legislation.

**Matthias Villettorte, Counsel, Criminal Law Policy Section, Department of Justice Canada:** The aggravating circumstance in section 380.1 is limited to fraud. Of course, personal financial situation is a shared characteristic. Age as a factor is being added. In section 380.1, the aggravating circumstance you referred to is not limited only to the general protection of the elderly. It covers much more than seniors, since the amendment proposed in Bill C-36 is specifically related to older people and, as you mentioned, to offences other than fraud, since fraud is already a specific aggravating circumstance.

Regarding the difference in wording, section 380.1 does stipulate that age should be taken into account, but in combination with the financial situation, as fraud is at issue. Since the amendment in Bill C-36 applies across the board, an individual's vulnerability must not only be considered from an age perspective. As my colleague mentioned, not all 65 year olds will be as vulnerable. This must be considered from a perspective of age and other personal circumstances, and that truly explains the difference. One provision is much more targeted. The provision from Bill C-36 focuses on seniors' vulnerability, while section 380 includes — but is not limited to — that vulnerability.

**Senator Joyal:** So, the bill's objective is to protect seniors, but being a senior is not enough to be protected. Is that what you are basically saying about this provision? Individuals have to be seniors and meet other personal conditions related to their health or financial situation to be able to benefit from this protection provided by the bill, or be covered by the bill?

**Mr. Villettorte:** Yes, in a way. Age is not a basis for establishing someone's vulnerability. Age contributes to vulnerability, but a combination of age and other personal conditions — such as health — is taken into consideration. A 65-year-old individual with health problems and a more difficult financial situation may be more vulnerable than someone who is 65 years old but does not have any other issues or someone who only has health problems or is in a difficult financial situation.

**Senator Joyal:** While reading the bill, I was hoping it would take into consideration as many circumstances as possible. An individual may be especially vulnerable owing to their age. In this case, we do realize seniors are at issue, but that is not clearly stated. People can also be victims at 50 years of age if they are perhaps in a difficult financial situation or have health problems, but not only because they are 50 years old. There are all kinds of reasons someone may not have the same living conditions as

Je m'excuse d'avoir l'air technique pour mes collègues, mais il me semble qu'un juge ou un avocat de la défense qui aura à faire des représentations sur l'application de cette disposition va tenir compte de la façon dont le texte de loi est proclamé.

**Matthias Villettorte, avocat, Section de la politique en matière de droit pénal, Ministère de la Justice Canada :** En réponse, la circonstance aggravante qu'on retrouve à l'article 380.1 est circonscrite à la fraude. Il y a, bien entendu, la situation financière personnelle qui est un trait commun. Donc l'âge se rajoute. À l'article 380.1, la circonstance aggravante à laquelle vous avez référé n'est pas seulement restreinte à la protection des personnes âgées. Elle inclut bien plus que les personnes âgées, tandis que la modification proposée dans le projet de loi C-36 est liée spécifiquement aux personnes âgées, et, comme vous l'avez mentionné, pour d'autres infractions autres que la fraude étant donné que la fraude a déjà une circonstance aggravante spécifique.

Ce que nous avons entendu dans la différence de formulation, d'un côté à 380.1, c'est l'âge, oui, mais l'âge en combinaison avec la situation financière, puisqu'on parle de fraude. Et puisque la modification dans le projet de loi C-36 est d'application générale, la vulnérabilité d'une personne ne doit pas juste être vue par rapport à l'âge. Comme ma collègue l'a mentionné, ce ne sont pas toutes les personnes âgées de 65 ans qui auront la même vulnérabilité. Il faut le voir avec une combinaison de l'âge et d'autres circonstances personnelles, ce qui explique à vrai dire la différence. Une est beaucoup plus ciblée, celle de C-36 vise donc la vulnérabilité des personnes âgées alors qu'à l'article 380, cela inclut la vulnérabilité des personnes âgées mais n'est pas restreint à cela.

**Le sénateur Joyal :** Donc, l'objectif du projet de loi est de protéger les personnes âgées, mais il ne suffit pas d'être âgé pour être protégé, c'est ce que vous dites à toutes fins pratiques sous cette disposition? Il faut être âgé et présenter aussi d'autres conditions personnelles reliées à la santé ou à la situation financière pour pouvoir bénéficier de cette protection du projet de loi ou pour la couverture du projet de loi?

**M. Villettorte :** Oui, en quelque sorte. L'âge n'est pas le fondement pour définir la vulnérabilité d'une personne. L'âge y contribue, mais c'est une combinaison de l'âge et d'autres conditions personnelles, par exemple, la santé. Quelqu'un de 65 ans, qui a des problèmes de santé et qui connaît une situation financière plus précaire, peut être plus vulnérable qu'une autre personne qui a 65 qui n'a pas d'autres problèmes ou qu'une autre qui a n'a que des problèmes de santé ou une situation financière plus précaire.

**Le sénateur Joyal :** Dans ma lecture du projet de loi j'espérais qu'il couvre le maximum de circonstances. Il se peut qu'une personne soit particulièrement vulnérable à cause de son âge. Dans le cas présent, on se rend bien compte qu'il s'agit de personnes âgées, mais cela ne le dit pas de façon claire, parce qu'on peut aussi être une victime à 50 ans compte tenu du fait qu'on peut être dans une situation précaire sur le plan financier, sur le plan de la santé, et pas par le seul fait d'avoir 50 ans mais,

someone else in the same circumstances. I think the age factor should be set apart — as was done in section 380 — so that better protection of individuals can be guaranteed based on that factor.

**Mr. Villetorte:** I think some witnesses before this committee will say that age should not be tantamount to someone's vulnerability. So, yes, age should be considered, but in combination with other personal circumstances.

That is implied in section 380.1 because the context is that of fraud. With fraud, the personal circumstance that applies to all those victims — the predominance of the aggravating circumstance — will be the financial situation. So the financial situation is taken into consideration, since it applies to everyone in the context of fraud — including a combination of age. Since this is an aggravating factor that applies much more generally, and not only in the case of fraud — as stated under section 380.1 — that combination must be reflected. That is why the wording in section 380.1 is different from what is proposed in Bill C-36.

[English]

**Senator McIntyre:** Bill C-36 is rather short. It consists of three clauses. Clause 1 is the short title and there is the provision indicating that the bill will come into force 30 days after Royal Assent, which is clause 3. The only substantive provision is clause 2, which is, as you have indicated, basically adding a seventh aggravating factor to section 718. It already has six.

In looking at clause 2, it is obvious that the term “elder abuse” does not appear in the text of the bill and there is no mention of specified age.

I note that the term “elder abuse” is not defined in the Criminal Code. Do you feel that it should be?

**Mr. Villetorte:** The offences that we have in the Criminal Code are of general application. “Elder abuse” can take different forms: Physical abuse, including sexual abuse; financial exploitation; neglect; et cetera. All those situations are already covered by the offences in the Criminal Code.

Here an aggravating factor is proposed, so the impact of the crime on the victim — being particularly vulnerable because of age and other personal circumstances — will go to the heart of those cases where the victim is elderly or vulnerable because of age and personal circumstances. It will complement those aggravating factors already found in section 718.2 that do apply in elder abuse cases already, such as the offender being in a position of trust in committing the offence, which is an aggravating factor. That is found in some elder abuse cases.

pour toutes sortes de raisons, de ne pas bénéficier des mêmes conditions de vie qu'une autre personne dans les mêmes circonstances. Il me semblerait qu'on devrait isoler l'élément de l'âge comme on l'a fait dans le cas de l'article 380 pour pouvoir garantir une meilleure protection des personnes sur le facteur de l'âge comme tel.

**M. Villetorte :** Je pense que vous entendrez des gens venir devant ce comité dire qu'il ne faut pas que l'âge équivaille à la vulnérabilité de la personne. Il faut donc voir à considérer l'âge, oui, mais en combinaison avec d'autres circonstances personnelles.

En revenant à l'article 380.1, c'est un sous-entendu parce qu'on est dans le contexte de la fraude. Dans la fraude, la circonstance personnelle s'appliquant à toutes ces victimes, la prédominance de la circonstance personnelle, va être la situation financière. Donc on regarde la situation financière, c'est un atout qui va s'appliquer à tout le monde dans le contexte de la fraude, y compris une combinaison de l'âge. Étant donné que c'est un facteur aggravant d'application beaucoup plus générale et non pas restreinte à la fraude, comme on le retrouve à l'article 380.1, cette combinaison doit être reflétée. C'est donc la différence de langage que nous retrouvons entre ce qui avait été mis à l'article 380.1 et ce qui est proposé dans le projet de loi C-36.

[Traduction]

**Le sénateur McIntyre :** Le projet de loi C-36 est plutôt court. Il ne comprend que trois articles. L'article 1 est le titre abrégé et il y a une disposition indiquant que le projet de loi entrera en vigueur 30 jours après la sanction royale, ce qui correspond à l'article 3. La seule disposition de fond se trouve à l'article 2 qui consiste essentiellement, comme vous l'avez indiqué, à ajouter une septième circonstance aggravante à l'article 718. Il y en a déjà six.

Tant à l'article 2 qu'ailleurs dans ce projet de loi, il n'est nulle part question de « maltraitance des aînés » et aucun âge précis n'est mentionné.

Je constate que le terme « maltraitance des aînés » n'est pas défini dans le Code criminel. Croyez-vous qu'il devrait l'être?

**M. Villetorte :** Les infractions prévues dans le Code criminel sont d'application générale. Les mauvais traitements envers les aînés peuvent prendre différentes formes : il peut notamment s'agir de sévices physiques, y compris de nature sexuelle, d'exploitation financière et de négligence. Tous ces agissements sont déjà visés par des dispositions du Code criminel.

On propose ici un nouveau facteur aggravant de telle sorte que l'on prenne en compte les répercussions du crime sur la victime, lorsque celle-ci est particulièrement vulnérable du fait de son âge ou d'autres éléments de sa situation personnelle. Cette circonstance aggravante vient s'ajouter à celles déjà prévues à l'article 718.2 pour les cas de maltraitance des aînés, comme le fait de jouir de la confiance de la victime au moment de commettre l'infraction. C'est ce qu'on peut constater dans certains cas de maltraitance.

Therefore, in a way of general application, the different situations in which elder abuse can happen are already covered.

**Senator McIntyre:** As I understand it, the aggravating factor could be applied in cases other than elder abuse, can it not?

**Mr. Villettorte:** The criteria that must be satisfied are the age and other personal circumstances. Had it been only personal circumstances — we find the same language in section 380.1 — I would say for sure it can happen in any case of a 30-year-old. However, here we have to satisfy the combination of age and personal circumstances.

I am hard pressed to see or think of an example where a 30-year-old who is vulnerable because of personal circumstances would be more so because of a combination of their age and personal circumstances.

**Senator McIntyre:** The reason I mention that is because the term “elder abuse” does not appear in the text of the bill, nor is there a mention of a specified age. It is wide open.

**Ms. Morency:** As you mentioned, it is in the short title of the bill.

As my colleague mentioned, the Criminal Code does not generally differentiate between victims as a matter of general approach. Therefore, assault is an offence that applies without regard to the victim, age, gender, and whether the person is able-bodied or handicapped.

You do tend to find a distinction between, for example, sexual assault and sexual assault against child victims, but we do not differentiate between elder abuse, spousal abuse, child abuse, or otherwise.

**Senator Baker:** Was it in 2011 that we passed the following words in section 380.1(1)?

(c.1) the offence had a significant impact on the victims given their personal circumstances including their age, health and financial situation;

Was that 2011?

**Ms. Morency:** Yes, it received Royal Assent on March 23, 2011.

**Senator Baker:** The same words in a different order — “. . . significant impact on the victim, considering their age and other personal circumstances, including their health and financial situation” — is now being brought into new section 718.2.

If I take a fraud case, for example, *R. v. Kralik*, they use section 718.2. I am quoting from paragraph 24:

. . .the factors listed in s. 718.2 —

Par conséquent, dans une perspective d’application générale de la loi, les différents scénarios de mauvais traitements envers les aînés sont déjà prévus.

**Le sénateur McIntyre :** Si je comprends bien, ce nouveau facteur aggravant pourrait s’appliquer dans des cas autres que la maltraitance d’un aîné?

**M. Villettorte :** Les critères à considérer sont l’âge et les autres éléments de la situation personnelle. Si l’on s’était limité à la situation personnelle — et nous trouvons le même libellé à l’article 380.1 — je dirais que cela pourrait effectivement s’appliquer à une victime âgée de 30 ans. Cependant, nous devons ici satisfaire à la fois au critère de l’âge et à celui des éléments de la situation personnelle.

J’aurais du mal à m’imaginer une personne de 30 ans qui est vulnérable en raison de certains éléments de sa situation personnelle et qui pourrait l’être davantage si l’on tient compte à la fois de son âge et de sa situation personnelle.

**Le sénateur McIntyre :** Je soulève ce point parce que le terme « maltraitance des aînés » n’apparaît pas dans le libellé du projet de loi, lequel ne précise pas non plus un âge particulier. C’est ouvert à toutes les possibilités.

**Mme Morency :** Ce terme apparaît dans le titre abrégé du projet de loi que vous avez-vous-même mentionné.

Comme l’indiquait mon collègue, le Code criminel ne fait actuellement pas de distinction entre les victimes aux fins de son application générale. Ainsi, des accusations de voie de fait peuvent être portées peu importe l’identité de la victime, son âge, son sexe et le fait qu’elle soit handicapée ou non.

On fait habituellement la distinction entre les cas d’agression sexuelle en général et ceux à l’endroit des enfants et on ne fait pas la différence entre les mauvais traitements à l’endroit d’un aîné, du conjoint, d’un enfant ou de toute autre victime.

**Le sénateur Baker :** N’avons-nous pas adopté récemment le libellé suivant au paragraphe 380.1(1)?

(c.1) l’infraction a entraîné des conséquences importantes pour les victimes étant donné la situation personnelle de celles-ci, notamment leur âge, leur état de santé et leur situation financière;

N’était-ce pas en 2011?

**Mme Morency :** Oui, ce projet de loi a reçu la sanction royale le 23 mars 2011.

**Le sénateur Baker :** On utilise les mêmes termes dans un ordre différent — « ... un effet important sur la victime en raison de son âge et de tout autre élément de sa situation personnelle, notamment sa santé et sa situation financière » — voilà ce qu’on veut maintenant ajouter à l’article 718.2.

Prenons l’exemple d’un cas de fraude, *R. c. Kralik*, où l’on a invoqué l’article 718.2. Je cite le paragraphe 24 de la décision :

... les facteurs énumérés à l’article 718.2 —

— which we are now amending —

— are only examples of aggravating factors. In my view, abuse of a frail, isolated elderly person, particularly an elderly person who was “not as sharp as she once was,” can be considered an aggravating factor. I will not go so far as to say that Mr. Kralik was in a position of trust. It is enough, in my view, that he deliberately took advantage of [the victim’s] vulnerability, isolation and reduced mental capacity.

Is that what we are addressing here in this amendment, the vulnerability, isolation and reduced mental capacity of that particular victim? Is that what this amendment is proposing to address?

**Ms. Morency:** I understand that the committee will be hearing from some witnesses who appeared in the other place on the bill and spoke to some of the factors that the committee may be interested to pursue about not everyone wanting to be considered to be vulnerable just by reason of their age. However, in terms of Bill C-36’s objective, which is to ensure that the combination of older persons and other situations where they do have that greater impact — that they are in effect more vulnerable to being victimized in the way they are because of that combination — yes, those are the factors being addressed.

**Senator Baker:** The same minister introduced those same amendments in 2011 to that other section of the Criminal Code that has approximately the same wording, but not exactly the same wording.

**Ms. Morency:** That is because there was one in the fraud context. It is meant to look at the circumstances of any victim before the court — they could be young or old. In this context, Bill C-36 is dealing with an aggravating factor for all offences where it has an impact.

**Senator Baker:** Yes, but the same words are being used.

**Ms. Morency:** Similar words, yes.

**Senator Baker:** Similar words, with a difference. Which word is being used now in this section that was not used in the other one?

**Ms. Morency:** As your colleague pointed out, it is in terms of the wording, but for reasons that my colleague has mentioned. However, I am sure that you would want to hear from the minister right now.

**The Chair:** We will let the minister get seated and give him an opportunity to respond to questions.

For the sake of anyone viewing these proceedings, we have some guests here whom we are meeting with today to continue our consideration of Bill S-12, An Act to amend the Statutory

— que nous voulons maintenant modifier —

— sont les seuls pouvant être considérés comme des circonstances aggravantes. À mon avis, les mauvais traitements à l’endroit d’une personne âgée frêle et isolée, d’autant plus que « ses capacités ne sont plus ce qu’elles étaient », peuvent être considérés comme un facteur aggravant. Je n’irais pas jusqu’à dire que M. Kralik était en position de confiance. Il suffit d’après moi de constater qu’il a délibérément tiré avantage de la vulnérabilité de la victime, de son isolement et de ses capacités intellectuelles réduites.

Est-ce qu’il s’agit ici de tenir compte de la vulnérabilité de la victime, de son isolement et de ses capacités intellectuelles réduites? Est-ce le but visé par cette modification?

**Mme Morency :** Je crois que le comité entendra certains témoins qui ont déjà comparu du côté de la Chambre au sujet de ce projet de loi pour parler de certains éléments susceptibles de vous intéresser concernant le fait que ce n’est pas tout le monde qui souhaite être considéré comme vulnérable du seul fait de son âge. Cependant, si l’on s’en tient à l’objectif visé par le projet de loi C-36, à savoir la prise en compte des répercussions plus sévères pour certaines personnes du fait de leur âge et d’autres éléments de leur situation personnelle qui les rendent plus vulnérables à ce genre de crime, c’est effectivement ce que l’on cherche à faire.

**Le sénateur Baker :** Le même ministre a présenté en 2011 les mêmes modifications à un autre article du Code criminel en utilisant le même libellé, à peu de choses près.

**Mme Morency :** Le changement apporté en 2011 s’appliquait dans le contexte de la fraude. Il visait la prise en compte par le tribunal de la situation personnelle de toutes les victimes de fraude, qu’elles soient jeunes ou âgées. Pour sa part, le projet de loi C-36 ajoute une circonstance aggravante pour tous les types d’infractions en fonction de leurs répercussions.

**Le sénateur Baker :** Oui, mais on utilise les mêmes termes.

**Mme Morency :** Des termes similaires, effectivement.

**Le sénateur Baker :** Des termes similaires, avec une différence. Quel terme utilise-t-on maintenant dans cet article alors qu’il ne figurait pas dans le précédent?

**Mme Morency :** Comme votre collègue le soulignait, les mêmes termes n’apparaissent pas dans le même ordre, et ce, pour les raisons indiquées par mon collègue. Quoi qu’il en soit, je crois bien que vous souhaitez maintenant entendre ce que le ministre a à vous dire.

**Le président :** Nous allons laisser le ministre s’installer, après quoi il pourra répondre à nos questions.

Pour la gouverne des gens qui suivent nos délibérations, nous recevons aujourd’hui des témoins dans le cadre de la poursuite de notre étude du projet de loi S-12, Loi modifiant la Loi sur les

Instruments Act and to make consequential amendments to the Statutory Instruments Regulations. We are also beginning our consideration of Bill C-36, An Act to amend the Criminal Code (elder abuse).

Minister, your officials have been dealing with questions that have been solely on Bill C-36, but we look forward to comments from you dealing with both bills and responding to questions that members have. The floor is yours.

**Hon. Robert Nicholson, P.C., M.P., Minister of Justice and Attorney General of Canada:** Thank you very much, and my apologies for being late. We were called by a vote in the House of Commons and I came here immediately afterward.

I will begin by making comments about Bill C-36, followed by Bill S-12.

As you know, the government committed in its election platform to amend the Criminal Code to add vulnerability due to age as an aggravating factor when sentencing those who commit crimes against elderly Canadians. Bill C-36 fulfills this commitment by identifying, as an aggravating factor for sentencing purposes, the fact that an offence has had a significant impact on a victim because of their age and any other aspect of their personal situation, such as their health.

Although there is no universally accepted definition of elder abuse, stakeholders in this area agree that elder abuse can take different forms. It may involve physical abuse, including sexual abuse, psychological abuse, financial exploitation and neglect. In the context of the Criminal Code, these forms of abuse are covered by offences contained in the Criminal Code.

As you know, the code currently requires courts to increase a sentence that reflects relevant aggravating factors. Some of the aggravating factors provided in the code apply in elder abuse cases. These aggravating factors include the fact that the offence was motivated by bias, prejudice or hate, based on age, or mental or physical disability, or the fact that the offender abused a position of trust or authority in relation to the victim.

Moreover, in the context of fraud, the Criminal Code provides as an aggravating circumstance the fact that the offence has had a significant impact on the victims “given their personal circumstances including their age, health and financial situation.”

Therefore, the addition of Bill C-36 proposed aggravating factors, together with the existing factors already in the Criminal Code, would ensure that the various circumstances in which offences are committed against elderly persons are always treated seriously at sentencing. An important aspect of the bill is that the

textes réglementaires et le Règlement sur les textes réglementaires en conséquence. Nous amorçons aussi l'étude du projet de loi C-36, Loi modifiant le Code criminel (maltraitance des aînés).

Monsieur le ministre, vos collaborateurs ont répondu uniquement à des questions portant sur le projet de loi C-36, mais nous attendons vos commentaires sur les deux projets de loi et vos réponses aux questions des sénateurs à leur sujet. Vous avez la parole.

**L'hon. Robert Nicholson, P.C., député, ministre de la Justice et procureur général du Canada :** Je vous remercie beaucoup et je vous prie d'excuser mon retard. Nous avons été appelés à voter à la Chambre des communes et je me suis rendu ici dès que j'ai pu.

Je vais d'abord vous parler du projet de loi C-36, avant de m'intéresser au projet de loi S-12.

Comme vous le savez, le gouvernement s'est engagé dans sa plateforme électorale à modifier le Code criminel pour faire de la vulnérabilité due à l'âge une nouvelle circonstance aggravante lors de la détermination de la peine des individus qui commettent des crimes à l'endroit des aînés canadiens. Le projet de loi C-36 donne suite à cet engagement en ajoutant comme facteur aggravant aux fins de la détermination de la peine le fait qu'une infraction a eu des répercussions considérables sur une victime en raison de son âge et des autres éléments de sa situation personnelle, y compris son état de santé.

Bien qu'il n'y ait pas de définition universelle de la maltraitance des aînés, les intervenants dans le domaine s'entendent pour dire qu'elle peut se manifester de différentes façons. Il peut notamment s'agir de sévices physiques, y compris de nature sexuelle, de violence psychologique, d'exploitation financière et de négligence. Toutes ces formes de mauvais traitements sont déjà visées par des infractions prévues au Code criminel.

Comme vous le savez, le Code criminel exige déjà des tribunaux qu'ils imposent des peines plus sévères lorsque des circonstances aggravantes pertinentes peuvent être établies. Certains des facteurs aggravants prévus dans le code s'appliquent aux cas de maltraitance des aînés. Il y a notamment le fait qu'une infraction est motivée par des préjugés ou de la haine fondés sur des facteurs tels que l'âge, ou la déficience mentale ou physique; ou le fait que l'infraction constitue un abus de la confiance de la victime ou un abus d'autorité à son égard.

En outre, dans le contexte de la fraude, le Code criminel considère comme une circonstance aggravante le fait qu'une infraction a eu un effet important sur les victimes « étant donné la situation personnelle de celles-ci, notamment leur âge, leur état de santé et leur situation financière ».

Par conséquent, l'ajout du facteur aggravant proposé dans le projet de loi C-36 à ceux déjà existants dans le Code criminel fera en sorte que les différentes circonstances dans lesquelles des infractions peuvent être commises à l'endroit de personnes âgées seront toujours prises en compte au moment de la détermination

vulnerability of an elderly person is not defined by the age of the victim alone, but rather by a combination of characteristics of the victim such as the victim's age, health or physical disability.

Another aspect of Bill C-36 is that it targets situations where the offence has had a significant impact on the victim. Clearly, every victim in every circumstance is impacted as a result of the commission of an offence. However, there are differences in how severely these offences impact victims. Applying this aggravating factor in all cases of elder abuse without considering the severity of the impact on the victim would trivialize the efforts contained in the bill.

Some have suggested that only a small portion of elder abuse cases end up before the courts and that the government should instead support measures such as investments in programs and initiatives to combat elder abuse. The specific characteristics found in many elder abuse cases contribute to an underreporting of these cases. For instance, we know that two thirds of the cases are committed by someone who is known to the victim. Of these cases, half are committed by a family member of the victim.

The underreporting of elder abuse is definitely a problem. However, it is not a reason to oppose this particular piece of legislation. This must be seen as a complement to the federal government's efforts and those of our provincial and territorial counterparts in this matter. The fight against elder abuse requires a multi-disciplinary approach involving efforts at all levels of government.

For instance, in 2008 the federal government launched the Federal Elder Abuse Initiative to provide a focused and coordinated federal approach to combat elder abuse. Among other things, it contributed to the public's awareness with its advertising campaign that you may remember, Elder Abuse — It's Time To Face The Reality, which ran for a couple of years on television, in print and on the Internet.

The government continues its efforts to tackle elder abuse through the New Horizons for Seniors Program. This program provides funding for pan-Canadian and community-based projects. Projects it has funded have addressed elder abuse through awareness promotion, knowledge development, networking and information sharing among organizations and communities.

For those cases that do go through the criminal justice system, this bill will strengthen the Criminal Code's response in order to ensure that elder abuse cases result in appropriate sentences.

de la peine. Il est important de noter que dans le cadre de ce projet de loi, la vulnérabilité de l'aîné n'est pas seulement définie en fonction de son âge, mais plutôt d'après une combinaison de caractéristiques comme l'âge de la victime, son état de santé ou ses déficiences physiques.

Par ailleurs, le projet de loi C-36 cible les situations où l'infraction commise a eu un effet important sur la victime. Il va de soi que toute personne, quelles que soient les circonstances, subit les répercussions du crime dont elle est victime. Il y a toutefois des variations quant à l'intensité des répercussions subies. En appliquant ce facteur aggravant à tous les cas de maltraitance des aînés sans tenir compte de l'importance des effets sur la victime, on dénaturerait les objectifs visés par le projet de loi.

Certains ont fait valoir qu'une faible proportion seulement des cas de maltraitance des aînés se retrouvent devant les tribunaux et que le gouvernement devrait plutôt miser sur des investissements dans des programmes et des initiatives de lutte contre ce fléau. Les caractéristiques inhérentes à bon nombre des cas de maltraitance contribuent à faire en sorte que les signalements sont peu nombreux. Nous savons par exemple que les deux tiers des infractions sont commises par un individu connu de la victime. Dans la moitié de ces cas, le coupable est un membre de la famille.

Le sous-signalement des cas de mauvais traitements envers les aînés est assurément problématique. Ce n'est toutefois pas une raison de s'opposer au projet de loi dont vous êtes saisis. Celui-ci se veut un complément aux efforts déployés par le gouvernement fédéral ainsi que par nos homologues provinciaux et territoriaux dans ce dossier. La lutte contre la maltraitance des aînés requiert une approche multidisciplinaire qui inclut des efforts à tous les paliers de gouvernement.

Ainsi, le gouvernement fédéral a lancé en 2008 l'Initiative fédérale de lutte contre les mauvais traitements envers les aînés afin d'assurer une démarche ciblée et coordonnée à l'échelle nationale en la matière. Cette initiative a notamment contribué à sensibiliser les gens au moyen d'une campagne de publicité dont vous vous souviendrez peut-être, *Les mauvais traitements envers les aînés — Il est temps d'ouvrir les yeux*, qui a été diffusée pendant quelques années à la télé, dans les médias imprimés et sur Internet.

Le gouvernement poursuit ses efforts de lutte contre la maltraitance des aînés au moyen du programme Nouveaux Horizons pour les aînés. Ce programme offre du financement pour des projets pancanadiens et communautaires. Il a notamment permis d'appuyer des projets de sensibilisation, de développement des connaissances, de réseautage et de mise en commun de l'information entre les organisations et les collectivités.

Pour les causes dont notre système de justice pénale est saisi, ce projet de loi renforcera les dispositions du Code criminel de manière à ce que des peines conséquentes soient imposées en cas de maltraitance des aînés.

I suggest that this committee support this bill as an important component of our fight against elder abuse in this country.

With respect to Bill S-12 —

**The Chair:** I am sorry to interrupt, but we have had about 40 minutes of questions on Bill C-36. Given the interest, and rather than muddy the waters, should we try to deal with questions here on Bill C-36? I will arbitrarily cut the questions off so we can move to Bill S-12.

You still have to depart at five o'clock?

**Mr. Nicholson:** I do, unfortunately.

**The Chair:** Are you okay in proceeding that way?

**Mr. Nicholson:** Whatever you like.

**Senator Jaffer:** Minister, thank you for being here. This is certainly a good step, but I what am very confused about is under subparagraph 380.1(1)(c.1), referring to the aggravating factor for specified fraud offences, it states:

(c.1) the offence had a significant impact on the victims given their personal circumstances including their age, health, and financial situation.

How will the impact of Bill C-36 differ from what is already in place in the court?

**Mr. Nicholson:** It is similar, as you pointed out correctly, senator. I think your colleague was talking about this when I arrived.

We are broadening it not just with respect to victims of white collar crime, and I believe I appeared on that bill before this committee. We are extending it to all types of elder abuse. The financial fraud that is many times inflicted upon elderly people is not the only example of elder abuse; there are other ways that individuals can abuse a senior, as you know. We have broadened that so it includes all other areas of the Criminal Code. However, the bill that you referred to was specific to the question of white-collar crime and we made it a factor there.

**Senator Jaffer:** I certainly appreciate the bill on elder abuse. I worked on this issue for many years.

The thing that concerns me is that there would be almost two trials. You have the trial and then, at sentencing, you have to look at the personal circumstances of the person.

Je crois que votre comité devrait appuyer ce projet de loi qui deviendra un outil important de notre arsenal dans la lutte contre les mauvais traitements envers les aînés.

Pour ce qui est du projet de loi S-12...

**Le président :** Désolé de vous interrompre, mais compte tenu de l'intérêt que suscite le projet de loi C-36 au sujet duquel nous avons déjà posé des questions pendant une quarantaine de minutes, et pour éviter d'embrouiller les choses, ne devrions-nous pas essayer de poser dès maintenant nos autres questions concernant ce projet de loi? J'interviendrai au moment voulu pour que nous puissions passer au projet de loi S-12.

Vous devez toujours nous quitter à 17 heures?

**M. Nicholson :** Oui, malheureusement.

**Le président :** Êtes-vous d'accord pour que nous procédions de cette manière?

**M. Nicholson :** C'est comme vous voudrez.

**Le sénateur Jaffer :** Monsieur le ministre, merci de votre présence. C'est certes un pas dans la bonne direction, mais je m'interroge au sujet de ce que prévoit l'alinéa 380.1(1) c.1 concernant le facteur aggravant dans les cas de fraude. Je vous en fais lecture :

c.1) l'infraction a entraîné des conséquences importantes pour les victimes étant donné la situation personnelle de celles-ci, notamment leur âge, leur état de santé et leur situation financière.

En quoi le traitement par les tribunaux sera-t-il différent si le projet de loi C-36 est adopté?

**M. Nicholson :** C'est semblable, comme vous l'avez signalé avec raison, sénateur. Je crois d'ailleurs que votre collègue en parlait lorsque je suis arrivé.

Nous étendons la portée de ces dispositions non seulement pour les victimes des crimes en col blanc, pour faire référence au projet de loi au sujet duquel je crois avoir comparu devant votre comité. Nous voulons que cela s'applique à tous les types de maltraitance des aînés. Les fraudes financières dont les personnes âgées sont bien souvent les victimes ne sont pas le seul exemple de mauvais traitements à leur endroit. Comme vous le savez, il y a bien d'autres manières dont on peut abuser d'une personne âgée. Nous avons élargi la portée de ce facteur aggravant pour qu'il puisse s'appliquer à toutes les autres infractions prévues dans le Code criminel. Dans le projet de loi auquel vous faites référence, on visait expressément les crimes en col blanc.

**Le sénateur Jaffer :** Je suis certes favorable à ce projet de loi contre la maltraitance des aînés, car je me suis consacrée à ces questions pendant de nombreuses années.

Je m'inquiète cependant du fait qu'il y aura pour ainsi dire deux procès. Il y a bien sûr le procès comme tel, puis, au moment de la détermination de la peine, il faudra prendre en considération la situation personnelle de la victime.

Before you arrived, Ms. Morency spoke about having the impact statement. I am happy with having an impact statement, but the people I work with would be very reluctant to go into their personal circumstances. I do not understand why we need to know the personal circumstances of a person; just the fact that the offence has taken place is bad enough.

**Mr. Nicholson:** As you know, with all victim impact statements, these are not requirements of the law. It is where the family or the individual who has been victimized feels it is appropriate and is working with their solicitor in terms of moving this thing through the process. However, there is no compulsion on anyone who is not comfortable about talking for these. It is bringing the matter before the criminal justice system. It is important to ensure this kind of behaviour is not ignored, forgotten about or in any way belittled. The provisions are there to work with the individual, but that would be optional if the individual is not comfortable with making their statements.

**Senator Baker:** Before you came in, Ms. Morency made the comment in my previous questioning that I was agreeing with you on this bill.

**Mr. Nicholson:** That is good to know.

**Senator Baker:** Perhaps I should not go any further, but my main point was this. I cited several cases in which judges have said . . . for example, 2012, Carswell, B.C., 1403, the head note says "aggravating factors included victim elderly, isolated and vulnerable," and the cases go on and on.

In effect, you are codifying something that judges have recognized in a lot of case law. That, in effect, is what you will be doing.

**Mr. Nicholson:** I think that is a good point, senator.

It is not that many of these issues are ignored, but it is the decision we make any time we enumerate the aggravating factors. We want to have certain circumstances placed before the court to ensure they are considered in all cases. This is the way we are doing it here. Indeed, this is the way we have done it in a number of examples that you have talked about in the Criminal Code.

**The Chair:** Any further questions from senators on Bill C-36?

**Senator Joyal:** Thank you and welcome, Mr. Minister.

If I heard your presentation well, it was oriented to the elderly constituency, but I think you have recognized also, if I have taken my notes properly, that other people could be, because of their age, health and financial condition, in a situation of vulnerability. We could think of a person who may be 45, but, because of their mental condition or the precariousness of his or her financial situation, could be put into the context which this bill seeks to

Avant votre arrivée, Mme Morency a parlé de la déclaration sur les répercussions sur la victime. Je suis heureuse qu'une telle possibilité soit offerte, mais je peux vous dire que les personnes auprès desquelles j'interviens sont plutôt réticentes à dévoiler leur situation personnelle. Je ne comprends pas pourquoi il nous faudrait connaître tous ces détails au sujet d'une personne; le simple fait qu'elle ait été victimes d'une infraction devrait suffire.

**M. Nicholson :** Comme vous le savez, les victimes ne sont pas tenues par la loi de faire une déclaration. Il s'agit pour la victime de déterminer, en consultation avec ses proches et son avocat, si c'est la bonne chose à faire en l'espèce. Il n'y a toutefois aucune obligation pour une personne qui préfère ne pas parler de tous ces détails. Il importe surtout que le système de justice pénale soit saisi de la cause. Il faut absolument s'assurer que des comportements semblables ne soient pas ignorés, oubliés ou traités à la légère. Le processus de déclaration est à la disposition des victimes, mais chacun peut choisir de ne pas s'en prévaloir si cette démarche ne lui convient pas.

**Le sénateur Baker :** Avant votre arrivée, Mme Morency a souligné en réponse à une de mes questions que j'étais d'accord avec vous concernant ce projet de loi.

**M. Nicholson :** C'est bon à savoir.

**Le sénateur Baker :** Peut-être devrais-je m'en tenir là, mais voilà où je voulais en venir. J'ai cité plusieurs causes où les juges ont indiqué... par exemple dans Carswell, B.C., 1403, 2012, on peut lire dans le résumé que « les facteurs aggravants comprenaient l'âge de la victime, son isolement et sa vulnérabilité » et je pourrais vous en citer bien d'autres.

En fait, vous codifiez quelque chose que les juges ont souvent reconnu dans la jurisprudence. C'est bien cela que vous faites.

**M. Nicholson :** Je crois que vous avez raison, monsieur le sénateur.

Ce n'est pas qu'un certain nombre de ces facteurs sont ignorés, mais ce sont les décisions qui sont prises chaque fois que les facteurs aggravants sont énumérés. Nous voulons donner un cadre aux tribunaux afin de s'assurer que ces facteurs sont pris en ligne de compte dans toutes les affaires. C'est la façon dont nous avons procédé ici. En fait, c'est la façon dont nous avons procédé dans bien des exemples que vous avez cités dans le Code criminel.

**Le président :** Y a-t-il d'autres questions de la part des sénateurs concernant le projet de loi C-36?

**Le sénateur Joyal :** Merci. Je vous souhaite la bienvenue, monsieur le ministre.

Si j'ai bien compris ce que vous avez dit dans votre exposé, le projet de loi vise les aînés, mais je crois que vous avez également reconnu, si mes notes sont correctes, que d'autres segments de la population, que ce soit en raison de leur âge, de leur santé ou de leur situation financière, puissent se trouver dans une situation de vulnérabilité. Pensons à une personne qui a peut-être 45 ans, mais à cause de son état mental ou de sa situation financière précaire,



present to a judge, a case whereby the sentence takes into consideration the particular conditions under which the offence was committed.

Am I right in my interpretation? As I said earlier on to your official, even though the bill is entitled “elder abuse,” when it is printed in the Criminal Code those words will disappear. We will be faced only with what we have here in (iii.1). That paragraph is not oriented specifically to elder abuse. It is essentially a person of an age who would be, because of their personal circumstances, in a situation, in fact, vulnerable. Am I right in interpreting it that way?

**Mr. Nicholson:** What we did not do — and this is a decision we had to make — is put a specific age in there. We did not say at 65, or 75, or 80. That was quite deliberate because, as you have pointed out, there is a whole area of elder abuse, which this bill is addressing, again, where age is a factor in combination with some other circumstances. It specifically addresses that and I think that is appropriate. It would be very difficult if you try to pin down one particular age or not, so I thought it was better to do it this way.

**Senator Joyal:** You concur with my interpretation that in fact

**Mr. Nicholson:** In your example of a person who is 45, the age is probably not the consideration. You said the individual was suffering from a mental condition or other factors, and that presumably would be taken into consideration at the time.

However, when you have a combination, as we have indicated, of the individual’s age and their other circumstances, this is what the bill addresses. We leave that in the hands of the court.

**Senator Joyal:** When the bill mentions “significant impact,” as you said, yourself, and we mentioned it before your arrival, we legislated two years ago, or so, on section 380 in the context of fraud. Could you try to help us understand what the notion is of “significant impact”? What does it mean?

**Mr. Nicholson:** As I have indicated to you in questioning before, it is like trying to define in the Criminal Code or any part of our law what is “reasonable.” This is why we call upon our justice system. As you know, I have complete confidence in our justice system. It does not get better anywhere else in the world than here. I am confident these words will be given proper consideration and an appropriate interpretation.

Just as you and, I believe, others have asked me to define “reasonable” again, I will not get into the man on the Tottenham bus or the tests used in that area, but I have complete confidence that the judiciary will interpret these in an appropriate manner.

elle pourrait se trouver dans la situation que décrit le projet de loi, et le juge, lors du prononcé de la peine, tiendrait compte des conditions particulières qui ont entouré l’infraction.

Ai-je raison d’interpréter vos propos ainsi? Comme je l’ai dit plus tôt à votre représentant, même si le projet de loi parle de maltraitance des aînés, cette expression disparaîtra lorsque les dispositions seront ajoutées au Code criminel. Il ne restera que le libellé du sous-alinéa iii.1, qui ne parle pas spécifiquement de maltraitance des aînés. On dit que la victime en raison de son âge et de tout autre aspect de sa situation personnelle devient vulnérable. Mon interprétation est-elle correcte?

**M. Nicholson :** Ce que nous avons choisi de ne pas faire, et le choix fut conscient, c’est de spécifier un âge. Nous n’avons pas précisé 65, 75 ou 80 ans. Ce fut un choix délibéré puisque, comme vous l’avez dit, la portée de la maltraitance des aînés est vaste et l’âge est bel et bien un facteur parmi d’autres, ce dont le projet de loi tient compte. C’est l’approche que nous avons retenue et je crois que c’est la bonne. Il serait très difficile d’établir un âge particulier, et je crois que nous avons raison de procéder de cette façon.

**Le sénateur Joyal :** Vous êtes donc d’accord avec mon interprétation, selon laquelle...

**M. Nicholson :** Dans votre exemple de la personne qui a 45 ans, l’âge n’est probablement pas le facteur dont il faut tenir compte. Vous avez indiqué que la personne souffrait de troubles psychologiques ou qu’il y avait encore d’autres facteurs qui entreraient en ligne de compte.

Toutefois, le contexte visé par le projet de loi est celui où l’on retrouve un ensemble de facteurs, comme nous l’avons indiqué, c’est-à-dire l’âge de la personne ainsi que d’autres circonstances entourant sa situation. La disposition guidera les tribunaux.

**Le sénateur Joyal :** Dans le projet de loi, il est question d’« effet important », comme vous l’avez dit. Nous disions justement, avant votre arrivée, que nous avons légiféré il y a deux ans environ sur l’article 380 dans le contexte de la fraude. Pouvez-vous nous aider à comprendre la notion d’« effet important »? Que veut dire cette expression?

**M. Nicholson :** Comme je l’ai déjà indiqué auparavant, ce serait comme essayer de définir la notion de « raisonnable » dans le Code criminel ou dans toute autre loi canadienne. C’est la raison pour laquelle nous faisons appel à l’appareil judiciaire. Comme vous le savez, je fais entièrement confiance à l’appareil judiciaire. Notre système judiciaire est le meilleur au monde. Je suis sûr que ces mots seront pesés correctement et seront interprétés de la bonne façon.

Vous n’êtes pas le premier à me demander de définir cette notion, mais je ne me lancerai pas sur le sujet de la personne raisonnable et des critères utilisés. J’ai entièrement confiance que la magistrature saura interpréter ces notions de la façon qui convient.

**Senator Joyal:** You cannot inform us how, in case law, the courts have been interpreting those words to give us some idea of the elements the court takes into consideration when they have to decide on that?

**Mr. Nicholson:** As with the case of “significant” and “reasonable,” the courts take the laws as they are drafted and enacted by Parliament and they apply the reasonable interpretation to all the different sections of the Criminal Code. I have every confidence they will do the same thing here.

**Senator Joyal:** Thank you.

**The Chair:** Minister, I think this would be the appropriate time to move on to Bill S-12.

**Mr. Nicholson:** Thank you, Mr. Chair.

The incorporation by reference in regulations bill, known as Bill S-12, introduced in this chamber, is an important tool for managing regulations in an effective and responsive manner. It is a response to the concerns expressed by the Standing Joint Committee on Scrutiny of Regulations and aims to create the necessary legal certainty around the use of this drafting technique.

Incorporation by reference has become an essential regulatory tool, particularly over the last 15 years. It is an effective way of achieving many of the objectives in a cabinet directive on regulatory management, which aims to improve the efficiency of regulations.

Regulations that use this drafting technique are effective in facilitating intergovernmental cooperation and collaboration. Such regulations can also minimize duplication by incorporating the legislation of other jurisdictions with which we want to harmonize or by incorporating standards developed, for instance, on a national level.

The use of this technique also favours cooperation and intergovernmental harmonization, which is a key objective of the Regulatory Cooperation Council. By incorporating reference legislation, we are helping to reduce overlapping, which is an important objective of the Red Tape Reduction Commission, the report of which was tabled earlier this year.

It is an effective way, as well, to benefit from the expertise of standards-writing bodies in Canada and internationally. The Canada National Standards System is recognized all over the world. Organizations such as the Canadian Standards Association and the Canadian General Standards Board work with interested stakeholders and consult with and tap into their expertise. They develop standards through a consultative, consensus-based approach using volunteers, experts and interested stakeholders.

**Le sénateur Joyal :** Vous ne pouvez pas nous dire comment, dans la jurisprudence, les tribunaux ont interprété ces mots afin de nous donner une idée des facteurs dont les tribunaux tiennent compte lors des décisions?

**M. Nicholson :** Comme c'est le cas pour « important » et « raisonnable », les tribunaux interprètent les lois telles qu'elles sont libellées et promulguées par le Parlement et appliquent l'interprétation raisonnable des divers articles du Code criminel. Je suis sûr que les tribunaux agiront de même à la lumière de cette disposition.

**Le sénateur Joyal :** Merci.

**Le président :** Monsieur le ministre, je crois que le moment est venu de parler du projet de loi S-12.

**M. Nicholson :** Merci, monsieur le président.

Le projet de loi sur l'incorporation par renvoi dans les règlements, le projet de loi S-12, dont est saisi le Sénat, est un outil important pour gérer la réglementation d'une façon efficace et réactive. Le projet de loi donne suite aux préoccupations exprimées par le Comité mixte permanent d'examen de la réglementation et vise à offrir la certitude juridique nécessaire à l'utilisation de cette technique de rédaction.

L'incorporation par renvoi est devenue un outil réglementaire essentiel, notamment au cours des 15 dernières années. C'est une façon efficace d'accomplir bon nombre des objectifs contenus dans la directive de cabinet sur la gestion de la réglementation, laquelle vise à améliorer l'efficacité des règlements.

Les règlements pour lesquels on utilise cette technique de rédaction sont efficaces dans la mesure où ils facilitent la coopération et la collaboration intergouvernementales. Ces règlements permettent également de minimiser le double emploi du fait que l'on y incorpore les dispositions légales d'autres ordres de gouvernement avec lesquels nous souhaitons harmoniser les nôtres, ou encore les normes élaborées à l'échelon national, par exemple.

L'utilisation de cette technique favorise également l'harmonisation et la coopération intergouvernementales, l'un des objectifs clés du Conseil de coopération en matière de réglementation. Grâce à l'incorporation de textes législatifs de référence, nous contribuons à la réduction des occurrences de chevauchement, un objectif auquel accorde beaucoup d'importance la Commission sur la réduction de la paperasse, dont le rapport a été déposé plus tôt cette année.

De plus, il s'agit d'une façon efficace de bénéficier de l'expertise des organismes de normalisation canadiens et internationaux. Le Système national de normes du Canada est reconnu partout au monde. Des organisations telles que l'Association canadienne de normalisation et l'Office de normes générales du Canada collaborent avec les parties intéressées et bénéficient de leur expertise. Ces organisations élaborent des normes dans le cadre d'une approche consultative, axée sur le consensus, avec l'aide de bénévoles, d'experts et d'intervenants.

These standards, as well as those used as international standards, such as the International Organization for Standardization, give the government both access to unparalleled expertise, as well as to a regulatory tool that is immediately responsive to changes in science and technology. This is necessary in a world in which technology changes at a rapid pace. Ambulatory incorporation by reference means our regulators have access to the current consensus as to what is the best technology and approach to protect the health and safety of Canadians.

On the question of accessibility, incorporation by reference is a drafting technique that has many advantages, but it comes with certain responsibilities. One of the most important ones is to ensure that the material which is incorporated by reference is accessible. While this requirement, as you may know, already exists in common law, the bill goes a step further and, for the first time in federal legislation, will impose a positive obligation on all regulation makers to ensure that the material it incorporates is accessible.

This approach in Bill S-12 is one that reflects the necessary flexibility to respond to the different types and sources of materials that may be incorporated by reference. It creates a meaningful obligation on regulation makers, which will ensure that a person can, with a reasonable amount of effort, have access to a copy of the document incorporated by reference and balances the obligation on regulators to ensure accessibility with the need for innovation and flexibility.

Bill S-12 also preserves the important role of the Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations. It clarifies that the publication and registration requirements of the Statutory Instruments Act do not apply to incorporated material, and has no legal impact on the mandate of the standing joint committee to review incorporated material. It remains open to that committee to review incorporated documents at the time the regulation is made or later, at any time during the course of the life of the regulation.

While Bill S-12 is undoubtedly an important initiative, it must still be put in perspective. Ambulatory incorporation by reference is already widely used in federal regulations and rarely have the courts been asked to pronounce on the issue. One of the primary goals is to provide expressly for the authority to use a drafting technique that is consistent with the government's current legal practice in this matter.

It bears repeating that the bill does not confer authority to simply incorporate by reference without constraints. The use of the technique, like any aspect of regulation-making authority, is shaped by the enabling statute under which the regulations are made.

Ces normes, ainsi que les normes internationales, telles que celles élaborées par l'Organisation internationale de normalisation, permettent au gouvernement de profiter d'une expertise hors pair, ainsi que d'un outil réglementaire qui fait qu'il soit possible de réagir de façon immédiate aux progrès scientifiques et technologiques. Cette capacité s'avère nécessaire dans un monde où la technologie évolue rapidement. L'incorporation par renvoi dynamique permet à nos organismes de réglementation de se fier au consensus actuel en ce qui concerne les meilleures approches et technologies qui protègent la santé et la sécurité des Canadiens.

En ce qui concerne l'accessibilité, l'incorporation par renvoi est une technique de rédaction qui comporte de nombreux avantages, ainsi que certaines responsabilités. L'une des plus importantes responsabilités, c'est de s'assurer que les dispositions incorporées par renvoi sont accessibles. Cette exigence existe déjà dans la common law, comme vous le savez peut-être, mais le projet de loi va plus loin, et pour la première fois dans la législation fédérale, nous imposons l'obligation à tous les organes de réglementation de s'assurer que les textes incorporés sont accessibles.

L'approche préconisée dans le projet de loi S-12 garantit la souplesse nécessaire pour tenir compte des divers types et sources de texte qui peuvent être incorporés par référence. Le projet de loi comporte une obligation réelle pour les organes de réglementation, de façon à ce qu'un citoyen puisse, moyennant un effort raisonnable, obtenir une copie du document incorporé par référence et trouver un juste équilibre entre l'obligation des organes de réglementation d'assurer l'accessibilité et le besoin d'innovation et de souplesse.

Le projet de loi S-12 conserve également le rôle important du Comité mixte permanent d'examen de la réglementation. Il précise que les exigences en matière de publication et d'enregistrement de la Loi sur les textes réglementaires ne s'appliquent pas aux dispositions incorporées et n'ont aucune incidence juridique sur le mandat du Comité mixte permanent en ce qui concerne son droit de regard sur les textes incorporés. Le comité pourra toujours examiner les documents incorporés lors de la prise du règlement ou plus tard, voire n'importe quand au courant de l'existence du règlement.

Le projet de loi S-12 est sans doute un texte important, mais il faut tenir compte du contexte. L'incorporation par renvoi dynamique est déjà utilisée de façon courante dans la réglementation fédérale et il est très rare que les tribunaux aient eu à se prononcer sur la question. L'un des objectifs primaires du projet de loi est d'accorder expressément le pouvoir nécessaire d'utiliser une technique de rédaction qui soit conforme aux pratiques juridiques actuelles du gouvernement en la matière.

Je le répète, le projet de loi ne confère pas un pouvoir illimité d'incorporer par renvoi. L'utilisation de ladite technique, comme n'importe quel autre aspect du pouvoir réglementaire, tombe sous la loi habilitante dont découle le règlement.

In conclusion, the bill is intended to confirm the government's access to a drafting technique that has become a key tool in modern and effective regulation. At the same time, it recognizes the corresponding responsibilities on regulation-making authorities that use this technique by striking an appropriate balance that reflects the reality of modern regulation while respecting the fundamental principles of justice.

Those are my comments, Mr. Chair.

**The Chair:** Thank you, minister. I know that Senator Fraser has a question.

**Senator Fraser:** Thank you very much, chair. Thank you for being here, minister. It is a busy time for everyone at this time of year, and to handle two bills in one appearance is a bit of a tour de force.

I was interested that you mentioned the Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations because, as I am sure you know, that committee has more than once expressed reservations about what it would consider, I gather, overexpansion of the use of the incorporation by reference.

**Mr. Nicholson:** Yes.

**Senator Fraser:** As I am sure you recall, it has suggested that incorporation by automatic reference, ambulatory in particular, should be limited to basically Canadian legislation — federal and provincial legislation. The theory being, I think, it is just a step too far to set loose automatic incorporation from here to eternity of what foreign jurisdictions or, indeed, industry associations, or whatever, may do.

Why did you decide not to take the committee's advice on that matter?

**Mr. Nicholson:** Again, as you know, quite a bit of what the committee recommended is part of this particular bill, particularly moving forward with giving statutory authority with respect to incorporation by reference. The committee quite correctly pointed out that this technique is increasingly being used by not just the federal government but by provincial governments and other countries and jurisdictions around the world. On a regular basis, they called for some type of specific statutory authority to do this, so we are moving in that direction.

With respect to specifically what you refer to as ambulatory incorporation by reference, this is consistent with what actually takes place in the world. We are trying to harmonize generally our regulations and our laws with our trading partners. We sometimes would like to incorporate standards that have been set on a worldwide basis. There is a greater internationalism involved with so many different standards or regulations, but this bill does not take away in any way Parliament's right to make these laws or to make changes or, indeed, to withdraw the statute under which these regulations are made.

À titre de conclusion, j'ajouterais que le projet de loi vise à confirmer l'utilisation par le gouvernement d'une technique de rédaction qui est devenue un outil clé pour la prise de règlements modernes et efficaces. Parallèlement, le projet de loi reconnaît les responsabilités afférentes des organes de réglementation qui utilisent ces techniques, car il trouve le juste équilibre en tenant compte de la réalité de la réglementation moderne tout en respectant les principes fondamentaux de la justice.

Je m'arrêterai là, monsieur le président.

**Le président :** Merci, monsieur le ministre. Je sais que le sénateur Fraser a une question.

**Le sénateur Fraser :** Merci beaucoup, monsieur le président. Merci à vous d'être venu, monsieur le ministre. Nous sommes tous bien occupés à cette période de l'année, et je vous félicite de votre tour de force, c'est-à-dire témoigner sur deux projets de loi.

Je suis intéressée du fait que vous mentionniez le Comité mixte permanent d'examen de la réglementation puisque, comme vous le savez sans doute, ce comité a exprimé plus d'une fois ses réserves quant à l'utilisation exagérée de l'incorporation par renvoi.

**M. Nicholson :** Oui.

**Le sénateur Fraser :** Comme vous vous souviendrez sans doute, le comité a proposé que l'incorporation par renvoi dynamique, notamment, se limite à la législation canadienne, c'est-à-dire les lois fédérales et provinciales. Cette recommandation repose sur la prémisse que l'on irait trop loin en autorisant l'incorporation automatique illimitée de dispositions législatives étrangères, ou même de textes émanant d'associations industrielles ou autres.

Pourquoi avez-vous décidé de ne pas suivre les conseils du comité sur la question?

**M. Nicholson :** Encore une fois, comme vous le savez, une bonne partie des recommandations du comité ont été incorporées au projet de loi, notamment en ce qui concerne les autorisations législatives pour ce qui est de l'incorporation par renvoi. Le comité a reconnu, avec raison, que cette technique est utilisée de plus en plus, non seulement par le gouvernement fédéral, mais également par les gouvernements provinciaux et par d'autres pays et entités. Ces divers intervenants ont demandé régulièrement les pouvoirs législatifs nécessaires, ce qui m'amène à dire que nous sommes sur la bonne voie.

En ce qui concerne ce que vous appelez l'incorporation par renvoi dynamique, cette pratique est conforme à ce qui se passe ailleurs au monde. Nous tentons de façon générale d'harmoniser notre réglementation et notre législation avec celles de nos partenaires commerciaux. Nous souhaitons parfois incorporer des normes qui ont déjà été établies à l'échelle internationale. Il y a certes un aspect plus internationalisé lorsqu'on a affaire à autant de normes et de règlements différents, mais le projet de loi ne mine aucunement le droit du Parlement d'adopter des lois ou de les amender, ou encore d'abroger la loi dont est issu un règlement.

Again, I am very pleased, as you probably gathered from my opening comments, with the requirement put in there with respect to accessibility. It is important for people, organizations or groups that deal with these regulations that the material be accessible at some point in time. While I have had people say to me that these things are accessible now, I think it was important to put it in the legislation.

Overall I would state to the standing committee and to those who look at this that this is a considerable step in the right direction and we are on the right track.

**Senator Fraser:** We had some witnesses last week who, while generally supportive of the thrust of the legislation, did express some concerns and, in particular, a desire to see guidelines before the bill comes into force setting out rather more specifically elements such as what can and cannot be incorporated by reference.

One of the things the Canadian Standards Council does is ensure that regulations that are incorporated by reference meet Canadian standards — not just technical standards, but things like our official languages requirements.

How would you respond to the concept of guidelines?

**Mr. Nicholson:** The bill that is before you now is consistent with the law as it exists in Canada with respect to our codifying the common law and, indeed, consistent with what the Supreme Court has said with respect to incorporation by reference. There is no taking away from anything that is not already in the law in Canada. Indeed, we are all better protected, quite frankly, when a number of these provisions are codified so that they can stand up to analysis and inspection and ensure that they are all reasonable and fair.

Again, there is no attempt to limit in any way the enacting ability of either house of Parliament or Parliament's ability to say what and where and how they want these matters dealt with. I would say, too, it is consistent with the common law that is in practice right now and certainly consistent with what the Supreme Court of Canada has to say on this.

**Senator Fraser:** Following on my last question, for example, if we are incorporating by reference American regulations, particularly ambulatory — that may change as time goes on — they will be passed in English only. Who will be responsible for ensuring that they are accessible in Canada to francophones?

**Mr. Nicholson:** Again, all of these issues are the responsibility of the enacting committee or body that puts these into effect. Indeed, reference throughout the world to different documentation has been upheld by the Supreme Court of

Je suis très satisfait, car comme vous l'avez sans doute deviné d'après mon exposé, de l'exigence visant l'accessibilité. Il est très important que les gens, les organisations ou les groupes concernés par la réglementation puissent consulter les dispositions à un moment donné. Certaines personnes m'ont dit que ces textes sont déjà accessibles, mais je croyais qu'il était important de le préciser dans le projet de loi.

Globalement, je dirais au comité mixte permanent et aux personnes intéressées que les dispositions constituent un grand pas dans la bonne direction et que nous sommes sur la bonne voie.

**Le sénateur Fraser :** Nous avons entendu des témoins la semaine dernière qui, bien qu'ils soient généralement en faveur de la teneur du projet de loi, ont néanmoins exprimé certaines préoccupations, notamment leur volonté de voir des lignes directrices qui seraient mises en place avant l'adoption du projet de loi. Ces lignes directrices établiraient de façon plus précise ce que l'on peut et ce que l'on ne peut pas incorporer par référence.

L'une des fonctions de l'Association canadienne de normalisation consiste à s'assurer que les textes incorporés par envoi dans notre réglementation répondent aux normes canadiennes, et il ne s'agit pas uniquement des normes techniques, mais également des exigences en matière des langues officielles.

Que pensez-vous du concept de lignes directrices?

**M. Nicholson :** Le projet de loi dont vous êtes saisi respecte la loi actuelle du Canada en ce qui concerne la codification de la common law et est conforme aux arrêts de la Cour suprême en ce qui concerne l'incorporation par envoi. Les dispositions légales du Canada ne sont aucunement affaiblies. En fait, nous bénéficierons tous d'une meilleure protection, bien franchement, une fois qu'un nombre de ces dispositions auront été codifiées, car, à ce moment-là, elles pourront faire l'objet d'analyses et d'examens en vue d'assurer leur caractère juste et raisonnable.

Encore une fois, la disposition ne vise aucunement à limiter la capacité de la Chambre des communes ou du Sénat du Parlement de décider de sa façon de procéder. Je dirais également que ces dispositions respectent la common law telle qu'elle est exercée de nos jours et respectent certainement la jurisprudence de la Cour suprême du Canada.

**Le sénateur Fraser :** J'aimerais donner suite à ma dernière question. Si par exemple, nous incorporons par envoi de la réglementation américaine, de façon dynamique notamment, une réglementation qui peut évoluer au fil du temps, il faut savoir que cette réglementation existe en anglais seulement. Qui se chargera de veiller à ce que ces textes puissent être consultés par les francophones du Canada?

**M. Nicholson :** Encore une fois, toutes ces questions incombent au comité ou à l'organisme qui promulgue le texte. En fait, le principe de l'incorporation par envoi de divers textes a déjà été confirmé par la Cour suprême du Canada. Les dispositions seront

Canada. All of this will be consistent with what the Supreme Court of Canada has said with respect to all documentation that is used in this country. There will be no change on that whatsoever.

**Senator Frum:** I agree that it has been a tour de force, minister. Thank you for being here.

You mentioned the Standards Council of Canada. Indeed they testified here last week and were extremely supportive of this legislation. They spoke about the efficiencies it will add and how there are cases sometimes where old standards stay on the books because, without ambulatory incorporation of reference, the processes can be very slow.

From an efficiency point of view, is this why your department chose this approach, as opposed to on a case-by-case basis trying to revise each enabling statute?

**Mr. Nicholson:** These things change very quickly, as you know, senator. We want to have the most up-to-date and best regulations. If we are talking about areas of safety, for instance, we want to have the very latest.

I do not have to explain to you, because I am sure you are aware, and certainly you have heard, that when new, better standards come onto the market it can be a long, involved process to be continuously changing some of the small details and updating them.

It seems to me that the way to go is with respect to the ambulatory incorporation by reference. Again, this in no way takes away Parliament's ability or sovereignty to make changes or even to withdraw the legislation or to change the regulations. However, we know how quickly things change. As you pointed out, even looking back 15 years to references in regulations, you can quickly come to a conclusion about how quickly they become out of date.

It is more consistent with the changes in technology and the importance of staying up to date in areas of health and safety to use this particular technique. You will see more of this throughout the world. People will be going in this direction in an effort to cut down on the red tape and to provide the very best protection and laws on the books for their public.

**Senator Frum:** How do you see this having an impact on our trade practices, in particular, export controls?

**Mr. Nicholson:** In terms of harmonizing our trade or our relationships with other countries, these are important factors. To the extent that these things are not in sync with each other and not harmonized, they contribute to barriers to the trade of important information between countries. To the extent that we are protecting Canadian interests throughout this, it is a good idea.

conformes aux arrêts de la Cour suprême du Canada visant l'ensemble de la documentation utilisée au pays. Aucun changement ne sera apporté.

**Le sénateur Frum :** Je suis d'accord que vous accomplissez un tour de force, monsieur le ministre. Merci d'être venu aujourd'hui.

Vous avez fait référence au Conseil canadien des normes. Des représentants de cet organisme ont comparu devant notre comité la semaine dernière, et ils appuient fortement le projet de loi. Ils ont dit qu'il en résulterait une efficacité accrue, et qu'il arrive parfois que de vieilles normes soient encore en vigueur parce que, sans incorporation par renvoi dynamique, le processus peut être très lent.

Est-ce par souci d'efficacité que votre ministère a choisi cette approche, plutôt qu'une révision de chaque loi habilitante fondée sur le cas par cas?

**M. Nicholson :** Comme vous le savez, sénateur, ce genre de choses change rapidement. Nous voulons que les règlements soient les plus à jour et les meilleurs possible. Par exemple, s'il est question de sécurité, nous voulons vraiment avoir les règlements les plus récents.

Puisque je suis sûr que vous le savez et que vous en avez certainement entendu parler, je n'ai pas à vous expliquer que lorsque de nouvelles normes sont établies, il peut être long de changer certains des petits détails à mesure et de les mettre à jour.

Il me semble que la solution, c'est l'incorporation par renvoi dynamique. Encore une fois, cela ne réduit en rien la capacité du Parlement de faire des changements ou même de retirer une mesure législative ou de modifier les règlements. Toutefois, nous savons à quel point les choses changent rapidement. Comme vous l'avez souligné, au cours des 15 dernières années, certains renvois sont vite devenus dépassés.

L'utilisation de cette technique correspond davantage aux changements technologiques et à l'importance de rester à jour dans les domaines de la santé et de la sécurité. On le verra partout dans le monde. Les gens suivront cette voie dans le but de réduire la paperasse, de mieux protéger les gens et de leur fournir de meilleures lois.

**Le sénateur Frum :** Quelles seront les répercussions sur nos pratiques commerciales, en particulier sur le contrôle des exportations?

**M. Nicholson :** L'harmonisation des échanges commerciaux ou de nos relations avec d'autres pays est un facteur important. Si on n'harmonise pas les choses, on nuit à l'échange de renseignements importants entre les pays. Dans la mesure où nous protégeons les intérêts canadiens, c'est une bonne idée.

I get this all the time, quite frankly, when I talk to some of my counterparts throughout the world. To the extent possible, they encourage a consistency with respect to the language when we talk about, for instance, certain criminal offences. They say that we are further ahead if we are trying to use basically the same terms in whatever language, because that international cooperation is easier in the exchange of information in our efforts to crack down on international crime. That is not the basis of this, but the same principle applies. To the extent that we are talking “the same language” in terms of the details that we want, we are further ahead in any language while having the same principles.

**Senator Frum:** Thank you, minister.

**Senator Jaffer:** Minister, I know your department does a lot of work. I believe that these are sweeping powers. From what I understand of Bill S-12, it would broadly authorize the use of ambulatory incorporation by reference. The drafting technique will change materials included in the regulation without being subject to regulatory oversight requirements related, for example, to consultation, examination, registration, publication, review, et cetera.

You are a very careful person. I would like to know what kind of oversight you are placing in your department. What will you do to inform parliamentarians, stakeholders and, more importantly, the public once the regulations are in place? How will you inform them?

**Mr. Nicholson:** You touched on a number of issues there.

The bill does not deal exclusively with ambulatory, but also with static incorporation by reference; I want that to be clear.

You are quite correct: The Department of Justice does a lot of work in these areas in terms of advice or assistance in these.

To be fair, incorporation of reference is already part of the process. It is broadly referred to as part of the common law in the sense that it is being done now. There will not be a huge change, obviously, for departments with the fact that there is a statutory authority. As I indicated to Senator Fraser, having enacted a statutory authority that is consistent and follows the recommendation of the standing committee, it is not enough that it is just done; you should have a statutory authority. I do not mind that.

I have found that people in these areas who are quite involved with particular regulations are quite well informed of this. There are those who said it was not necessary to put “that accessibility is required,” but I believed it was required because groups and organizations deal with these regulations all the time. We had to go that one step further.

À vrai dire, c’est ce que j’entends constamment lorsque je parle avec certains de mes homologues de partout dans le monde. Dans la mesure du possible, ils encouragent la cohérence dans les termes utilisés lorsqu’il est question de certains crimes, par exemple. Ils disent que nous progressons si nous essayons d’employer les mêmes termes dans n’importe quelle langue, car la coopération internationale est plus facile dans l’échange de renseignements dans le cadre de nos efforts pour lutter contre les crimes internationaux. Cela n’en est pas le fondement, mais les mêmes principes s’appliquent. Dans la mesure où nous tenons les mêmes propos sur les éléments voulus, notre situation s’améliore, peu importe la langue, et nous avons les mêmes principes.

**Le sénateur Frum :** Merci, monsieur le ministre.

**Le sénateur Jaffer :** Monsieur le ministre, je sais que votre ministère est très actif. Je crois qu’il s’agit de pouvoirs considérables. Si je comprends bien, pour l’essentiel, le projet de loi S-12 permet le recours à l’incorporation par renvoi dynamique. La technique de rédaction modifiera les documents incorporés aux règlements sans qu’ils soient assujettis aux exigences de la surveillance réglementaire, par exemple, en matière de consultation, d’examen, d’enregistrement, de publication, de révision, et cetera.

Vous êtes une personne très prudente. J’aimerais savoir quels sont les mécanismes de surveillance de votre ministère. De quelle façon informerez-vous les parlementaires, les parties intéressées, et par-dessus tout, le public, une fois que les règlements auront été mis en place? De quelle façon les informerez-vous?

**M. Nicholson :** Vous parlez d’un certain nombre d’aspects ici.

Le projet de loi ne porte pas uniquement sur l’incorporation par renvoi dynamique, mais aussi sur l’incorporation par renvoi statique; je veux que ce soit bien clair.

Vous avez tout à fait raison : le ministère de la Justice est très actif. Il fournit beaucoup de conseils et d’aide à cet égard.

Il est vrai que l’incorporation par renvoi fait déjà partie du processus. Au sens large, on y fait référence comme faisant partie de la common law. Évidemment, il n’y aura pas d’énormes changements pour les ministères à l’égard du fait qu’il y a une autorisation législative. Comme je l’ai dit au sénateur Fraser, concernant l’adoption d’une autorisation législative cohérente qui respecte la recommandation du comité permanent, il ne faut pas simplement le faire; il faut avoir une autorisation législative. Je n’y vois aucune objection.

J’ai constaté que les gens du milieu qui sont concernés par les règlements en sont bien informés. Des gens ont dit qu’il n’était pas nécessaire d’indiquer que ce doit être accessible, mais j’ai cru au contraire que ce l’était parce que des groupes et des organismes consultent toujours ces règlements. Il nous fallait aller plus loin.

To be fair, the advice that I received was that people make these available and try to cooperate. If you are an organization, a group, or an individual dealing with these things, you are generally an expert in this area. However, I believe we had to go that one step further and say that it is accessible and available.

It actually helps us as legislators when some group or organization says they cannot get the regulations or the details that have been incorporated into their regulation, because we will be in a better position to do something about it if it is part of the legislation. This offers greater protection to those individuals and groups that deal with these things on a regular basis.

**Senator Jaffer:** How will you let parliamentarians know when that happens? What will be the process?

**Mr. Nicholson:** You will probably hear about it as parliamentarians. If it is not working or people do not have access, you will probably hear about it. It is across a wide range of government departments and with lots of cooperation between other levels of government, for instance, the provinces. With the added requirements and the codification of this, Canadians will be better informed and in a better position to ensure that their interests are being protected.

**Senator McIntyre:** I understand that the aim of Bill C-36 is basically twofold: to avoid duplication and to promote harmonization. Bearing those changes in mind, are you confident that the amendments in the bill meet the requirements of the legislation and the regulations as they stand?

**Mr. Nicholson:** I think they do. I believe they are a considerable improvement.

Have a look at what other countries are doing and you can see the direction that they are moving in, such as New Zealand and others that are having a look at that. Any doubters will say that we are on the right track with what the Americans are trying to do when you hear complaints from people saying that the regulations are not up to date.

I hear this many times about the Criminal Code. The Criminal Code gets locked into place and the technology changes. You would hope that we would continue to update these things. We certainly try, as you know, as a government.

However, in terms of harmonization, reducing red tape and getting out the message to people on how to go about business or what they can expect, these are huge improvements. That is why I had no hesitation when I said to your colleagues across the table that the comments by the committee on this that there was no statutory authorization for this sort of hits home. Yes, I can see that. I think that the technique is being used and at least looked at by a wide range of countries in response to changing technology and standards. It is entirely appropriate.

À vrai dire, on m'a dit que les gens les rendent accessibles et essaient de collaborer. Les organismes, les groupes ou les gens qui doivent composer avec ce genre de choses s'y connaissent bien en général. Toutefois, je crois qu'il nous fallait aller plus loin et indiquer que c'est accessible.

En fait, c'est utile pour nous, les législateurs, lorsque des groupes ou des organismes disent qu'ils ne sont pas capables d'obtenir les règlements ou les éléments qui ont été incorporés dans leur règlement, car nous serons mieux en mesure d'intervenir si c'est compris dans la loi. Les gens et les groupes qui doivent y avoir accès régulièrement sont mieux protégés.

**Le sénateur Jaffer :** Comment en informerez-vous les parlementaires lorsque cela se produira? Quelle démarche suivrez-vous?

**M. Nicholson :** Vous en entendrez probablement parler en tant que parlementaires. Si cela ne fonctionne pas ou que des gens ne sont pas capables d'y avoir accès, vous en entendrez probablement parler. Cela fera intervenir divers ministères et il y aura une grande collaboration entre les autres ordres de gouvernement, comme les provinces. Grâce aux nouvelles exigences et à la codification, les Canadiens seront mieux informés et plus en mesure de s'assurer que leurs intérêts sont protégés.

**Le sénateur McIntyre :** Je crois comprendre que l'objectif du projet de loi C-36 comporte essentiellement deux volets : éviter les chevauchements et favoriser l'harmonisation. Sans perdre de vue ces changements, croyez-vous que les modifications contenues dans le projet de loi répondent aux exigences de la loi et des règlements dans leur forme actuelle?

**M. Nicholson :** Je crois que oui. Il y a une grande amélioration.

En examinant ce que font d'autres pays, on peut voir la direction qu'ils prennent, comme la Nouvelle-Zélande et d'autres pays qui se penchent sur la question. Toute personne sceptique dira que nous sommes sur la bonne voie concernant ce que les Américains tentent de faire, lorsqu'on entend des gens se plaindre que les règlements n'ont pas été mis à jour.

C'est ce que j'entends souvent à propos du Code criminel. Il est figé et les technologies évoluent. On serait en droit de s'attendre à ce qu'il y ait des mises à jour. Comme vous le savez, en tant que gouvernement, nous essayons certainement de le faire.

Toutefois, pour ce qui est d'harmoniser, de réduire la paperasse et d'informer la population sur la façon de s'y prendre ou sur ce à quoi elle peut s'attendre, ce sont d'énormes améliorations. C'est pourquoi j'ai dit sans hésiter à vos collègues de l'autre côté que les observations du comité à ce sujet, à savoir qu'il n'y avait pas d'autorisation législative pour cela, frappent. Oui, je le constate. Je pense que la technique est utilisée et, du moins, étudiée par bon nombre de pays en fonction de l'évolution de la technologie et des normes. C'est tout à fait pertinent.



This will completely modernize what Canada is doing consistent with what is already in practice in this country. I predict that other countries looking at this will continue. Whether they have arrived at where we are today with this bill, they will continue moving in this direction because this is what makes sense.

**Senator Joyal:** Minister, you referred to the concept of accessibility, as stated in clause 18.3 of the bill on page 3. It is puzzling that five lines later the bill states that, although the regulations might not be published in the *Canada Gazette*, it does not mean they are not accessible.

As you know, traditionally we have always held that a regulation has to be published in the *Canada Gazette* because that is the source of such information for everyone in Canada, especially those who are interested in specific activities that are subject to regulations. That is where they will look because it is official. Where will they go now that the regulations must be accessible but will not have to be published in the *Canada Gazette*? What will be the means of accessibility in that context?

**Mr. Nicholson:** The regulations will still be in the *Canada Gazette*. I have that correct, do I, Mr. Hallée?

The regulation itself, by reason of the fact that it is incorporated and is not also published in the *Canada Gazette* does not make it invalid. That is all we are saying with respect to that particular section.

**Senator Joyal:** How will you have access? If you incorporate, for example, foreign legislation, as my colleague Senator Fraser mentioned, we have been told that from all the elements that are incorporated, about 25 per cent comes from foreign legislation, which is a big chunk of reality. How will I have access to foreign legislation that is incorporated?

**Mr. Nicholson:** There are many ways. For instance, there are the regulations and the standards put out by the Standards Council of Canada. When you became involved with this, you were given a number of examples that I believe were transmitted to you. The people who are in the business of producing hockey helmets or in the business of trade know how to access these things; you can go online and get them or request publications of these matters here.

Again, we are talking about individuals who are experts, the experts in that particular area. Or, if that is your business, you will obtain these things. For instance, people importing and exporting goods in and out of the country do have the documentation. What we have done in this bill is go one step further and determined that it must be accessible. If you say that somehow the regulations of some particular board referred to in the regulation are not acceptable, then we are in a much stronger position to do something about it now — and I think you will have to agree with me on that, senator — than the day when there was no statutory authority or regulation requiring that.

Cela modernisera complètement ce que le Canada fait conformément à ce qui s'applique déjà au pays. Je parie que d'autres pays qui se penchent sur la question continueront à le faire. S'ils sont parvenus à faire ce que nous faisons aujourd'hui dans le cadre du projet de loi, ils continueront en ce sens parce que c'est ce qui est logique.

**Le sénateur Joyal :** Monsieur le ministre, vous avez parlé de l'accessibilité, dont il est question dans l'article 18.3 à la page 3 du projet de loi. C'est curieux que cinq lignes plus loin, on indique que même si les règlements peuvent ne pas être publiés dans la *Gazette du Canada*, cela ne signifie pas qu'ils ne sont pas accessibles.

Comme vous le savez, nous avons toujours considéré qu'un règlement doit être publié dans la *Gazette du Canada* parce que c'est la source de renseignements pour tous les Canadiens, en particulier ceux qui s'intéressent à des activités qui font l'objet de règlements. C'est là qu'ils vérifieront parce qu'il s'agit d'une source officielle. À quoi se référeront-ils maintenant que les règlements devront être accessibles, mais qu'ils n'auront pas à être publiés dans la *Gazette du Canada*? Quels seront les moyens d'y accéder dans cette situation?

**M. Nicholson :** Les règlements seront toujours publiés dans la *Gazette du Canada*. Ai-je bien compris, monsieur Hallée?

Le fait que le règlement est incorporé, mais qu'il n'est pas publié dans la *Gazette du Canada* ne le rend pas invalide pour autant. C'est tout ce que nous voulons dire concernant ce passage.

**Le sénateur Joyal :** Comment y aura-t-on accès? Par exemple, si l'on incorpore une loi étrangère, comme l'a dit ma collègue, le sénateur Fraser, selon ce qu'on nous a dit, de tous les éléments qui sont incorporés, environ 25 p. 100 proviennent de lois étrangères, ce qui représente une grande part de la réalité. Comment pourrai-je consulter les lois étrangères qui sont incorporées?

**M. Nicholson :** Il existe diverses façons de le faire. Par exemple, il y a les règlements et les normes présentés par le Conseil canadien des normes. Lorsque vous avez commencé, on vous a donné un certain nombre d'exemples. Les gens qui fabriquent des casques de hockey ou qui font du commerce savent comment accéder à cette information; il ne suffit que d'aller en ligne pour les obtenir ou d'en demander des publications.

Encore une fois, il s'agit de spécialistes, de gens qui connaissent bien le domaine. Si c'est lié aux activités d'une personne, elle obtiendra l'information. Par exemple, les importateurs ou exportateurs de biens ont les documents. Dans le cadre du projet de loi, nous sommes allés un peu plus loin et avons déterminé que l'information doit être accessible. Si pour une raison quelconque les règlements d'un conseil auquel on fait référence dans le règlement ne sont pas acceptables, nous serons alors mieux à même d'intervenir que s'il n'y a pas d'autorisation législative ou de règlement qui l'exige — et je pense que vous devez être d'accord avec moi à ce sujet, monsieur le sénateur.

I cannot agree with you that the only way people can have notice of something is to have the details of what is incorporated by reference published in the *Canada Gazette*, that people will not have accessibility. I cannot buy that. The fact that the regulation is there, that is where you begin your process. If, for whatever reason, you find that information inaccessible, then you have remedies, because it is required by the law.

**Senator Joyal:** That is the reason the Standards Council of Canada in its brief to us last week clearly specified, and I quote:

We believe that a government-wide policy or guideline that provides guidance to regulators on the appropriate consideration, such as how and when to use each of the methods, is needed.

They have suggested that in order to complement what is in this bill. My question to you is this: Do you agree with the need for such a policy and guideline to be enacted by the government to ensure that this bill will satisfy its objectives?

**Mr. Nicholson:** Again, I believe it does satisfy its objectives. I might call on Mr. Hallée to add additional comments on that.

I would say to the individuals who made those representations here that this is a considerable and significant step forward in either accountability or accessibility and, indeed, in reducing the challenge that individuals have to work with these regulations right now. Mr. Hallée?

**Senator Joyal:** Mr. Minister, in all fairness to the Standards Council of Canada, they have not contested the objective of the bill; they agree with the bill. They just suggested that, as a complement to the objective of the bill, we need that policy and guideline in order to ensure that we —

**Mr. Nicholson:** I appreciate your comments. We have to take it one step at a time here, senator.

Again, I think this is a considerable step forward. If there are those who make recommendations for other changes in the future, we will always have a look at them, but we have to begin with this.

**The Chair:** Minister, I will jump in here. I want to thank you and your officials for appearing here today and assisting the committee in their consideration of two pieces of legislation. It is very much appreciated.

We will now get under way with our second panel today for the second hour, continuing our consideration of Bill C-36, on elder abuse.

For this panel I would like to introduce to the committee, from the Social Services Network, Dr. Naila Butt, Executive Director; from the Canadian Nurses Association, Barbara Mildon,

Je ne peux pas être d'accord avec vous quand vous dites que la seule façon dont les gens peuvent être prévenus de quelque chose, c'est de publier dans la *Gazette du Canada* l'information qui est incorporée par renvoi, que ce ne sera pas accessible. Je ne suis pas d'accord avec vous. Le fait que le règlement est là, c'est là où commence le processus. Si, pour une raison ou une autre, l'information n'est pas accessible, il existe des recours, car c'est exigé par la loi.

**Le sénateur Joyal :** C'est la raison pour laquelle dans son mémoire, le Conseil canadien des normes indique clairement ce qui suit :

Nous croyons qu'une politique gouvernementale fournissant des directives aux responsables de la réglementation sur les aspects à prendre en considération, comme la façon d'utiliser chaque méthode et le moment où il faut l'utiliser, est nécessaire.

C'est ce que les représentants du conseil ont proposé afin de compléter le contenu du projet de loi. J'ai une question à vous poser. Convenez-vous qu'il faut que le gouvernement adopte une telle politique et de telles balises pour que le projet de loi réponde aux objectifs?

**M. Nicholson :** Encore une fois, je crois qu'il répond aux objectifs. Je pourrais demander à M. Hallée d'en dire davantage à ce sujet.

Je dirais aux gens qui ont comparu qu'il s'agit d'un grand pas en avant quant à la responsabilité et à l'accessibilité et, bien sûr, à la réduction des problèmes auxquels les gens font face actuellement concernant ces règlements. Monsieur Hallée?

**Le sénateur Joyal :** Monsieur le ministre, pour être juste envers les représentants du Conseil canadien des normes, je souligne qu'ils ne contestent pas l'objectif du projet de loi; ils approuvent son contenu. Ils ont seulement proposé qu'en complément à l'objectif du projet de loi, une politique et des balises sont essentielles afin de nous assurer que...

**M. Nicholson :** Je comprends ce que vous dites. Il nous faut y aller étape par étape, sénateur.

Je le répète : je pense que c'est un grand pas en avant. Si d'autres recommandations sont faites, nous les examinerons, mais nous devons commencer par cela.

**Le président :** Monsieur le ministre, je vais intervenir ici. Je vous remercie vous, et vos collaborateurs d'avoir comparu devant nous aujourd'hui et d'avoir aidé le comité dans le cadre de son étude des deux projets de loi. C'est très apprécié.

Nous accueillons maintenant notre deuxième groupe de témoins et nous poursuivons notre étude sur le projet de loi C-36, qui porte sur la maltraitance des aînés.

Je vous présente la Dre Naila Butt, directrice générale du Social Services Network. Nous accueillons également deux représentantes de l'Association des infirmières et infirmiers du

President, and Norma Freeman, Nurse Advisor, Professional Practice; and, appearing by video conference from the Montreal Jewish General Hospital, Maxine Lithwick, Director, Department of Social Services.

Ms. Butt, I believe you will begin.

**Dr. Naila Butt, Executive Director, Social Services Network:** I would like to thank the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs for inviting the Social Services Network to appear before you as you are examining Bill C-36 in reference to the issue of elder abuse.

The Social Services Network is a not-for-profit charitable organization established in 2004 to deliver culturally and linguistically appropriate services to the diverse South Asian population living in the greater Toronto area. Our work on critical issues affecting South Asian families has established ourselves as a major provincial and national player, particularly as we are at the forefront of addressing the issue of violence in South Asian families, including a strong focus on elder abuse.

One of our main avenues for addressing the issue is through our annual province-wide conference Impact of Family Violence: A South Asian Perspective and the pan-Canadian initiative funded by Human Resources and Skills Development Canada's New Horizons for Seniors Program, which we entitled: Building A Safe Community for South Asian Seniors. The goal of this project is to work in four local communities toward a coordinated community response and increased knowledge on elder abuse awareness for South Asian families and the development of effective supports.

Our front-line staff witnessed elder abuse in South Asian communities as an increasing problem. This has been confirmed with consultations with seniors, and other community workers and agencies who participated in our conference in 2011 and this year in May 2012. Detailed in the Impact of Family Violence Conference Report — and I have a copy of it for you — seniors and front-line workers described the psychological, financial, verbal and emotional abuse that they were experiencing in their homes, leading to depression and other mental health issues.

Tamil seniors from war-torn countries also suffer from post-traumatic stress disorder. Many seniors are experiencing exploitation, and there is an expectation that they are to provide child care, housework and cooking for the family. Violation of rights, false information about their entitlements as

Canada : Barbara Mildon, qui en est la présidente, ainsi que Norma Freeman, qui est infirmière-conseil, Pratique professionnelle. Enfin, Maxine Lithwick, chef du Département des services sociaux de l'Hôpital général juif de Montréal, comparait devant nous par vidéoconférence.

Madame Butt, je crois que c'est vous qui allez commencer.

**Dre Naila Butt, directrice générale, Social Services Network :** J'aimerais remercier le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles d'avoir invité le Social Services Network à comparaître devant lui dans le cadre de son étude du projet de loi C-36, qui porte sur la question de la maltraitance des aînés.

Le Social Services Network est une œuvre de charité sans but lucratif qui a été créée en 2004 pour fournir des services adaptés sur les plans culturel et linguistique à la population diversifiée de l'Asie du Sud qui vit dans la région du Grand Toronto. Notre travail sur les enjeux critiques qui touchent les familles sud-asiatiques nous a permis d'établir notre réseau comme acteur provincial et national majeur, surtout puisque nous jouons un rôle de premier plan dans la lutte contre le problème de la violence dans les familles sud-asiatiques, et nous accordons particulièrement une grande importance à la maltraitance des aînés.

Parmi les principaux moyens à notre disposition pour lutter contre ce problème, notons notre conférence provinciale annuelle sur les répercussions de la violence familiale dans une perspective sud-asiatique et une initiative pancanadienne lancée dans le cadre du programme Nouveaux Horizons pour les aînés de Ressources humaines et Développement des compétences Canada visant à créer des milieux de vie sûrs pour les personnes âgées d'origine sud-asiatique. Ce dernier projet est réalisé dans quatre collectivités en vue de coordonner la démarche locale et d'accroître la sensibilisation au problème de la maltraitance des aînés au sein des familles d'Asie du Sud aux fins du développement de mécanismes de soutien efficaces.

Nos intervenants de première ligne sont à même de constater que le problème de la maltraitance des aînés au sein des collectivités d'origine sud-asiatique prend de l'ampleur. Nous avons pu le confirmer lors de nos consultations avec les aînés ainsi qu'avec les autres travailleurs et organismes communautaires qui ont participé à notre conférence de 2011 de même qu'à celle de cette année, en mai 2012. J'ai pour vous un exemplaire du rapport produit à l'issue de la conférence sur les répercussions de la violence familiale. Les aînés et les intervenants de première ligne y décrivent en détail la violence psychologique, l'exploitation financière et les attaques verbales dont sont victimes les personnes âgées à domicile, ce qui pave la voie à la dépression et à d'autres problèmes de santé mentale.

Les aînés tamouls provenant de pays ravagés par la guerre souffrent également de stress post-traumatique. Plusieurs personnes âgées sont victimes d'exploitation; on s'attend à ce qu'elles gardent les enfants, entretiennent la maison et cuisinent les repas. La violation de leurs droits, les renseignements erronés

sponsored immigrants, and fear of deportation, the police and a lack of information about rights, entitlements, and how to navigate the system all keep South Asian seniors vulnerable to abuse.

Why do not they seek help? There is a strong fear of bringing shame to the family. It is considered a shame if someone from outside is brought in to help with your elder parents. They do not know where to go for services and what their rights are. The most significant stresses that they experience relate to the migration and settlement processes such as language barriers, cultural conflict, loss of their social support system and their changing role in Canada.

Stress and poverty at home affects their physical and mental health, leaving them isolated, frustrated and depressed. Seniors are eligible for the Canada Pension Plan only after being in Canada for 10 years and that, too, is sometimes used by their children due to their under or unemployment and many other immigrant stressors. Seniors fear that accessing mainstream service agencies and their intervention may result in family breakup, which is of prime importance.

Recently, an OMNI documentary was aired on television called *On Their Own: The Trials of South Asian Seniors*, which highlights this issue effectively. I have a copy of that documentary that I will be sharing later.

What can be done? More support and funding for South Asian seniors' programs that are delivered by agencies run by and serve South Asian people. Agencies need to provide education and support to seniors and families before and after the immigration process in their own language and from people who are from their own culture.

Mainstream front-line health and social service providers need to receive sensitivity training on identifying the distinct signs and symptoms, and appropriate ways to intervene.

Culturally and linguistically sensitive family counselling programs, more support for adult children and caregivers, public awareness campaigns in faith settings and South Asian-specific emergency residential centers — thanks to HRSDC funding, we are able to focus on developing, piloting and expanding the reach of those strategies.

In conclusion, while legislative changes are necessary to reflect society's values and serve as a deterrent to negative behaviour, sentencing or criminalization of the issue alone will not solve the problem. We have to address the distinct factors that influence the

au sujet de leur situation d'immigrants parrainés, la crainte de l'expulsion et de la police, et le manque d'information au sujet des droits et possibilités et sur la façon de s'y retrouver dans le système sont autant d'éléments qui font en sorte que les aînés d'origine sud-asiatique sont vulnérables à la maltraitance.

Pourquoi ne demandent-ils pas de l'aide? On craint énormément de jeter la honte sur sa famille. Il est considéré comme honteux de demander l'aide de quelqu'un de l'extérieur pour ses parents âgés. Ces gens-là ne connaissent pas leurs droits et ne savent pas à qui s'adresser pour obtenir des services. C'est dans le contexte du processus d'immigration et d'établissement qu'ils vivent leurs moments les plus stressants. Ceux-ci sont notamment attribuables aux barrières linguistiques, aux différences entre les cultures, à la perte de leur système de soutien social et au nouveau rôle qu'ils assument en arrivant au Canada.

Le stress et la pauvreté affectent leur santé physique et mentale en les plongeant dans l'isolement, la frustration et la dépression. Les aînés ne sont admissibles au Régime de pensions du Canada qu'après avoir vécu dix ans au pays, et il arrive parfois que ces sommes soient utilisées par leurs enfants parce qu'ils sont sans emploi ou sous-employés et qu'ils doivent composer avec bon nombre des autres difficultés associées au statut d'immigrant. Les aînés craignent de causer l'éclatement de la famille, une institution de toute première importance, s'ils ont recours aux interventions des agences de service destinées à la population en général.

Un documentaire intitulé *On Their Own : The Trials of South Asian Seniors* a été récemment diffusé sur OMNI Television. Je vous remettrai tout à l'heure une copie de ce film qui traite des épreuves vécues par les aînés sud-asiatiques abandonnés à leur triste sort.

Que peut-on faire? Il faut accroître le soutien et le financement pour les programmes destinés aux aînés d'Asie du Sud qui sont offerts par des agences dirigées par des Sud-Asiatiques. Avant et après le processus d'immigration, les aînés et leurs familles doivent avoir accès dans leur langue à des programmes d'éducation et de soutien offerts par des gens partageant leur culture.

Les intervenants de première ligne offrant des soins de santé et des services sociaux à l'ensemble de la population doivent être sensibilisés de manière à pouvoir détecter les signes et les symptômes distinctifs et savoir comment y réagir.

On a aussi besoin de programmes de counseling familial tenant compte des particularités culturelles et linguistiques, d'un soutien accru pour les enfants adultes et les aidants naturels, de campagnes de sensibilisation du public dans le contexte religieux et de refuges d'urgence destinés aux gens d'Asie du Sud. Grâce au financement de RHDCC, nous avons pu élaborer des stratégies en ce sens, les mettre à l'essai et en étendre la portée.

En conclusion, bien que des changements législatifs soient nécessaires pour mieux refléter les valeurs de la société et décourager les comportements néfastes, il ne suffit pas d'imposer des peines ou de criminaliser de tels comportements

occurrence of elder abuse in South Asian homes. The factors are complex, and interventions and explanations that emphasize “culture” often provide an overly simplistic analysis to the complex and confusing web of problems that South Asian families in Canada may be engulfed in.

Our general view is that increased criminalization of abuse without addressing the root causes of elder abuse, such as poverty experienced by immigrants, more supports for family caregivers and the lack of culturally effective services for seniors, will have limited short-term impact in our communities.

Clearly, Bill C-36 will also not address situations which fall short of criminal activity. It only applies once abuse has occurred; it does little to prevent it. There is also a concern that with criminalization, in this case, harsh sentencing for elder abuse, all that will happen is that victims will be less likely to speak up and complain because of the implications for their family members, that is, the accused perpetrators.

We have to address the issue in a holistic and meaningful way. If the goal is to stop elder abuse, then this bill alone is not the answer.

The South Asian population is growing rapidly, and South Asians continue to remain one of the largest visible minorities in Ontario and Canada as a whole; and the senior population is rapidly growing. With such a dramatic growth rate for the South Asian population, we are seeing a critical need for an expansion of our services for seniors, particularly in the areas of prevention and more effective response to elder abuse.

Thank you once again for giving us this opportunity to address the committee and recognizing the importance of including the specific issues affecting South Asian seniors pertaining to elder abuse within the protecting Canada’s seniors act.

**The Chair:** Ms. Mildon, I believe you have an opening statement.

**Barbara Mildon, President, Canadian Nurses Association:** Thank you for the opportunity to be here on behalf of the Canadian Nurses Association, CNA, which represents more than 146,000 of Canada’s registered nurses.

I especially welcome the opportunity to be here because, when I was a home care nurse, I cared for many seniors, the memories of whom are often close.

pour régler le problème. Nous devons nous attaquer aux différents facteurs à l’origine de la maltraitance des aînés dans les foyers sud-asiatiques. Les interventions et explications mettant l’accent sur l’aspect culturel s’appuient souvent sur une analyse trop simpliste de l’enchevêtrement complexe de problèmes pouvant être le lot des familles d’origine sud-asiatique au Canada.

Nous estimons d’une manière générale qu’en criminalisant davantage la maltraitance sans s’attaquer à ses causes profondes, comme la pauvreté des immigrants, le manque de soutien aux aidants naturels et l’absence de services adaptés aux particularités culturelles des aînés, on n’aura qu’un impact restreint et à court terme dans nos collectivités.

Il va de soi que le projet de loi C-36 ne pourra pas s’appliquer dans les situations où l’on ne peut pas conclure à une activité criminelle. Ces dispositions ne s’appliquent qu’une fois les mauvais traitements infligés et ne peuvent pas vraiment les prévenir. On s’inquiète également du fait que la criminalisation, l’imposition de sentences plus sévères pour la maltraitance des aînés en l’espèce, fera en sorte que les victimes seront moins enclines à se plaindre en raison des répercussions possibles sur leurs proches, les présumés coupables.

Une démarche sensée et holistique s’impose pour aborder cette problématique. Si l’objectif est de mettre fin aux mauvais traitements envers les aînés, alors ce projet de loi n’est pas une solution en lui-même.

La population d’origine sud-asiatique connaît une croissance rapide; elle demeure l’une des plus importantes minorités visibles en Ontario et au Canada dans son ensemble. Le nombre de personnes âgées au sein de cette population augmente rapidement. Dans ce contexte démographique tout à fait particulier, il faut absolument que nous étendions notre éventail de services à l’intention des aînés, surtout pour ce qui est de la prévention et de l’efficacité des interventions en cas de maltraitance.

Je vous remercie encore une fois de nous avoir donné l’occasion de prendre la parole devant le comité pour insister sur l’importance de prendre en compte les aspects particuliers touchant la maltraitance des aînés d’origine sud-asiatique dans le cadre de la Loi sur la protection des personnes âgées du Canada.

**Le président :** Madame Mildon, je crois que vous avez également une déclaration préliminaire.

**Barbara Mildon, présidente, Association des infirmières et infirmiers du Canada :** Je vous remercie de me donner l’occasion de vous parler au nom de l’Association des infirmières et infirmiers du Canada (AIIC) qui représente plus de 146 000 infirmiers et infirmières autorisés.

Je suis particulièrement heureuse de me retrouver devant vous, car j’ai eu la chance de dispenser des soins à domicile à de nombreuses personnes âgées dont j’ai gardé un souvenir très vibrant.

CNA supports the proposed changes to the Criminal Code. We believe that having an understanding of the abuse of the socially vulnerable, including seniors, woven into section 718 is a positive step forward in addressing criminal elder abuse. In doing so, Canada is acknowledging that the same act of abuse may cause different degrees of damage in different people.

CNA recognizes elder abuse as any action or deliberate inaction by a person in a position of trust that causes harm, or could reasonably be expected to cause harm, to an older person. This includes all types of abuse: emotional, physical, sexual and financial, as well as instances of neglect and violation of rights.

CNA understands vulnerability as a social condition, not an inherent quality of an individual. Vulnerability is not a static condition, as circumstances change and so do the people involved in a situation of abuse. In other words, people can be more or less vulnerable to different social conditions at different points in their lives. This definition underscores why the provisions within Bill C-36 to recognize vulnerability beyond age alone are important.

Canada's registered nurses can tell you that elder abuse is an issue in need of much attention. RNs work with Canadians from cradle to grave, in every facet of the health system — in the home, schools, community health centres, hospitals and long-term care facilities — and in every Canadian jurisdiction. We are witness to elder abuse and play a critical role in identifying, reporting and testifying in these cases in order to protect the safety and dignity of our patients.

CNA strongly believes that everyone — health providers, governments, employers, and Canadians — have a role to play in promoting a healthy Canada. Therefore, these amendments to the Criminal Code must be accompanied by educational resources to ensure that the public at large and those within the legal system have the knowledge they need to recognize and subsequently to prosecute elder abuse.

Having the Criminal Code include measures to prosecute and sentence on the basis of age and other factors that contribute to the impact of the crime has the potential to be an important deterrent to elder abuse. However, a bill alone cannot safeguard the caring, dignity and respect that older Canadians deserve. In order to prevent elder abuse, we must also build awareness of the issue, promote abuse reporting mechanisms, and tackle the root causes of vulnerability, including poverty, isolation and infirmity. Elder abuse is not only a patient safety issue. It is also a public health imperative.

L'AIIC est favorable aux changements proposés au Code criminel. Nous estimons que la prise en compte de la vulnérabilité de certains membres de notre société, y compris les personnes âgées, dans l'article 718 est un pas en avant dans la lutte contre la maltraitance envers les aînés. Ce faisant, le Canada reconnaît que le même acte répréhensible peut avoir des répercussions variables selon les victimes.

Selon nous, la maltraitance envers les aînés s'entend de toute action ou omission par une personne en position de confiance qui cause du tort ou risque vraisemblablement d'en causer à une personne âgée. Cela comprend toutes les formes d'abus : violence psychologique, sévices physiques ou sexuels, exploitation financière, négligence et violation des droits.

Notre association considère que la vulnérabilité est une condition sociale, et non une caractéristique inhérente à un individu. La vulnérabilité n'est pas une condition immuable, car les circonstances peuvent changer. Il en va de même des personnes en cause dans une situation de mauvais traitements. Autrement dit, une personne peut être plus ou moins vulnérable à différentes conditions sociales à différentes étapes de sa vie. Cette définition témoigne de l'importance de reconnaître que la vulnérabilité ne se limite pas à l'âge comme le fait le projet de loi C-36.

Les infirmières et infirmiers autorisés du Canada pourraient vous dire que la maltraitance des aînés est un problème qui nécessite une attention plus soutenue. Ce sont nos membres qui travaillent auprès des Canadiens du berceau au tombeau dans tous les cadres de notre système de santé — domiciles, écoles, centres de santé communautaires, hôpitaux et établissements de soins de longue durée — dans toutes les régions du pays. Nous sommes témoins de mauvais traitements envers les aînés et jouons un rôle essentiel en détectant les cas semblables, en les signalant et en témoignant devant les tribunaux pour protéger la sécurité et la dignité de nos patients.

Notre association est convaincue que tous — pourvoyeurs de soins de santé, gouvernements, employeurs et Canadiens — ont un rôle à jouer dans la promotion d'un Canada plus en santé. Les modifications proposées au Code criminel doivent donc s'accompagner de ressources éducatives pour veiller à ce que la population dans son ensemble et les intervenants du système judiciaire disposent de toutes les connaissances nécessaires pour reconnaître les cas de maltraitance et tenter les poursuites qui s'imposent.

En intégrant au Code criminel des dispositions permettant d'intenter des poursuites et d'imposer des peines tenant compte de l'âge et des autres facteurs contribuant aux répercussions du crime sur la victime, on pourrait dissuader fortement d'éventuels contrevenants. Cependant, un projet de loi ne peut pas à lui seul assurer aux aînés canadiens les soins, la dignité et le respect auxquels ils ont droit. Pour prévenir la maltraitance, nous devons également faire mieux connaître le problème et les mécanismes de signalement en plus de nous attaquer aux causes profondes de la vulnérabilité, y compris la pauvreté, l'isolement et l'incapacité. La

In recognizing that we all have a role to play in a healthy Canada, it is important to understand the role of collaboration when dealing with the complex issue of elder abuse.

This issue requires the health, legal, private and government sectors to work together to shed much needed light on elder abuse and to educate those who work with and care for our seniors.

Elder abuse programs developed with the help of federal funding are currently being implemented to educate front-line workers. Topics include understanding and recognizing elder abuse; provincial, territorial and federal laws on elder abuse; what to do when elder abuse is present or suspected; and creating a work environment that values the safety and well-being of seniors.

Registered nurses across Canada will, of course, continue to promote the prevention of elder abuse. By continuing to fund successful projects to promote elder abuse awareness and investing in a public health-based prevention strategy, the federal government can work with Canadians to take meaningful action in stopping the cycle of elder abuse.

I want to make one last important point. Elders are our parents, our grandparents, our friends and our neighbours. They have helped shape Canada throughout its history, and each of our own individual lives. As Canada's population grows, as we continue to be living longer lives, older Canadians will continue to make important contributions to our society. We must all recognize this value and keep it at the heart of our care and treatment of older Canadians.

In summary, CNA supports Bill C-36, the protecting Canada's seniors act.

Thank you for your time and attention today, and I look forward to your questions.

**The Chair:** Thank you.

Ms. Lithwick, do you have some opening comments?

**Maxine Lithwick, Director, Department of Social Services, Montreal Jewish General Hospital:** I do. Thank you very much for inviting me to appear before you. I will introduce myself briefly. I am a social worker and throughout my career I have been involved in the detection, prevention and intervention of elder abuse.

maltraitance des aînés n'est pas uniquement un problème menaçant la sécurité des patients. C'est aussi un impératif de santé publique.

Étant donné que nous avons tous un rôle à jouer dans la promotion d'un Canada plus sain, il faut bien comprendre l'importance de la collaboration dans la lutte contre le problème complexe de la maltraitance des aînés.

Il faut donc que les intervenants du secteur de la santé, du domaine judiciaire, du secteur privé et des gouvernements conjuguent leurs efforts pour conscientiser les gens au problème et sensibiliser ceux qui travaillent auprès des aînés et leur dispensent des soins.

Des programmes touchant la maltraitance des aînés conçus avec l'aide du financement fédéral sont actuellement mis en œuvre pour la formation des travailleurs de première ligne. Ceux-ci peuvent ainsi notamment comprendre et reconnaître le phénomène; connaître les lois provinciales territoriales et fédérales en la matière; savoir quoi faire en cas de maltraitance avérée ou suspectée; et créer un environnement de travail valorisant la sécurité et le mieux-être des aînés.

Il va de soi que les infirmières et infirmiers autorisés de tout le pays vont continuer à promouvoir la prévention de la maltraitance des aînés. En maintenant son financement de projets de sensibilisation efficaces et en investissant dans une stratégie de prévention axée sur la santé publique, le gouvernement fédéral peut travailler de concert avec les Canadiens pour prendre des mesures significatives en vue de rompre le cycle de la maltraitance des aînés.

J'aurais encore une dernière remarque d'importance. Les aînés sont nos parents, nos grands-parents, nos amis et nos voisins. Ils ont contribué à façonner le Canada et chacune de nos existences. Au fil de la croissance de la population canadienne et de l'augmentation de sa longévité, les aînés canadiens continueront de contribuer de façon importante à notre société. Nous devons tous en être pleinement conscients et bien en tenir compte lorsque nous prodiguons des soins et des services à nos aînés.

En résumé, l'AIIIC est favorable au projet de loi C-36, la Loi sur la protection des personnes âgées du Canada.

Merci de votre attention et du temps que vous m'avez consacré aujourd'hui. Je me ferais un plaisir de répondre à vos questions.

**Le président :** Merci.

Madame Lithwick, avez-vous des remarques préliminaires?

**Maxime Lithwick, chef, Département des Services Sociaux, Hôpital général juif de Montréal :** Oui. Un grand merci de m'avoir invitée à prendre la parole. Je vais me présenter brièvement. Tout au long de ma carrière de travailleuse sociale, je me suis employée à détecter les cas de maltraitance des aînés, à les prévenir et à intervenir en pareilles circonstances.

Recently, I have been a consultant to the Minister of Families and Seniors in Quebec, on their recent elder abuse action plan. I have also been involved in many research projects to further the understanding and the dynamics of elder abuse.

In general, I want to state that I agree with the principles set out in the first paragraph of the legislative summary, that this amendment will help ensure that sentencing for crimes against elderly Canadians reflects the significant impact crime has on their lives, for people who target the elderly because of their vulnerability, for example, financial advisers who take people's life savings; who pay caregivers who exploit the elderly and take their money but do not give them the help they need and who leave the older person without money and neglected; and who rob the elderly and target them in the street or in their home because they know they are a weak victim, deserve to have a sentence that reflects the impact this has had on their victim's life. It is also important to somehow get the message across: Do not mess with vulnerable people. Our society does not accept it.

I must also re-emphasize the complexity of senior mistreatment and the complexity when the situation gets to a judicial level. As the previous speakers have mentioned, elder abuse cannot be handled just by a law, and this law, although it has a role to play, is not the whole answer.

The legislative summary captures most of the elements concerning a bill of this nature. I will emphasize again that judicial recourses are often a last recourse and often in the most extreme circumstances.

However, at the same time, according to our knowledge, senior mistreatment in all of its forms is under-reported for the reasons mentioned in your summary. I do believe that the increase of police-reported family violence against seniors has risen because of increased knowledge about elder abuse within the community by seniors, by law enforcement officers, by prosecutors and by judges.

I still believe that we are at the tip of the iceberg in knowing the prevalence and the impact this problem has on older people. It is only with education and monitoring that we will begin to get a more realistic picture of what the actual numbers are. Again, what gets reported is usually when a situation has become extreme, or when it is clear that a crime has been committed.

In the recent past, police officers have had a hard time seeing this type of crime, and sometimes rightfully so. For example, this is a story from many years ago. A neighbour calls the CLSC, our local health and social service network, and says she hears yelling and screaming and things breaking in her neighbour's apartment. The neighbours are a couple in their nineties. I advise her to call the police. The police arrive and find a very elderly couple yelling at each other. Both are bleeding because they had been hit by

Plus récemment, j'ai travaillé comme experte-conseil auprès du ministère de la Famille et des Aînés du Québec dans le cadre de son plan d'action pour les mauvais traitements envers les aînés. J'ai aussi participé à de nombreux projets de recherche visant à mieux comprendre la nature et la dynamique de ce phénomène.

D'une manière générale, je suis d'accord avec les principes établis dans le premier paragraphe du résumé législatif, à savoir que la modification proposée contribuera à faire en sorte que la détermination de la peine imposée pour les crimes contre les aînés au Canada tienne compte des graves répercussions qu'ont ces crimes dans leur existence. Toutes les personnes qui ciblent les aînés en raison de leur vulnérabilité, qu'il s'agisse de conseillers financiers qui leur volent les économies de toute une vie; d'aidants rémunérés qui les exploitent et partent avec leur argent en ne leur fournissant pas les soins dont ils ont besoin; et de ceux qui détournent les personnes âgées et les ciblent dans la rue ou dans leur foyer en sachant qu'ils sont des proies faciles; tous ces gens méritent une peine qui reflète l'impact de leurs agissements dans la vie de leurs victimes. Il est aussi important de bien faire passer le message : Ne touchez pas aux personnes vulnérables. Notre société ne l'acceptera pas.

Je dois insister sur le fait que la maltraitance des aînés est un problème complexe, d'autant plus lorsque le phénomène est judiciarisé. Comme les intervenants précédents l'ont indiqué, le problème ne peut être résolu uniquement au moyen d'une loi, et ce projet de loi-ci, même s'il a un rôle à jouer, ne va pas tout régler.

Le résumé législatif traite de la plupart des éléments pertinents à un projet de loi de cette nature. Je dois préciser encore une fois que les tribunaux sont souvent la solution de derniers recours à laquelle on ne fait appel que dans des circonstances extrêmes.

Par ailleurs, nous savons toutefois qu'il y a sous-signallement de la maltraitance des aînés sous toutes ses formes pour les raisons mentionnées dans votre résumé. J'estime que l'augmentation du nombre de cas de violence familiale contre des aînés qui sont déclarés par la police est attribuable à une plus grande sensibilisation au phénomène chez les personnes âgées, les policiers, les procureurs et les juges.

Je crois que nous ne voyons encore que la partie émergée de l'iceberg pour ce qui est de la prévalence de ce problème et de ses répercussions sur nos aînés. C'est uniquement grâce à la sensibilisation et au suivi que l'on pourra commencer à se faire une idée plus réaliste de la véritable ampleur du phénomène. En effet, il n'y a généralement signallement que lorsque la situation est devenue hors contrôle, ou qu'il est évident qu'un crime a été commis.

Jusqu'à tout récemment, les policiers ont eu du mal à repérer ce genre de crimes, et on peut parfois les comprendre. À titre d'exemple, voici ce qui s'est produit il y a plusieurs années. Une femme a appelé au CLSC, notre réseau local de services sociaux et de santé, pour dire qu'elle entendait des cris et des bruits d'objets qui se fracassent dans l'appartement de ses voisins, un couple de nonagénaires. Je lui ai dit d'appeler la police. Les policiers se sont rendus sur place pour y trouver ces deux personnes très âgées qui



objects; broken plates and vases are strewn around the apartment. Both are bruised, but neither seems seriously injured. When the police try to get a story, the wife says defiantly to the police officer, "He called me syphilitic whore, so I hit him," and he says he hit her back. He says, "She has to take care of me, and she is always going out and leaving me alone. I cannot be alone and who is she with anyway?" and so it goes.

Long story short, a violent situation has occurred, similar to conjugal violence. There is no apparent witness, except for the police officers, to this crime and the wife says, "If you arrest my husband, I will kill myself." They were very dramatic. She would definitely not testify against her husband, but the reality is that they could seriously hurt each other, and the police did not see this as a family violence situation, but of two old people losing it, and they did not know what to do. They certainly did not want to take either one of them to jail.

These are the types of situations we sometimes confront where there is violence going on. Social services needed to be involved and a criminal resolution was not necessarily the best solution, but yet this couple may need protection. In the end, social services did get involved.

Another example of a situation where possibly the amendment could be applied is another complex case. A 72-year-old man has a dual diagnosis of schizophrenia and personality disorder. This man is treated by court order for his schizophrenia, but there is no treatment for his personality disorder. When he was hospitalized on a court order due to alcohol abuse and a psychotic episode related to a substance abuse, he raped a 58-year-old woman on the floor, a frail person. Mister was not psychotic when he performed this act. The woman was traumatized. Police were called and a report was taken, but the issue is when the man gets to court often he is referred back to hospital as he has a psychiatric history. Obviously the hospital does not want to hospitalize him, because medically he is stable. They cannot treat his personality disorder, and he could do harm to another patient on the floor. The fact is he is not criminally insane. He knows what he did, but does not care. The judicial system keeps referring him back to the medical system where he tends to victimize more vulnerable people.

Senior mistreatment cases are difficult and often can include elements of mental health problems or drug and alcohol addiction. However, again there is a need for well-trained police officers, prosecutors and judges. There is a need for a multi-sectorial approach.

se criaient après. Les deux saignaient après avoir été frappés par des objets; des débris d'assiettes et de vases jonchaient le plancher de l'appartement. Les deux avaient des ecchymoses, mais ne semblaient pas gravement blessés. Lorsque les policiers ont voulu savoir ce qui s'était passé, la femme a répondu qu'elle avait frappé son mari parce qu'il l'avait traitée de pute syphilitique. Il a dit qu'il avait simplement répliqué. Il a ajouté : « Elle est censée s'occuper de moi, mais elle toujours sortie et me laisse tout seul. Je ne veux pas être tout seul; qui donc va-t-elle ainsi retrouver? ».

Bref, un cycle de violence conjugale s'est enclenché. Il n'y a pas de témoin direct, hormis les agents de police, de ce crime et la femme menace de se suicider si on arrête son mari. Les deux avaient le sens du drame. Il va de soi qu'elle n'allait pas témoigner contre son époux, mais le fait demeure qu'ils risquaient de se blesser sérieusement. La police n'a pas considéré qu'il s'agissait d'une situation de violence familiale, mais plutôt de deux personnes âgées qui avaient un peu perdu la tête, et ne savait pas trop quoi faire. Bien évidemment, on ne voulait pas incarcérer l'un d'eux.

Voilà le genre de situations avec lesquelles nous devons parfois composer lorsque la violence sévit. En pareil cas, il fallait faire appel aux services sociaux, car la voie pénale n'est pas nécessairement la meilleure solution, mais ces deux personnes avaient tout de même besoin d'être protégées l'une de l'autre. En fin de compte, les services sociaux sont intervenus.

Je vais vous donner un autre exemple de cas complexe où la modification proposée aurait pu être appliquée. Un homme de 72 ans avait un diagnostic double de schizophrénie et trouble de la personnalité. Par ordonnance de la cour, l'homme était traité pour sa schizophrénie, mais pas pour son trouble de la personnalité. Pendant son hospitalisation forcée pour consommation abusive d'alcool et épisode psychotique relié à une intoxication, il a violé une frêle patiente de 58 ans se trouvant sur le même étage que lui. L'homme n'était pas psychotique lorsqu'il a commis son délit. La femme a bien sûr été traumatisée. Les policiers ont été appelés sur les lieux et un rapport a été rédigé, mais le problème est que les tribunaux ont tendance à le rediriger vers les hôpitaux en raison de ses antécédents psychiatriques. L'hôpital ne voulait pas de lui parce que son état de santé ne justifiait pas qu'on le garde. On ne pouvait pas traiter son trouble de la personnalité et il aurait pu s'en prendre à un autre patient sur l'étage. Le fait est qu'il ne pouvait être déclaré aliéné mental en vertu du Code criminel. Il savait ce qu'il faisait, mais il s'en fichait. Le système judiciaire ne cesse de le renvoyer vers le système de santé au sein duquel il a tendance à s'en prendre aux personnes vulnérables.

Ainsi, les cas de maltraitance des aînés sont complexes et comportent souvent des aspects liés à des problèmes de santé mentale, d'alcoolisme ou de toxicomanie. Il faut donc pouvoir compter sur des policiers, des procureurs et des juges bien formés. Une approche multidisciplinaire est également de mise.

This man is dangerous and can cause extreme harm to frail older and younger people. Hopefully, this amendment will allow judges to look at the impact of his crime on his victims and render the correct judgment.

I had another similar situation when a son with a psychiatric history beat up his mother. He kept on being released. He was not criminally insane, but he could be very aggressive and, of course, the mother would not testify against her son, but she was so badly beat up she had to be hospitalized. These are difficult cases to know what to do.

In your summary, you talked about the high risk of Aboriginal Canadians. Another at-risk population is older women who have been marginalized most of their lives — drug addicts, prostitutes, et cetera. In a research project I did many years ago, we studied older single women who were victims of abuse. These women had been on welfare most of their lives and had experienced a life of violence. As older women, they continued to be victimized by landlords and others. They would be physically, sexually and financially abused more frequently than women of the same age who did not come from the same background. These victims are harder to find, because they do not report that they are victims of crime.

Another at-risk population is seniors sponsored by their children, but the first speaker spoke about that so I will not add anything here.

There are other issues to keep in mind. Court processes are long and not necessarily elder-friendly. Victims may have cognitive incapacity making their testimony difficult. Another issue we did not talk about is financial institutions often witness abuse or fraud going on. It is not clear to many banks the right to report, and there is a fear to report to the police because they do not know if their client will collaborate. There are also cultural and linguistic barriers.

I have some recommendations. Police officers, social workers, and community organizations need to work closely together. Training for police, prosecutors and judges on elder abuse is essential. In fact, with the growing proportion of elderly, it would make sense that there are specialized and trained multi-sectorial teams that intervene when a crime against the elderly has been committed, and it also has to take into account cross-cultural issues.

In conclusion, victims of abuse come from all backgrounds. Anyone is at risk of being a victim of abuse, but it is a crime that is hard to detect and one that could be linked to a complex

L'homme dont je viens de vous parler est dangereux et peut causer d'énormes préjudices à des personnes vulnérables, qu'elles soient vieilles ou jeunes. Il faut espérer que la modification proposée ici permettra aux juges de prendre en compte les répercussions du crime commis sur les victimes pour prendre la décision qui s'impose.

Je pense à une autre situation semblable où un homme ayant des antécédents psychiatriques battait sa mère. On le relâchait sans cesse. Il n'était pas dément au sens du Code criminel, mais pouvait être très agressif. Tout naturellement, la mère ne voulait pas témoigner contre son fils, mais elle était amochée à un point tel qu'il a fallu l'hospitaliser. Il y a des cas comme celui-là où il est difficile de savoir quoi faire.

Dans votre résumé, vous parlez des risques élevés qu'encourent les Canadiens autochtones. Un autre groupe à risque est celui des femmes âgées qui ont été marginalisées pendant la plus grande partie de leur vie — toxicomanes, prostituées, et cetera. Il y a plusieurs années, j'ai participé à un projet d'étude sur les femmes âgées seules victimes de mauvais traitements. Pendant la majeure partie de leur existence, ces femmes avaient vécu de l'aide sociale et connu la violence. Dans les dernières années de leur vie, elles continuaient d'être victimisées, notamment par leur propriétaire. Elles étaient victimes de violence physique et sexuelle et exploitées financièrement plus souvent que les femmes du même âge n'ayant pas les mêmes antécédents. Il est plus difficile de repérer ces victimes, car elles ne signalent pas les crimes commis à leur endroit.

Les aînés pris en charge par leurs enfants sont un autre groupe à risque, mais je n'ajouterai rien à ce sujet, car la première intervenante en a déjà parlé.

Il y a d'autres questions à considérer. Les procédures judiciaires sont longues et ne conviennent pas nécessairement aux personnes âgées. Certaines victimes peuvent accuser des déficits cognitifs rendant leur témoignage difficile. Par ailleurs, nous n'avons pas parlé du fait que certaines institutions financières peuvent souvent être témoins de cas d'exploitation ou de fraude. Bon nombre d'entre elles ne savent pas trop dans quelle mesure elles ont le droit de signaler de tels cas et craignent de faire appel à la police, car elles ne sont pas assurées d'obtenir la collaboration du client. Il y a également des barrières culturelles et linguistiques.

J'aurais quelques recommandations à vous faire. Policiers, travailleurs sociaux et organisations communautaires doivent travailler en étroite collaboration. Il est essentiel que les policiers, les procureurs et les juges suivent une formation relativement à la maltraitance des aînés. Compte tenu de la plus grande proportion occupée par les aînés au sein de nos populations, il serait bon que l'on mette sur pied des équipes multidisciplinaires spécialement formées pour intervenir lorsqu'une personne âgée est victime d'un crime, le tout en tenant compte des particularités culturelles.

En conclusion, les victimes de mauvais traitement peuvent venir de tous les milieux. Personne n'est à l'abri, mais c'est un crime difficile à détecter qui peut être relié à une dynamique

dynamic. This bill does get the right message, but there needs to be multi-sectorial framework in the judicial system to build knowledge on how this amendment helps and how they are supporting elder victims of crime.

**Senator Jaffer:** Thank you very much for all your presentations. This certainly will help our work and give us a better understanding of what you face from day to day.

I will start with Ms. Butt. I, myself, am a South Asian, so I do not say this with a lot of pride, but there is a real increase of elder abuse in the South Asian community, and I always feel one has to name it to deal with it. It has had more of an increase than any other community because of the factors that you set out. I will not set them out again.

You brought up the issue of honour. I would appreciate if you would explain what you mean by honour and why would people who are abused not speak out because of dishonour to their family?

**Dr. Butt:** First of all, with due respect, I did not use the word "honour."

**Senator Jaffer:** I heard you say "honour."

**Dr. Butt:** Again, whenever violence is associated with honour, there is obviously a difference, because it is not honourable to commit violence. There is no relationship.

What I do say is that they are silenced. Again, it is like the quote we have in the South Asian community that you should not wash your dirty linen in public. That acts as a deterrent for people to communicate. In this community, because of the background they come from, the state is not responsible for the children. It is the parents' responsibility, more so a mother's responsibility, so the success of a child or the failure of a child is directly attributed to the parents.

I think that is one of the reasons why they do not and, no matter which cultural background, you are very cautious that your children should not suffer, so I think that is the main reason why the seniors do not want to report, although they are suffering.

**Senator Jaffer:** The bill says that they will consider the victim's age and other personal circumstances.

You mentioned about not wanting to wash dirty linen in public. Would it be easy for those who have been abused to be able to explain in an open court as to what is happening to them personally?

**Dr. Butt:** I think it will be difficult, again because of the language and the cultural barriers.

complexe. Ce projet de loi envoie le message qui s'impose, mais on a besoin d'un cadre multisectoriel au sein du système judiciaire pour que chacun connaisse les avantages de la modification proposée et sache en quoi elle améliorera le sort des aînés victimes d'un crime.

**Le sénateur Jaffer :** Un grand merci à vous toutes pour vos exposés. Tout cela va certes nous aider dans notre travail en nous permettant de mieux comprendre les situations avec lesquelles vous devez composer quotidiennement.

Je vais débiter avec Mme Butt. Étant moi-même d'origine sud-asiatique, je ne suis pas vraiment fière de vous dire qu'il y a augmentation des cas de maltraitance des aînés dans la communauté sud-asiatique, mais j'ai toujours cru qu'il fallait verbaliser un problème pour pouvoir le régler. Le problème s'est aggravé au sein de notre communauté, plus que dans toute autre, en raison des facteurs que vous avez mentionnés et que je ne vais pas répéter.

Vous avez soulevé la question de l'honneur. Je vous serais reconnaissante de bien vouloir m'expliquer ce que vous entendez par « honneur » et pourquoi les victimes se taisent à cause du déshonneur pour leur famille.

**Dre Butt :** D'abord, sauf votre respect, je n'ai pas prononcé ce mot.

**Le sénateur Jaffer :** Je vous ai entendue.

**Dre Butt :** Encore une fois, violence et honneur, visiblement, se contredisent. La violence n'a rien d'honorable. Ces termes sont sans rapport.

Je dis qu'on les force au silence. Dans la communauté sud-asiatique, on dit que c'est en famille qu'on lave son linge. C'est une sorte de loi du silence. Dans cette communauté, traditionnellement, l'État n'a pas de responsabilités pour les enfants. Les enfants sont la responsabilité des parents, de la mère surtout, et la réussite d'un enfant ou son échec sont directement imputables aux parents.

Je pense que c'est l'une des raisons pour lesquelles, peu importe le milieu culturel, on fait bien attention de ne pas faire souffrir ses enfants, le principal motif pour lequel les personnes âgées préfèrent se taire, malgré leurs propres souffrances.

**Le sénateur Jaffer :** Dans le projet de loi, il est dit qu'il sera tenu compte de l'âge de la victime et de tout autre élément de sa situation personnelle.

Vous parlez de laver son linge en famille. Serait-il facile, pour les victimes, de pouvoir expliquer leur situation personnelle, en audience publique?

**Dre Butt :** Je pense que ce serait difficile, encore une fois à cause des barrières linguistiques et culturelles.

I think we are talking more about prevention, because there is a lot that happens before the case comes to the court. We are saying that we need to work with the community in an integrated, holistic way so that there is fairness and support for the caregivers; so the seniors know what their legal rights are; so there is support for those seniors who want to access the system; and so they know how to get the resources. Once you know that, you can prevent that. Once abuse has occurred, it is already too late.

We need to work on this before that and see how we can support these seniors so that it does not come to that stage. When it does come to that stage, then, again, keeping the family unit as a whole is so important. There is an opportunity to work together and give support so that it does not become a burden on the system.

**Senator Jaffer:** Should I put my name on second round or ask another question?

**The Chair:** Go ahead right now.

**Senator Jaffer:** Thank you.

Following what Dr. Butt said, my question is to all of you. What the government has done is a good first step. It is dealing with risk. What Dr. Butt and all of you have said is that just dealing with risk is one factor, but we need to look at a safety net — a holistic way so that we deal with it before it comes to the courts. Once it comes through the court system, the family has fallen apart.

What do we need in place besides this bill to build a safety net? The minister was here and he spoke well about horizons that raise awareness. Those are ads. You have all mentioned some things, but what should the safety net look like to prevent elder abuse?

**Ms. Mildon:** I would be happy to start that. Thank you for the question, Senator Jaffer.

You are talking about what is commonly known as upstream; how do we stop this upstream? There are a couple of things that come to mind. The first is a primary health care network where we have family physicians, nurse practitioners and clinics that see these vulnerable patients and bring them into a circle of care. We have to have strong primary care networks.

The second piece is public health nursing. Public health nursing has been one of those areas that has lost ground over recent years, yet it is public health nurses who can go into family homes, be the family counsellors, detect this problem earlier on and be instrumental in addressing and reducing it.

Je pense que nous parlons davantage de prévention, parce que beaucoup de choses surviennent avant que le tribunal ne soit saisi de l'affaire. D'après nous, il faut collaborer avec la communauté, de manière intégrée, en tenant compte de tous les aspects, pour traiter les soignants avec équité et les soutenir; pour que les personnes âgées connaissent leurs droits; pour qu'on soutienne celles qui veulent passer par le système; et pour qu'elles sachent comment obtenir les ressources. Quand on sait tout cela, on peut prévenir cette situation. Quand la maltraitance commence, il est déjà trop tard.

C'est avant qu'il faut s'attaquer au problème et déterminer comment on peut soutenir ces personnes âgées pour que leur situation ne se détériore pas jusqu'à ce point. Quand on est rendu là, il est tellement important de maintenir la cohésion familiale. Cela offre l'occasion de travailler ensemble et de s'épauler mutuellement pour ne pas devenir une charge pour le système.

**Le sénateur Jaffer :** Dois-je m'inscrire pour une deuxième série de questions ou est-ce que je peux en poser une autre?

**Le président :** Allez-y tout de suite.

**Le sénateur Jaffer :** Merci.

Pour faire suite à la réponse de la Dre Butt, ma question s'adresse à vous toutes. L'action du gouvernement est un premier pas dans la bonne direction. Elle s'attaque au risque. Ce que la Dre Butt a dit et vous tous aussi, c'est que s'attaquer au risque est une chose, mais il faut chercher à mettre en place un filet de sécurité — une façon globale de s'attaquer au problème avant que les tribunaux en soient saisis. Sinon, la famille sort brisée du système judiciaire.

Que faut-il, à côté du projet de loi, pour tisser un filet de sécurité? Le ministre est venu nous parler d'éventualités préoccupantes. Ses propos doivent attirer notre attention. Vous avez tous mentionné des éléments, mais à quoi le filet de sécurité devrait-il ressembler pour prévenir la maltraitance des personnes âgées?

**Mme Mildon :** Je veux bien parler la première. Merci pour votre question, sénateur Jaffer.

Vous parlez de ce que certains appellent « l'amont »; comment mettre fin à cette situation? Quelques solutions se présentent à l'esprit. La première est un réseau de santé primaire, dont les médecins de famille, les infirmières praticiennes et les cliniques voient ces patients vulnérables et les font entrer dans un cercle de soins. Il faut se doter de ces réseaux.

La deuxième est constituée de services infirmiers de santé publique. Ils ont perdu du terrain, ces dernières années. Pourtant, ce sont les infirmières de la santé publique qui peuvent se rendre dans les familles, les conseiller, déceler ce problème rapidement et contribuer à le résoudre et à le résorber.

Following up on the previous conversation, I think that we need some kinds of special teams, when there are situations that our third speaker spoke to; namely, when police are called. There needs to be a network called into the home that can help in those situations.

I can liken it in the psychiatric world. I work in the mental health field on a daily basis. We have a mental health support team that consists of police officers, nurses and social workers. They can be called in for situations like this. Imagine if we had a team like that which could be called into those situations.

Those would be the three things that I would put in place.

**The Chair:** Ms. Lithwick, do you wish to add anything?

**Ms. Lithwick:** Yes, please. I would like to talk about what has been going on in Quebec. For many years there has been something like a grassroots development of developing awareness about senior mistreatment and getting seniors, seniors' organizations, professionals, police and banks involved.

The Governmental Action Plan to Counter Elder Abuse is trying not just to sensitize the community and sensitize seniors, but also to sensitize professionals. There are training programs for professionals. We are working on inter-sectorial collaborations. We are trying to get the message out there. We are speaking to seniors groups all the time and we are getting seniors to speak to seniors.

I think that the silence is being broken about elder abuse. I have been working in this field for over 20 years, and the advancement and the knowledge sharing that is going on now is going at a tremendous pace. However, we are still at the tip of the iceberg of knowing everything about the dynamics and what the best intervention modalities are that we can use to prevent or stop it.

Everything is integrated. It takes health and social services, but we also do have people who abuse the elderly in a criminal sense. Therefore, we have to also see that at the other end of the continuum. We have a complete continuum. Family violence is a very difficult and complex issue. That is where the social workers and the support system have to be involved.

Then you also have your person in the street who will just victimize the older person and that person should have the judicial process against him to the fullest extent possible, because they are only taking advantage of the older person because they are old.

We have to keep in mind that when we are talking about elder abuse and about the complete spectrum and continuum, but there are things that can be done and things we must continue to do. We have an info line. Right now it is available in English and French, but we have to make it available in many languages. We

Pour faire suite à la conversation qui a précédé, je pense que nous avons besoin d'équipes spéciales, quand se présentent des situations dont le troisième témoin a parlé, c'est-à-dire l'intervention de la police. Il faut pouvoir appeler et faire intervenir au domicile un réseau dans ce genre de situations.

C'est comme en psychiatrie. Je travaille au quotidien dans le domaine de la santé mentale. Nous avons une équipe de soutien en santé mentale constituée de policiers, d'infirmières et de travailleurs sociaux. On peut la faire intervenir dans des situations comme celles-là. Imaginez si nous pouvions faire appel à une équipe comme celle-là dans ces situations.

Voilà les trois éléments de solution que je mettrais en place.

**Le président :** Madame Lithwick, voulez-vous ajouter quelque chose?

**Mme Lithwick :** Oui, volontiers. J'aimerais parler de ce qui se passe au Québec. Depuis de nombreuses années, on assiste à une conscientisation, à partir de la base, à la maltraitance des personnes âgées et à un appel lancé à la participation des personnes âgées, des organisations qui les représentent, des professionnels du domaine, de la police et des banques.

Le Plan d'action gouvernemental pour contrer la maltraitance envers les personnes âgées n'essaie pas seulement de sensibiliser la collectivité et les personnes âgées, mais, aussi, les professionnels. Il existe des programmes de formation pour eux. Nous travaillons à des collaborations intersectorielles. Nous essayons de faire passer le message partout. Nous sommes en communication continue avec les groupes de personnes âgées et nous amenons ces personnes à parler à leurs semblables.

Je pense qu'on est en train de briser le silence entourant la maltraitance des personnes âgées. Je travaille dans le domaine depuis plus de 20 ans, et les progrès ainsi que la transmission des connaissances qui ont actuellement lieu se font à vive allure. Cependant, ce que nous savons de la dynamique et des modalités d'intervention qui permettraient de mieux prévenir ou d'arrêter le phénomène représente encore très peu par rapport à notre ignorance.

Tout se tient. Il faut des services de santé et des services sociaux, mais certains cas de maltraitance relèvent du Code criminel. C'est à l'autre extrémité du spectre, qu'il ne faut pas perdre de vue. Voilà tout le continuum. La violence familiale est un problème très difficile et très complexe. C'est là où les travailleurs sociaux et le système de soutien doivent intervenir.

Il y a ensuite l'inconnu de la rue qui s'en prend uniquement aux personnes âgées et que la justice devrait sanctionner avec le maximum de rigueur, parce qu'il profite de l'âge avancé de ses victimes.

Il faut se rappeler que, contre la maltraitance des personnes âgées et ses multiples visages, des solutions sont applicables et d'autres doivent continuer à être appliquées. Nous avons une ligne téléphonique d'information, accessible en anglais et en français, mais qu'il faut offrir dans beaucoup d'autres langues. Il

have to get community groups talking about this, again, in many languages. We have to get different communities developing prevention strategies and developing safe places where seniors can feel comfortable to go and talk and to learn how to prevent themselves from being a victim.

These things are going on, but we need to continue sharing them and developing them.

[Translation]

**Senator Dagenais:** Ladies, thank you for your testimony. My first question is for Ms. Butt.

You said that Bill C-36 is not necessarily a solution to the problems. However, do you not think that Bill C-36 could encourage victims who are abused by family members to file a complaint?

[English]

**Dr. Butt:** Bill C-36 is useful, but I am saying that the bill alone is not good on its own. If you are talking about the marginalized groups and if you are talking about seniors who do not understand the system, the language, who do not know the legal system and who are not even aware of their basic rights, that alone will not solve the problem. You need to have societal and community support in order for them to access and navigate the system.

It is a good deterrent, but if people do not know that these are what their rights are, that will not help long.

[Translation]

**Senator Dagenais:** Ms. Lithwick, can you assess — for our benefit — the psychological impact of the severity of a sentence on crime victims?

**Ms. Lithwick:** Honestly, I do not have the experience needed to truly understand or study the psychological impact of a sentence on a victim, as this piece of legislation is still not being enforced. However, if it has to do with other victims of crime, of violence, perhaps a severe sentence may make the victim feel like their complaints were heard.

Abusers are not necessarily family members. The abuser may be the accountant or the painter working in the house, or a young person. The situation is more complex when a family member is involved.

However, when the abuser is not a family member, a severe sentence may make the victim feel that they were taken seriously and that society wants to protect them.

**Senator Dagenais:** You are probably referring to what happened in Quebec in the case of Earl Jones and Vincent Lacroix, who defrauded seniors.

faut que les groupes communautaires en parlent, dans de nombreuses langues aussi. Nous devons amener les communautés à élaborer des stratégies de prévention et à mettre à la disposition des personnes âgées des endroits où elles peuvent se sentir à l'aise pour se confier et apprendre comment ne pas devenir une victime.

Voilà des moyens actuellement utilisés, mais nous devons continuer de les faire connaître et de les développer.

[Français]

**Le sénateur Dagenais :** Merci, mesdames, pour votre témoignage. Ma première question s'adresse à Mme Butt.

Vous avez mentionné que le projet de loi C-36 n'est pas nécessairement la solution aux problèmes. Mais ne pensez-vous pas que le projet de loi C-36 pourrait inciter des victimes d'abus de la part de membres de leur famille à porter plainte?

[Traduction]

**Dre Butt :** Le projet de loi C-36 est utile, mais, à lui seul, il ne suffit pas. Pensons aux groupes marginalisés, aux personnes âgées qui ne comprennent ni le système ni le langage utilisé, qui ne connaissent pas le système juridique et qui ne sont même pas conscients de leurs droits fondamentaux. À lui seul, le projet de loi ne résoudra pas le problème. Il faut le soutien de la société et de la communauté pour permettre à ces personnes d'accéder au système et de s'y orienter.

C'est un bon moyen de dissuasion, mais si les gens sont ignorants de leurs droits, l'effet ne sera pas durable.

[Français]

**Le sénateur Dagenais :** Madame Lithwick, êtes-vous en mesure d'évaluer, pour notre compréhension, l'impact psychologique de la sévérité d'une sentence sur une victime de crime?

**Mme Lithwick :** Honnêtement, je n'ai pas d'expérience pour vraiment comprendre ou étudier l'impact psychologique d'une sentence sur une victime, parce que c'est une loi qui n'est pas encore appliquée. Mais si c'est lié à d'autres victimes de crime, de violence, peut-être qu'une sentence sévère peut donner à la victime le sentiment que ses plaintes ont été entendues.

Les abuseurs ne sont pas nécessairement un membre de la famille. L'abuseur peut être le comptable ou le peintre qui travaille dans la maison, ou cela pourrait être un jeune. C'est plus complexe quand c'est un membre de la famille.

Mais quand l'abuseur n'est pas un membre de la famille, cela peut donner le sentiment à la victime que celle-ci a été prise au sérieux et que la société veut la protéger.

**Le sénateur Dagenais :** Vous voulez probablement parler de ce qu'on a vécu au Québec dans les cas d'Earl Jones et de Vincent Lacroix, ceux qui ont fraudé les personnes âgées.

[English]

**Senator White:** My question is for Ms. Lithwick. I have been involved in setting up elder abuse services within police services over the last nine years. I am asking whether you have experience with the biggest challenge that we have found, which has been in the prosecutorial rather than investigative area: a lack of experience from prosecutors to deal with the myriad issues that typically face these cases. Particularly if it is familial, it is almost never one form of abuse and is multiple, such as financial, physical, et cetera. Do you know of any locations that have dealt with the prosecutorial issue and have had specialized prosecutors for elder abuse?

**Ms. Lithwick:** There are places in the states, but I cannot recall where. Some states have put together specialized prosecuting units where the whole office deals only with elder abuse. The prosecuting attorneys, the judges and everyone deal only with elder abuse.

I remember going to a presentation at a conference where they said that at the beginning, the referrals were not many but, after time, education and training, it became one of the busiest offices that they have. They are succeeding more in terms of prosecuting the right types of cases and getting the right kind of help for the other cases. It was an excellent presentation, and I wish I could tell you more about it.

**Senator White:** The second issue we were faced with in each of the locales where I was engaged in doing this was the fact that about 70 per cent of the police officer's work became education and they were almost overrun with providing education. Do any of you have comments as to whether there are strong education components outside of policing, because I am not convinced that is the right place for it to be, where police could have access?

**Dr. Butt:** The family violence conference that I spoke to is a partnership with the social services network of Toronto, York, Durham and Peel Regional Police, as well as the Children's Aid Society. It is a multi-sectoral, multipronged approach to address the issue of family violence. We are working together in a community development approach in which we inform, support and empower the various organizations, sectors, as well as the community to see what is needed.

The first conference basically was to identify the battles that the community faces. The second conference was about evidence-based solutions. The third conference, which will be in May 2013 in Peel, will deal with those kinds of issues. For example, what do you do when someone suffering from violence comes to you? What steps need to be taken? The need coming out of the conferences is: What do we do when the victim comes to us? How are we to proceed?

[Traduction]

**Le sénateur White :** Ma question s'adresse à Mme Lithwick. J'ai participé à la mise sur pied de services de lutte contre la maltraitance des personnes âgées dans les services de police au cours des neuf dernières années. Avez-vous vécu la difficulté la plus formidable que nous avons constatée, qui touche les poursuites plutôt que les enquêtes : l'inexpérience des substituts du procureur général face aux milliers de problèmes que révèlent ces affaires. Si c'est un cas familial, notamment, cela ne se résume presque jamais à une forme de maltraitance. C'est multiple. Ça touche les finances, les mauvais traitements physiques, et cetera. À votre connaissance, y a-t-il des endroits qui ont voulu corriger cette lacune et où les substituts sont spécialisés en maltraitance des personnes âgées?

**Mme Lithwick :** Il y en a aux États-Unis, mais je ne me souviens pas où. Certains États ont monté des équipes spéciales pour les poursuites, qui ne s'occupent que de maltraitance des personnes âgées. Les procureurs, les juges, tout le monde ne s'occupe que de cela.

Je me souviens d'avoir assisté à un exposé, pendant une conférence, d'après lequel, au début, les cas étaient peu nombreux mais que, graduellement, après un travail de sensibilisation et de formation, ce bureau est devenu l'un des plus occupés de l'État. Sa réussite s'explique d'abord par la poursuite des bons types de cas et par dans l'obtention du bon genre d'aide pour les autres. C'était un excellent exposé, et j'aimerais vous en dire plus.

**Le sénateur White :** Le deuxième problème que nous avons dû affronter dans chacun des endroits où je me suis consacré à cette activité a été le fait que, à 70 p. 100, le travail des policiers est devenu éducatif et qu'ils étaient presque débordés à cause de cela. Avez-vous des observations à faire, n'importe qui, sur l'existence de bons programmes de formation, distincts de ceux qui sont consacrés au maintien de l'ordre, qui, j'en suis convaincu, ne sont pas le bon endroit pour cela, auxquels la police pourrait avoir accès?

**Dre Butt :** La conférence sur la violence familiale dont j'ai parlé est un partenariat avec le réseau des services sociaux de la police régionale de Toronto, d'York, de Durham et de Peel ainsi que de la société d'aide à l'enfance. C'est une stratégie plurisectorielle, à plusieurs volets, contre la violence familiale. Nous collaborons à une solution de développement communautaire qui passe par l'information, le soutien et l'autonomisation des diverses organisations, des divers secteurs ainsi que de la communauté, pour voir quels sont les besoins.

La première conférence visait essentiellement à déterminer les batailles que pourrait devoir livrer la communauté. La deuxième portait sur des solutions fondées sur les faits. La troisième, qui aura lieu en mai 2013, à Peel, portera sur ce genre de problèmes. Par exemple, que faire quand une victime de violence s'adresse à vous? Quelles mesures faut-il prendre? Ces conférences révèlent la nécessité de répondre à ces questions.

There is no magic bullet. This is something that you have to work on together. There is a social responsibility such that we have to work as a society with people who are suffering the most.

**Ms. Mildon:** I would love to build on that. A program that has been running for the last two years from 2010 to date is funded by HRSDC and is called the PEACE Project. It promotes elder abuse awareness centres of excellence. This project has been taking place in 10 centres across the country. It includes police on the advisory committee, I am pleased to say. They have created five education modules specifically for health care workers, both regulated and unregulated. The possibility now is to extend that publicly. I am happy to say that these particular modules are available widely on the Internet on NurseOne, which is a publicly accessible site. Furthermore, it can be spread.

When I testified about this topic a year or so ago, I talked about the public commercials on television about elder abuse. We need those kinds of programs to continue educating the public. I could not agree more that it is a continuum from prevention to prosecution. Getting more prevention and awareness is key.

**Ms. Lithwick:** May I add something?

**The Chair:** We will come back to you.

**Senator Joyal:** Thank you for your contribution to our understanding of the elderly who are the subjected to violence.

It is amazing that there is such a low percentage rate of reporting. Dr. Butt, you alluded to some of the family factors that might explain it to a point. Could you tell us about the other factors generally that might explain why a senior who is subjected to violence fails to report it?

The Alberta legislation is the Protection for Persons in Care Act. Apparently, there is legislation in Nova Scotia called the Adult Protection Act, whereby an obligation is established or recognized in those acts for someone aware of abuse to report it.

Would it not be better to have such an obligation in the Criminal Code for persons who are aware to report abuses to try to address the problem of low reporting? When we say “low reporting,” we mean “low reaction.” If it is not reported, no one will do anything and the abuse will continue. We will entertain the abuse, in fact. Should we not be doing that? This bill comes more or less after that — when the person has been found guilty. We should do something to stop the abuse. The obligation to report would at least stop the abuse.

What are your comments, based on your experience in the field, in response to my two questions? First, why is there such a low level of reporting; and, second, should we not establish an obligation to report abuse?

**Dr. Butt:** One of the other important things that we have to look at is the implications of reporting? If obligatory reporting means that the senior will be taken away from their children and

Il n’y a pas de solution magique. Il faut la collaboration de tous. C’est une responsabilité sociale qui réclame l’intervention de la société auprès des personnes qui souffrent le plus.

**Mme Mildon :** J’aimerais ajouter quelque chose à ce sujet. Depuis 2010, un projet financé par RHDC, appelé CEPVA, fait la promotion des centres d’excellence en prévention de la violence envers les aînés. Il se déroule dans 10 centres d’un bout à l’autre du pays. Je suis heureuse de dire que des policiers font partie du comité consultatif. On a créé cinq modules d’éducation destinés spécifiquement aux membres d’une profession réglementée ou non de la santé. La possibilité se présente maintenant d’étendre ce projet à l’ensemble du public. Je suis heureuse de dire que ces modules sont facilement accessibles au public, par Internet, sur le portail IN-Fusion. En plus, on peut les distribuer.

Il y a environ un an, quand j’ai témoigné sur ce sujet, j’ai parlé de la publicité télévisuelle sur la maltraitance des personnes âgées. Il faut la maintenir, pour éduquer le public. Je suis entièrement d’accord : le continuum va de la prévention aux poursuites. La solution, c’est de prévenir et de sensibiliser davantage.

**Mme Lithwick :** Est-ce que je peux ajouter quelque chose?

**Le président :** Vous pourrez intervenir plus tard.

**Le sénateur Joyal :** Merci de votre apport qui permet de comprendre la violence envers les personnes âgées.

Il est étonnant que le taux de dénonciation soit si faible. Docteur Butt, vous avez fait allusion à des facteurs familiaux qui expliqueraient en partie le phénomène. Qu’en est-il des autres facteurs explicatifs du silence d’une personne âgée victime de violence?

La loi albertaine est la Protection for Persons in Care Act. En Nouvelle-Écosse, ce serait l’Adult Protection Act, qui oblige les personnes qui ont connaissance de ces mauvais traitements à les signaler.

Ne serait-il pas préférable que cette obligation se trouve dans le Code criminel, pour les personnes au courant, ce qui permettrait de remédier au faible taux de dénonciation? Ce faible taux est synonyme d’apathie. Si on ne signale pas le problème, personne ne réagira, et les mauvais traitements continueront. En fait, nous permettons leur perpétuation. Devrions-nous l’éviter? Le projet de loi intervient plus ou moins après ces faits, quand on a reconnu la culpabilité de la personne. Nous devrions agir pour faire cesser les mauvais traitements. L’obligation de les signaler les ferait au moins cesser.

D’après votre expérience pratique, que répondez-vous à mes deux questions? Pourquoi ce taux si faible de dénonciations; ensuite, ne devrions-nous pas établir l’obligation de signaler les cas de mauvais traitements?

**Dre Butt :** Nous devons examiner, entre autres choses importantes, les conséquences de la dénonciation. Si la dénonciation obligatoire signifie que la personne âgée sera



put in a senior's home or the child will be put in jail, will they do that? Again, there is a negative effect.

The other thing we found out from the work we have been doing is that, for example, if seniors are sent into homes or to some other place, they feel that whatever they had before was much better. It is similar in the cases of women who are put in shelters, et cetera.

**Senator Joyal:** Yes, but we are in a vicious circle. If kids are in the care of parents who abuse them, we cannot say, "We will take the kids away from their parents and they will be sad because they will not have his parents." At some time, you have to protect the kids and the security of the person.

**Dr. Butt:** It is not necessarily for the police. It is a case of building awareness in the community as a whole. In some countries, a bell *bajao* — ring the bell — campaign is done not for elder abuse but for women who suffer abuse. If anyone in the community hears that something is happening, they have only to ring the bell; and that stops the particular action. Raising the awareness of faith leaders, health service providers and the police has to be done collectively if you want to prevent abuse and ensure that everyone is aware. It has to be before the 9-1-1 call is needed so that people are aware.

For example, what was mentioned earlier is if someone was at the bank taking away cheques and someone else who has no relation to that person sees something happening, that is general awareness of society as a whole. If you raise that awareness about these issues, I think that is how it will happen.

**The Chair:** Ms. Lithwick, do you wish to comment?

**Ms. Lithwick:** Yes. I want to mention that we do have laws to protect older people who are not competent to make decisions for themselves and who live in vulnerable situations. We have an obligation to ensure they are protected.

For an older person who is living at home and is being neglected in terms of their day-to-day needs and is not competent to decide for themselves, we have an obligation to ensure that they are put in an environment where they get the care they need. That is one type of person.

For an older adult who is mentally competent, this is a debate that has been going on for many years. In the United States, they have mandatory reporting laws. They do not have a higher prevalence of elder abuse than we do here in Canada where we do not have mandatory reporting laws because there is a large amount of proof that must go into showing that a person has been abused. Also, if the person is incompetent, they have a right to refuse prosecution. That is why where they have had mandatory reporting laws it has not worked.

séparée de ses enfants et placée dans un établissement pour personnes âgées ou que l'enfant sera jeté en prison, le fera-t-elle? Encore une fois, il y a une conséquence négative.

Nos travaux nous ont aussi révélé que, par exemple, la personne âgée envoyée en établissement ou ailleurs a l'impression que, peu importe ce qu'elle subissait, sa vie était bien meilleure avant. C'est une réaction semblable à celle des femmes placées dans des refuges, et cetera.

**Le sénateur Joyal :** Oui, mais c'est un cercle vicieux. Dans le cas des enfants maltraités par leurs parents, nous ne pouvons pas dire que la séparation les attristera. Vient un moment où il faut les protéger et assurer leur sécurité.

**Dre Butt :** Ce n'est pas nécessairement un cas qui relève de la police, mais un cas de sensibilisation de toute la communauté. Dans certains pays, on fait sonner une cloche pour signaler des mauvais traitements exercés non pas sur des personnes âgées, mais des femmes. Le témoin auriculaire de ces brutalités n'a qu'à la faire sonner pour les faire cesser. La sensibilisation des dirigeants religieux, des fournisseurs de services de santé et de la police doit être collective si on veut les prévenir et mettre tout le monde dans le coup. Ce doit être en amont de l'appel au 911.

Quelqu'un a mentionné que le fait, par exemple, même pour un étranger qui est témoin, à la banque, de manœuvres louches, des chèques qui se font subtiliser, que c'était un signe de sensibilisation générale de la société dans son ensemble. Le changement viendra d'une meilleure sensibilisation à ces problèmes.

**Le président :** Madame Lithwick, voulez-vous intervenir?

**Mme Lithwick :** Oui. Je tiens à mentionner que des lois protègent les personnes âgées qui ne sont pas compétentes pour s'occuper d'elles-mêmes et qui vivent en situation de vulnérabilité. Nous avons l'obligation d'assurer leur protection.

Les personnes qui vivent chez elles, dont les besoins quotidiens sont négligés et qui ne sont pas compétentes pour prendre soin d'elles-mêmes, nous avons l'obligation de les placer dans un milieu où elles recevront les soins nécessaires. C'est une catégorie.

Pour les adultes mentalement compétents, le débat fait rage depuis de nombreuses années. Aux États-Unis, des lois obligent à la dénonciation. Là-bas, les personnes âgées ne sont pas plus maltraitées qu'ici, au Canada, où il n'y a pas de lois semblables. Les preuves de mauvais traitements doivent être nombreuses. En outre, si la personne n'est pas compétente, il existe un droit de refuser d'engager des poursuites. C'est pourquoi les lois qui obligeaient à la dénonciation n'ont pas fonctionné.

However, where they have laws for people in care, that is a different story. When people are in care in a home, they are vulnerable, and I agree that there should be mandatory reporting laws in those institutions because these people have been put there in the first place because they are vulnerable.

In terms of failure to report, there are many reasons for that. There is shame; a fear of losing the one person they may have an intimate relationship with, who might be their child, brother or sister; there is fear of reprisal; there is fear of abandonment; there is fear of placement. There are many reasons why there is a failure to report.

It is a complex situation because our goal in social services is to reduce the harm so that the person has quality of life. The last resort is judicial, and there is a role for that. Again, it is that continuum.

I hope I have answered your question.

**Senator Joyal:** Yes, to a point. I think Ms. Mildon wants to respond to that.

**The Chair:** Did you want to respond to that?

**Ms. Mildon:** I would be pleased to.

Just to build on the other comments, I think we have been the demarcation between self-reporting and reporting in care. There are rules, laws and statutes around reporting in care. In fact, as a regulated health professional, my college demands that I report any incidents of abuse to any patient of any age.

I think we are seeing the opportunity to look at child laws that cover child abuse. We need laws that cover the spectrum. I think that would be helpful.

Also, to answer your question about why people do not report, I simply echo that from a self-reporting perspective it is because of fear and the unknown. It is because one knows what they have and fears the consequences. Again, externally why it does not get reported, I think people do not know what to do or who to call.

**Senator McIntyre:** I would like to follow up on Senator Joyal's questions about reporting.

We know that elder abuse occurs either in a family home environment or in health institutions such as hospitals, long-term care facilities and other continuing care facilities. We also know that for various reasons, as you have rightfully pointed out, there is very little reporting of abuse in the context of the family environment setting; for example, when a person is either living alone or living with his or her spouse or partner. Under those circumstances, as was pointed out a while ago, there is practically no prosecution or very little prosecution because there is no or very little reporting.

Cependant, quand des lois existent pour les bénéficiaires de soins, c'est une toute autre histoire. Ces bénéficiaires en maison de soins sont vulnérables et je suis d'accord pour que des lois obligent à dénoncer les situations dans ces établissements parce que ces personnes sont vulnérables.

En ce qui concerne le faible taux de dénonciation, les explications sont multiples. Il y a la honte; la crainte de perdre la seule personne avec laquelle on peut établir une certaine intimité, c'est-à-dire l'enfant, le frère ou la sœur; la crainte des représailles; d'être abandonné; d'être placé. Les raisons sont nombreuses.

C'est une situation complexe, parce que l'objectif des services sociaux est de soulager les victimes, pour donner de la qualité à leur vie. Le recours à la voie judiciaire, qui a son rôle, est le dernier dans ce continuum.

J'espère avoir répondu à votre question.

**Le sénateur Joyal :** Oui, dans une certaine mesure. Je pense que Mme Mildon veut réagir.

**Le président :** Voulez-vous répondre?

**Mme Mildon :** J'en serais heureuse.

Simplement pour faire suite aux autres observations, je pense que nous avons été la démarcation entre le signalement de sa propre situation et la dénonciation pour les personnes qui font l'objet de soins. Il existe des règles, des lois et des textes sur la dénonciation pour les gens à qui on donne des soins. En fait, en ma qualité de professionnelle de la santé dont l'exercice de sa profession est réglementé, mon collègue me demande de signaler tout mauvais traitement infligé à un patient, quel que soit son âge.

Je pense que nous voyons l'opportunité d'examiner les lois sur l'enfance qui portent sur les sévices aux enfants. Nous avons besoin de lois qui s'appliquent à tous le spectre. Je pense qu'elles seraient utiles.

En plus, pour répondre à votre question sur le faible taux de dénonciation, je pense simplement que la réponse, dans le cas où une personne doit dénoncer la situation où elle se trouve, c'est la crainte et l'inconnu. On connaît son sort et on craint les conséquences. Encore une fois, j'impute le silence des tiers à leur ignorance de la conduite à tenir ou des autorités à prévenir.

**Le sénateur McIntyre :** J'aimerais poursuivre sur la lancée du sénateur Joyal sur la dénonciation.

Nous savons que les personnes âgées sont maltraitées soit en milieu familial, soit dans des établissements de santé comme les hôpitaux, les établissements de soins prolongés, ou d'autres établissements de soins continus. Nous savons aussi que, pour diverses raisons, que vous avez à juste titre portées à notre attention, les mauvais traitements en milieu familial sont peu dénoncés; par exemple, quand la victime vit soit seule, soit avec un conjoint ou un partenaire. Dans ces circonstances, comme cela a été dit il y a quelque temps, il n'y a presque pas de poursuite ou très peu, parce qu'il n'y a pas de dénonciations ou très peu.

My question is this: Is elder abuse reported when it occurs in health institutions? If so, how often is it reported? Are staff members instructed to report all incidents of elder abuse?

**Ms. Mildon:** I would be happy to begin. Certainly, yes, our college of nurses makes it clear that any abuse of any patient in our care must be reported and must have action taken. We have had various campaigns and legislation. I cannot speak to the particular bill in Ontario, but I do believe there is a bill following quite an extensive investigation of our long-term care settings. I know the Ontario Long Term Care Association has certainly advocated for that.

The short answer is yes. Is it enough and does it go far enough? There is always room for us to continue working on that.

**Senator Jaffer:** Ms. Lithwick, I know of the work that the Montreal Jewish General Hospital does, and I know that you deal with a lot of diverse communities.

One of the aspects of this bill is for people who have been abused to talk about their personal circumstances. Can you please comment from your experience how easy it would be for an abused person to relate their personal circumstances in an open court?

**Ms. Lithwick:** Very difficult. That is why I think we have work to do. If we want people to bear witness, we have to change how we do so. They have to be in an environment where they feel comfortable to talk, especially if the abusive person is a member of their family.

The only time that we will have an older person pressing charges is when there has been a severe crime. We encourage the person to do that because it is also a form of prevention so that it does not get worse. They will do that if they have the support and are working with someone who knows them.

We have been talking about elder abuse. We intervene in hundreds and hundreds of cases of elder abuse. There are only a limited amount of cases that end up going to court and a limited amount where we can get the victim to press charges. To get them to do so, they need the support, and it must be because we believe it will cause less harm to them and help them stop being a victim. However, no, it would not be an easy thing to do.

**Senator Jaffer:** You may have been thinking about the Minnesota model in the United States with a situation of elder abuse. You had forgotten the area. In Minnesota there is a lot of care for elder abuse, the kind of programs that my colleague Senator White was speaking about.

**Ms. Lithwick:** Yes, they have mandatory reporting. In most states they have mandatory reporting, but it is a whole different health and social services system. Often they do mandatory

Ma question est la suivante : signale-t-on les mauvais traitements infligés aux personnes âgées dans les établissements de santé? Si oui, à quelle fréquence? Le personnel est-il formé pour signaler tous les cas?

**Mme Mildon :** Je veux bien parler la première. Oui, bien sûr, notre collègue des infirmières fait bien comprendre que tout mauvais traitement infligé aux patients confiés à nos soins doit être signalé et doit faire l'objet d'une intervention. Il y a eu de nombreuses campagnes et de nombreuses lois pour cela. Je ne peux pas parler du projet de loi particulier qui est proposé en Ontario, mais je crois qu'il y en a un qui fait suite à une longue période d'enquêtes sur nos établissements de soins prolongés. Je sais que l'Ontario Long Term Care Association a certainement milité en sa faveur.

La réponse simple est oui. Est-ce suffisant? Des améliorations sont toujours possibles.

**Le sénateur Jaffer :** Madame Lithwick, je suis au courant du travail effectué par l'Hôpital général juif. Je sais aussi que vous êtes en contact avec beaucoup de communautés.

L'un des aspects du projet de loi est de permettre aux victimes de mauvais traitements de parler de leur situation personnelle. Pouvez-vous s'il vous plaît nous dire, d'après votre expérience, avec quelle facilité la victime de mauvais traitements peut-elle parler de sa situation personnelle en audience publique?

**Mme Lithwick :** C'est très difficile. Nous avons du pain sur la planche. Pour recueillir des témoignages, nous devons changer nos méthodes. Il faut placer ces personnes dans une ambiance où elles se sentiront à l'aise de parler, particulièrement si leur bourreau est un membre de la famille.

La personne âgée n'engagera de poursuites que lorsque le crime a été grave. Nous l'y incitons, parce que c'est aussi une façon de prévenir toute aggravation. Elle le fera si elle a l'appui et la collaboration d'une connaissance.

Nous parlons de la maltraitance des personnes âgées. Nous intervenons dans des centaines et des centaines de cas. Ce n'est que le petit nombre qui se retrouve devant les tribunaux et le petit nombre pour lequel nous pouvons amener la victime à intenter des poursuites. Pour cela, elle a besoin de soutien et il faut que ce soit parce que nous croyons que cela lui causera moins de souffrance et l'aidera à cesser d'être une victime. Mais ce n'est pas facile.

**Le sénateur Jaffer :** Le modèle du Minnesota, aux États-Unis, pour une situation de mauvais traitements envers une personne âgée, vous est peut-être revenu à l'esprit. Vous avez oublié l'endroit. Au Minnesota, on fournit beaucoup de soins en cas de mauvais traitements aux personnes âgées, le genre de programmes dont mon collègue le sénateur White a parlé.

**Mme Lithwick :** Oui, là-bas, la dénonciation est obligatoire. Et c'est comme ça dans la plupart des États, mais cet État possède un système tout à fait différent de services de santé et de services

reporting as a way of getting health and social services into the home where there could be neglect going on. We are talking about a different context and a different system.

Where does the mandatory reporting go? Again, you have to look at the difference between a competent older adult, a person that is, for example, 65 years old and has children who are taking their money versus an 85-year-old who has that loss of autonomy and whose children are neglecting them and taking their money. We have to keep that in mind because an older adult is still a competent person who has a right to make bad decisions, the same way a woman in a situation of conjugal violence has that right.

We have to nuance who we are talking about. Vulnerable people, people with cognitive impairment and the physically dependent, need more protection. Older adults need to be educated. They have a right to live in difficult or not-so-great situations the same way any adult has that right. It is not a simple black or white answer.

**The Chair:** Thank you, witnesses. We appreciate your appearance here today and through video from Montreal for assisting the committee in its deliberations. It is very much appreciated.

Honourable senators, on our final panel today, I wish to introduce, from the Canadian Centre for Elder Law, Laura Tamblyn Watts, Senior Fellow; representing the National Initiative for the Care of the Elderly, NICE, Catherine Drillis, Co-chair, Legal Team; and appearing by video conference, from the Gerontology Research Centre at Simon Fraser University, Charmaine Spencer, Adjunct Professor.

Welcome all to the committee. We appreciate your appearance here today.

I understand, Ms. Drillis, that you will lead off. The floor is yours.

**Catherine Drillis, Co-chair, Legal Team, National Initiative for the Care of the Elderly (NICE):** I am Catherine Drillis, Co-chair, Legal Team of the National Initiative for the Care of the Elderly, known as the NICE Network, a national centre of excellence. I am here to present the perspective of our organization.

My presentation will be in three parts: First, I will give a detailed introduction of the organization, its structure and its impact; second, I will provide specific commentary on the legislation itself; lastly, I will present our recommendations for this important bill, should it pass.

To begin, the NICE Network is the largest gerontological association in Canada. We are dedicated to improving the lives and care of older adults both in Canada and internationally. Most

sociaux. Souvent, la dénonciation obligatoire est une façon de faire intervenir ces services dans une maison où il pourrait y avoir de la négligence. Nous parlons d'une situation différente et d'un système différent.

Jusqu'où va la dénonciation obligatoire? Encore une fois, il faut regarder la différence entre un adulte âgé et compétent, une personne de 65 ans, par exemple, dont les enfants lui soutirent de l'argent, et une de 85 ans, en perte d'autonomie, négligée par ses enfants, qui lui soutirent de l'argent. La différence est à retenir parce qu'un adulte âgé encore compétent possède le droit de prendre de mauvaises décisions, tout comme une femme qui se trouve dans une situation de violence conjugale.

Il faut apporter des nuances. Les personnes vulnérables, qui ont des troubles cognitifs et qui, physiquement, sont dépendantes, ont besoin de plus de protection. Il faut sensibiliser les personnes âgées. Comme tous les adultes, elles possèdent le droit de vivre dans des situations difficiles ou pas trop enviables. Ce n'est pas tout blanc ni tout noir.

**Le président :** Merci mesdames les témoins. Nous vous sommes reconnaissants de vous être déplacées ou d'avoir été en contact avec nous par vidéo depuis Montréal pour assister le comité dans ses délibérations. Nous vous en sommes très reconnaissants.

Mesdames et messieurs les sénateurs, dans notre dernier groupe de témoins, aujourd'hui, je vous présente Mme Laura Tamblyn Watt, agrégée supérieure de recherche, du Centre canadien d'étude sur le droit des aînés; Mme Catherine Drillis, coprésidente de l'équipe juridique de l'Initiative nationale pour le soin des personnes âgées, la NICE; et, depuis le Centre de recherche en gérontologie de l'Université Simon Fraser, Mme Charmaine Spencer, professeure auxiliaire (par vidéoconférence).

Bienvenue à vous toutes. Nous vous sommes reconnaissants de votre présence.

Je crois, madame Drillis, que vous commencerez. Vous avez la parole.

**Catherine Drillis, coprésidente de l'équipe juridique de l'Initiative nationale pour le soin des personnes âgées (NICE) :** Je me présente, Catherine Drillis, coprésidente de l'équipe juridique de l'Initiative nationale pour le soin des personnes âgées, connue sous l'appellation de réseau NICE, un centre national d'excellence. Je viens présenter le point de vue de notre organisation.

Mon exposé se divisera en trois parties : Je présenterai d'abord notre organisation en détail, sa structure et son rayonnement; ensuite, je ferai des observations précises sur le projet de loi; enfin, je présenterai nos recommandations pour ce texte important, s'il est adopté.

Pour commencer, le réseau NICE est la plus grande association gérontologique au Canada. Nous sommes voués à l'amélioration de la vie et des soins des adultes âgés, au Canada et à l'étranger.

importantly, the NICE Network is conducting research on a wide variety of issues related to aging. It is a research partner in the National Prevalence Study on Elder Abuse.

Our more than 2,000 members represent a broad spectrum of disciplines and professions, including gerontology, geriatric medicine, nursing, social work, rehabilitation science, sociology, psychology, policy, as well as community advocacy, criminal justice and the law. Seniors are involved at all levels of membership, research, governance and consultation.

Our members belong to one of seven of our “Theme Teams.” The Theme Teams focus on priority areas, according to their specialty and interest of their members. These are caregiving, dementia care, elder abuse, end-of-life issues, mental health, ethnicity and aging and law.

Team members work together to translate evidence-based research into easy-to-use interdisciplinary tools. These tools provide information to different audiences from seniors themselves, to families and caregivers, and to professional support organizations as well as policy-makers.

The NICE Network’s tools are wildly popular. Since 2006, we have created more than 200 different tools, in both official languages. At last count, we have had over 900,000 separate requests for our tools. This represents literally millions of individual items being put into the hands of people who need this information.

Canadians are now able to make the best decisions possible for their own care, as well as having accurately informed caregivers and other support professionals knowledgeable about their needs.

Tools with legal content, particularly those around consent, capacity or elder abuse investigation issues, are some of our most popular and requested materials. In order to meet the ever-increasing need for tools addressing legal issues or having legal content, the legal theme team was established in May 2012, and it is that theme team that I have the honour of co-chairing.

The change to the Criminal Code is a positive and appropriate change. The NICE Network has three specific comments regarding the bill. First is appropriate response. We are in support of the passage of this bill because it will allow Crown counsel and judges to appropriately respond to the repellant nature of criminal elder abuse.

Surtout, nous effectuons de la recherche sur un grand nombre de problèmes reliés au vieillissement. Nous sommes aussi un partenaire de recherche dans l’étude nationale sur la fréquence de la maltraitance des personnes âgées.

Notre organisation compte plus de 2 000 membres, qui représentent un vaste éventail de disciplines et de professions, dont la gérontologie, la médecine gériatrique, les sciences infirmières, le travail social, les sciences de la réadaptation, la sociologie, la psychologie, la politique, de même que l’action communautaire, la justice pénale et le droit. Les aînés sont représentés dans toutes les sphères de notre organisation, de l’effectif à la recherche, et de la gouvernance à la consultation.

Nos membres sont répartis dans sept « équipes thématiques ». Les équipes thématiques se concentrent sur des secteurs prioritaires correspondant aux spécialités et aux intérêts de leurs membres. Les thèmes couverts sont la prestation de soins, les soins aux personnes atteintes de démence, la violence envers les personnes âgées, les questions liées à la fin de la vie, la santé mentale, l’ethnicité et le vieillissement, de même que le droit.

Les équipes travaillent ensemble pour traduire les résultats de la recherche factuelle en outils interdisciplinaires faciles d’utilisation. Ces outils fournissent des renseignements à différents groupes cibles, soit les personnes âgées, mais aussi les familles et les soignants, ainsi que les organisations professionnelles de soutien et les responsables des politiques.

Les outils de l’INSPA sont extrêmement populaires. Depuis 2006, nous avons élaboré plus de 200 outils différents, dans les deux langues officielles. Au dernier décompte, nous avons reçu plus de 900 000 demandes distinctes pour nos outils. Cela représente littéralement des millions d’exemplaires d’outils d’information à faire circuler auprès de ceux qui en ont besoin.

Les Canadiens sont maintenant en mesure de prendre des décisions éclairées à l’égard de leur propre santé, et les soignants et autres professionnels de soutien sont bien renseignés à l’égard de leurs besoins.

Les outils de nature juridique, notamment ceux concernant les enjeux liés au consentement, à la capacité ou aux enquêtes sur les cas de violence contre des personnes âgées, sont parmi nos outils les plus populaires et demandés. Afin de pouvoir répondre à la demande sans cesse grandissante d’outils abordant des questions juridiques, l’équipe thématique spécialisée en droit a été formée en mai 2012, et c’est cette équipe que j’ai l’honneur de coprésider.

Les changements apportés au Code criminel sont positifs et appropriés. Le réseau de l’INSPA a trois commentaires précis à formuler concernant le projet de loi. Premièrement, il y a l’imposition de peines appropriées. Nous appuyons l’adoption de ce projet de loi, car il permettra aux procureurs de la Couronne et aux juges de déterminer la sentence appropriée selon la gravité de l’infraction criminelle commise à l’endroit d’une personne âgée.

Second is deterrence. We believe that older adults are often targeted by predators because of increased social vulnerability. It is our opinion that passage of the bill may have a positive deterrent effect.

Third is the definition of the term “vulnerable.” The NICE network urges the Senate to adopt the interpretation of the term “vulnerable” as defined in the British Columbia provincial strategy document authored by the British Columbia Adult Abuse and Neglect Prevention Collaborative and the Canadian Centre for Elder Law.

In short, vulnerability is not inherent in certain persons because of their age, but rather all people can be vulnerable due to social condition.

In sum, the National Initiative for the Care of the Elderly Network enables all Canadians, and particularly professionals who work within our support systems, to make decisions on the basis of the current best evidence. The NICE Network knows and indeed focuses on closing the gap between good law and good policy and bad practice.

In conclusion, the NICE Network has four recommendations: first, this bill must be passed; second, competency-based training should be prioritized for those engaged in the criminal justice system; third, appropriate resources should be allocated to public education as well as specialist training to ensure effective knowledge mobilization; and fourth, a national strategy on prevention and response to elder abuse should be created and implemented.

The NICE Network is committed to working with all stakeholders, particularly our government, to reduce or prevent elder abuse. We are here to ensure, where appropriate, that criminal law responses, such as those proposed in Bill C-36, are available to all.

**Laura Tamblin Watts, Senior Fellow, Canadian Centre for Elder Law:** Thank you for inviting the Canadian Centre for Elder Law to participate in this important discussion.

[Translation]

Thank you for this invitation to appear before the committee today.

[English]

The Canadian Centre for Elder Law is a national, non-partisan and non-political centre of excellence dedicated to law and aging issues. In short, it is all that we do.

Notons deuxièmement l'effet dissuasif. Nous pensons que les aînés sont souvent la cible des prédateurs en raison de leur vulnérabilité sociale accrue. Nous sommes d'avis que l'adoption du projet de loi pourrait avoir un effet dissuasif à cet égard.

Vient troisièmement la définition du terme « vulnérable ». L'INSPA presse le Sénat d'adopter l'interprétation donnée dans le rapport stratégique produit pour la Colombie-Britannique par la British Columbia Adult Abuse and Neglect Prevention Collaborative et le Canadian Centre for Elder Law.

En résumé, ce n'est pas l'âge d'une personne qui la rend vulnérable, mais plutôt les conditions sociales dans lesquelles elle vit, et cela peut s'appliquer à n'importe qui.

Bref, le réseau de l'Initiative nationale pour le soin des personnes âgées aide tous les Canadiens, et en particulier les professionnels de nos systèmes de soutien, à prendre des décisions éclairées à partir des meilleures données recueillies à ce jour. Le réseau de l'INSPA s'efforce effectivement de combler les lacunes de façon à ce que les lois et les politiques judiciaires soient appuyées par des pratiques qui le sont tout autant.

En conclusion, le réseau de l'INSPA a quatre recommandations à formuler : premièrement, adopter le projet de loi; deuxièmement, faire une priorité d'offrir une formation axée sur les compétences aux intervenants du système de justice pénale; troisièmement, allouer suffisamment de ressources à la sensibilisation du public et à la formation des spécialistes pour assurer une mobilisation efficace des connaissances; et quatrièmement, élaborer et mettre en œuvre une stratégie nationale de prévention et d'intervention en matière de violence envers les personnes âgées.

Le réseau de l'INSPA s'engage à travailler avec tous les intervenants, notamment le gouvernement, afin de prévenir la violence envers les aînés ou d'en réduire l'incidence. Nous sommes là pour veiller à ce que des mesures pénales, comme celles proposées par le projet de loi C-36, soient accessibles à tous lorsque la situation le justifie.

**Laura Tamblin Watts, agrégée supérieure de recherche, Centre canadien d'études sur le droit des aînés :** Merci d'avoir invité le Centre canadien d'études sur le droit des aînés à participer à cette importante discussion.

[Français]

Merci pour cette invitation à comparaître devant le comité aujourd'hui.

[Traduction]

Le Centre canadien d'études sur le droit des aînés est un centre d'excellence national non partisan et non politique voué aux enjeux liés au droit et au vieillissement. Voici brièvement ce que nous faisons.

We are focused on research and law reform. We do legislative drafting and we are part of the British Columbia Law Institute. We also sit as participants in the Uniform Law Conference of Canada and we work on law reform initiatives across the country and around the world.

We work closely at the intersection of non-profit organizations in civil society, with government and with private industry, to ensure that the laws with and for older adults are the best they can be and that Canadian citizens have the justice they require.

We are founding members of the National Initiative for the Care of the Elderly, and I have the honour of co-chairing the legal theme team with my colleague Catherine Drillis.

I want to start by incorporating the comments that the NICE Network has given into our comments. I want to make it clear that we are in agreement. I will make reference to some of the questions that I heard senators raise earlier in the day and hope to incorporate them into my comments. My comments will focus on three areas that I think have yet to be addressed.

First, it is our recommendation that the criminal justice system should create “E” files analogous to the domestic violence “K” files, which has been a fairly successful program. In adopting an “E” file system, we would support a vertical and horizontal strategy from criminal justice participants, including those supporting victims, police and general investigative supports, Crown counsel supports and judicial education.

The Canadian Centre for Elder Law has been involved in the education of police, victim supports and judges and we know that at each and every level we have been only able to commence the appropriate response that these systems are asking for in dealing with the great influx that they have around elder abuse questions. The establishment of “E” files analogous to “K” files.

Second, we must have competencies established in each and every one of these areas, which is a horizontal piece of education. The Canadian Centre for Elder Law believes that in many cases elder abuse may have civil and familial responses, and that is an important piece. I have heard my colleagues support that today. We agree.

Having said so, there are many cases where elder abuse is criminal and where older adults do wish to prosecute, who do wish to move forward. In those cases, we think it is important that our criminal justice system be well equipped with investigators, resources, Crown counsels and judges who feel they are able to appropriately and sensitively respond.

Nos activités se concentrent sur la recherche et la réforme législative. Nous formulons des dispositions législatives et sommes associés au British Columbia Law Institute. Notre organisme siège aussi à titre de participant à la Conférence pour l’harmonisation des lois au Canada. Nous travaillons à des initiatives de réforme législative à l’échelle du pays et partout dans le monde.

Nous travaillons étroitement avec des organismes sans but lucratif de la société civile, le gouvernement et l’industrie pour veiller à ce que les lois visant et protégeant les personnes âgées soient le plus efficaces possible et à ce que les citoyens canadiens aient accès à la justice qu’ils méritent.

Nous avons fondé l’Initiative nationale pour le soin des personnes âgées, et j’ai l’honneur de coprésider l’équipe juridique avec ma collègue Catherine Drillis.

J’aimerais commencer en incorporant les commentaires du réseau de l’INSPA aux miens. Je tiens à préciser que nous sommes du même avis. Je vais aussi faire référence à certaines questions posées par les sénateurs plus tôt aujourd’hui, et j’espère que mon introduction pourra y répondre. Mes commentaires vont principalement porter sur trois secteurs qui n’ont pas encore été abordés, je crois.

Premièrement, nous recommandons que le système de justice pénale crée des dossiers « E » sur le modèle des dossiers « K », un programme assez efficace pour les cas de violence conjugale. Adopter un tel système serait appuyer une stratégie verticale et horizontale réunissant les intervenants du système de justice pénale, y compris les organismes venant en aide aux victimes, les forces policières et les unités d’enquêtes générales, les procureurs de la Couronne et les initiatives de formation des juges.

Le Centre canadien d’études sur le droit des aînés participe à des efforts de sensibilisation auprès des forces policières, des professionnels de l’aide aux victimes et des juges. Nous savons qu’à chaque niveau du système d’intervention, nous n’avons été en mesure d’offrir qu’un début de solution pour répondre adéquatement à la grande demande à laquelle font face tous les intervenants sollicités dans les cas de violence à l’endroit de personnes âgées. On recommande donc l’établissement de dossiers « E », selon le modèle des dossiers « K »

Deuxièmement, il faut établir des compétences dans chacun de ces secteurs, ce qui pourra se faire par une initiative de formation horizontale. Le Centre canadien d’études sur le droit des aînés croit que c’est souvent la société civile ou la famille qui entament des poursuites dans les cas de violence envers des personnes âgées, et c’est important d’en tenir compte. J’ai entendu mes collègues se prononcer en faveur de cela aujourd’hui. Nous sommes d’accord.

Cela dit, il arrive souvent que les personnes âgées violentées souhaitent entamer elles-mêmes des poursuites au criminel. Quand c’est le cas, nous pensons qu’il est important que notre système de justice pénale dispose des ressources nécessaires et que ses intervenants — les enquêteurs, les procureurs de la Couronne et les juges — se sentent bien outillés pour faire ce qu’il se doit avec la délicatesse voulue.

Third, we would support the development of elder abuse and elder homicide review teams. Our colleague Senator White was asking questions regarding where some senators have been around criminal justice investigation and response.

There have been some successful responses in San Francisco in particular where they have used elder abuse and elder homicide review teams to create a bank of forensic evidence and expertise to allow for prosecution. Time and time again the Canadian Centre for Elder Law is asked to provide supports to criminal justice workers in prosecution of these issues. That is not the work that we do. We are legal researchers and law reformers, but we hear the cries and we wish to support the notion that these types of review teams and supports, as we have had in child abuse and domestic violence, would also be appropriate in the issue of elder abuse.

In conclusion, elder abuse is a social issue, and in the ways of social movements we would analogize the domestic violence movement and the children's rights movement as being now the elder rights movement. Criminal law is not always the answer, but where there are abhorrent crimes perpetrated against older people who may also be vulnerable and targeted, there can be an appropriate response in the criminal justice system. We would suggest that Bill C-36 is an important component to a broader response in both criminal and civil society.

Thank you.

**Charmaine Spencer, Adjunct Professor, Gerontology Research Centre, Simon Fraser University, as an individual:** Thank you for the privilege of appearing before this honourable Senate committee. My name is Charmaine Spencer and I am a gerontologist and a lawyer.

From 2006 to 2011 I was the chair for the Canadian Network for the Prevention of Elder Abuse and Canada's national representative for the International Network.

My work over the past 20 years has focused on many diverse aspects of victimization of older adults in community settings and in long-term care by family, caregivers and strangers.

I have often worked with older adults in the abuse field directly and with agencies from across Canada from whom the older adults seek help. It is in that capacity as abuse researcher and elder law lawyer that I am here today. I bring a pan-Canadian perspective to policy as well as a practical, effect-on-the-ground perspective of this amendment to the sentencing guidelines of the Criminal Code under Bill C-36.

Troisièmement, nous recommandons la mise en place d'équipes d'enquête sur les cas de violence et d'homicide contre des aînés. Le sénateur White a demandé ce qui avait été fait par certains de ses collègues concernant les enquêtes et les interventions en matière de justice pénale.

On a pris des mesures efficaces à San Francisco, notamment, où on a établi de telles équipes d'enquête en vue de créer une banque de données réunissant des éléments de preuve et des expertises qui permettraient d'entamer des poursuites. Le Centre canadien d'études sur le droit des aînés a demandé à maintes reprises à ce qu'on offre des ressources aux intervenants du système de justice pénale pour leur permettre de mener à bien les poursuites. Ce n'est pas notre mandat. Nous faisons des recherches de nature juridique et élaborons des réformes législatives, mais nous sommes sensibles aux cris de détresse que nous entendons. C'est pourquoi nous tenons à faire valoir que les équipes d'enquête et autres ressources mises en place pour traiter les cas de violence faite aux enfants et de violence conjugale seraient aussi utiles dans les cas de violence à l'endroit de personnes âgées.

En conclusion, la violence envers les personnes âgées est un enjeu social, et tout comme il s'est organisé des mouvements contre la violence faite aux enfants et la violence conjugale, c'est maintenant le mouvement pour les droits des personnes âgées qui prend forme. La solution ne réside pas toujours dans le droit criminel, mais quand des crimes odieux sont commis contre des personnes âgées, qui peuvent aussi être vulnérables et ciblées comme victimes, il peut être justifié de recourir au système de justice pénale. Nous pensons que le projet de loi C-36 est un volet important d'une stratégie globale mettant à profit la société civile et le système de justice pénale.

Merci.

**Charmaine Spencer, professeure auxiliaire, Centre de recherche en gérontologie, Université Simon Fraser, à titre personnel :** Merci de m'accorder le privilège de m'adresser à votre comité sénatorial. Je m'appelle Charmaine Spencer et je suis gérontologue et avocate.

De 2006 à 2011, j'ai été présidente du Réseau canadien pour la prévention des mauvais traitements envers les aînés, j'ai été représentante nationale pour le Canada au réseau international.

Depuis une vingtaine d'années, mon travail se concentre sur divers aspects de la victimisation des aînés dans la collectivité et dans le contexte de soins à longue durée prodigués par des membres de la famille, des soignants et des étrangers.

J'ai souvent travaillé directement auprès de personnes âgées violentées et avec des organismes de partout au Canada qui leur viennent en aide. C'est en ma qualité de chercheuse sur le phénomène de la violence et d'avocate en droit des aînés que je suis ici aujourd'hui. Je peux vous apporter un point de vue pancanadien sur les politiques, de même qu'un point de vue pratique sur les effets qu'auront sur le terrain les changements proposés par le projet de loi C-36 aux lignes directrices entourant la détermination des peines du Code criminel.



I will focus my submissions on the following: the current justice environment, the impetus, intent and rationale of the amendment, the interpretation and application of the sentencing guidelines and the potential for unintended consequences.

If there is time, I would like to offer Senate committee members a couple of examples to help think through the impact of potentially unintended implications of the amendment. In this area it is important to not just look at the wording of the amendment but the way it is being characterized.

Let me start by emphasizing that abuse and neglect of older adults is an extremely complex area with many different factors and reasons why it happens. It is in this area that we try to differentiate “abuse” from other forms of “victimization.”

Some forms of abuse are crimes. There are currently many significant barriers for older adults in both the civil and criminal justice systems, as my colleagues before the Senate have mentioned, for example, right from the first point of contact with police or other services due to the resourcing, gathering of evidence, to whether the Crown lays charges, to the length of time before a case is heard.

For over 25 years, communities have been working to improve older adults’ access to justice as part of an overall response to getting appropriate help that they want and need. In the abuse and neglect area, we have been seeking improved recognition by the police and social and health services that some forms of abuse are crimes to give people the tools and to help them have better, more appropriate supports for older victims and families.

Equal access to the law and equality before the law is a key principle here for victims. Equality before the law also applies to people being suspected of causing the harm.

Right now, very few criminal cases ever get to the point where sentencing guidelines ever become relevant, so from a policy and practice perspective, a focus on sentencing, before and beyond anything else, may simply be the tail wagging the dog.

In terms of rationale and intent, for me, it is worrisome that there is a lack of sound rationale behind the amendment. Looking at the title, the wording, the associated explanation and rhetoric, it is clear this amendment has been based on the underlying assumption that adults of a certain age, as a group, are weak, vulnerable and, for some reason, that crimes against older adults require a greater legal disapprobation.

Je vais axer mes commentaires sur les éléments suivants : le contexte juridique actuel; la motivation, l’intention et la justification derrière l’amendement; l’interprétation et l’application des lignes directrices sur la détermination de la peine, et les conséquences inattendues potentielles.

Si le temps me le permet, j’aimerais donner quelques exemples aux membres du comité sénatorial pour mieux illustrer les répercussions inattendues potentielles que pourrait avoir l’amendement. Dans ce domaine, il est important de ne pas seulement s’attarder à la formulation de l’amendement, mais aussi à la façon dont il est interprété.

Permettez-moi d’abord d’insister sur le fait que la violence et la négligence à l’endroit des personnes âgées est un enjeu extrêmement complexe engendré par une foule de facteurs et de raisons. On tente ici de faire une distinction entre la violence et d’autres formes de victimisation.

Certaines formes de violence sont des crimes. Les aînés se butent à de nombreux obstacles importants tant dans le système de justice civile que dans le système de justice pénale, comme l’ont indiqué mes collègues devant le Sénat. C’est le cas notamment dès le premier point de contact avec la police ou d’autres services, qu’on parle des ressources disponibles ou de la cueillette de preuves, et si la Couronne dépose des accusations, il faut du temps avant que la cause ne soit entendue.

Depuis plus de 25 ans, les collectivités travaillent à faciliter l’accès au système de justice pour les personnes âgées, et ce, dans le cadre d’un effort global visant à leur permettre de recevoir l’aide dont elles ont besoin et qu’elles veulent obtenir. En ce qui a trait à la violence et à la négligence, nous tentons de faire reconnaître par les forces policières et les services sociaux et de santé que certaines formes d’abus sont des crimes, de façon à donner aux intervenants des outils plus efficaces et appropriés pour aider les victimes âgées et leur famille.

L’égalité d’accès à la loi et l’égalité devant la loi est un principe clé pour les victimes dans le cas qui nous occupe. L’égalité devant la loi s’applique aussi aux personnes soupçonnées d’avoir commis les abus.

En ce moment, très peu de poursuites criminelles aboutissent à l’application des lignes directrices sur la détermination de la peine, alors sur le plan des politiques et des pratiques, c’est peut-être faire les choses à l’envers de mettre l’accent d’abord et avant tout sur la détermination de la peine.

Pour ce qui est des raisons et de l’intention, il est inquiétant à mon avis que l’amendement ne s’appuie pas sur une justification solide. À en juger par le titre, la formulation, l’explication connexe et la rhétorique qui s’ensuit, il semble évident que cet amendement repose sur la présomption que les adultes d’un certain âge, en tant que groupe, sont faibles et vulnérables, et que pour une raison quelconque les crimes commis à l’endroit de personnes âgées nécessitent des sanctions juridiques plus sévères.

Judges are already required to consider all relevant circumstances of the offence and the offender, so is this amendment intended simply as an aide memoire for the judges, or is it something else, such as a veiled suggestion that they have not been doing their jobs?

The amendment has been promoted as specifically being for seniors' safety and to denounce crimes against older adults. That might be a laudable goal if there was evidence that the crimes were more common — or rising — or arose in different circumstances or were more serious against people as they grow older. It might make sense if there was evidence that crimes against seniors were being treated leniently by courts compared to other groups or other similar crimes. Instead, we see the opposite.

Both General Social Surveys and police reports show that victimization against older adults is remarkably low relative to other groups, so violent victimization is 10 to 15 times higher among 15 to 24 year olds. The rate also has been stable for well over a decade.

The actual consequences in terms of the instance in general are generally not any more severe for older adults, so assaults tend not to need medical treatment.

The sentences for family violence against older adults on average tend to be lower than similar crimes by strangers. However, it is the same trend for other kinds of family violence sentencing, because family members tend to plead guilty, and actual circumstances tend to be less severe than crimes by strangers. Most mistreatment that comes to public attention tends to be through sensational types of situations, when people first learn about it, especially in cases of the media. They want to punish someone, so stiffer sentences and the perception of being tough on crime is a response that leaves people feeling that they are accomplishing something. There is also a common response among people who are new to the area; however, it is based on moral indignation, frustration in individual cases, social stereotypes and misconceptions.

Having worked in this area for over two decades, I have found that higher, stiffer, aggravated sentences are actually a low priority at a community level, and among seniors who have been victimized. Seniors are typically concerned about prevention, getting help early or getting help for a family member, whether that person has a gambling problem, a mental health problem or a need for affordable housing or stable employment.

Les juges sont déjà tenus d'examiner toutes les circonstances pertinentes par rapport à l'infraction et au contrevenant. Il y a donc lieu de se demander si cet amendement se veut un simple aide-mémoire à l'intention des juges, ou si on tente de passer subtilement un autre message, par exemple que les juges ne font pas bien leur travail.

On a présenté l'amendement comme un moyen précis pour accroître la sécurité des aînés et dénoncer les crimes commis à leur endroit. Ce serait peut-être un objectif louable si on avait enregistré une hausse du nombre de crimes ou si on avait constaté que les crimes étaient commis dans des circonstances différentes ou qu'ils devenaient plus graves à l'endroit des personnes âgées. Cela pourrait être sensé si on prouvait que les crimes commis envers les aînés étaient traités avec moins d'empressement par les tribunaux en comparaison à d'autres groupes et ou à des crimes similaires. C'est plutôt l'inverse qu'on observe.

Selon les Enquêtes sociales générales et les rapports de police, la victimisation des personnes âgées affiche des taux remarquablement bas par rapport à celle des autres groupes. En effet, la victimisation avec violence est 10 à 15 fois plus élevée chez les 15 à 24 ans. C'est un taux qui est également stable depuis plus d'une dizaine d'années.

En général, les conséquences des gestes violents ne sont pas plus graves chez les personnes âgées, qui ne nécessitent généralement pas de traitement médical à la suite d'une agression.

Normalement, les peines imposées dans les cas de violence envers des personnes âgées sont moins sévères quand ce sont des proches qui ont commis l'infraction que lorsqu'il s'agit d'étrangers. Toutefois, la tendance est la même pour les autres formes de violence familiale, car les proches plaident généralement coupable et les circonstances sont souvent moins graves que lorsque les infractions sont commises par des étrangers. La plupart des cas de maltraitance portés à l'attention du public le sont dans des situations spectaculaires, notamment lorsque la nouvelle est encore fraîche pour les médias. On veut que les coupables soient punis, alors l'imposition de peines plus sévères et l'idée de sévir contre la criminalité donnent l'impression aux gens d'avoir accompli quelque chose. Les personnes qui interviennent depuis peu dans le domaine ont aussi la même réaction, une réaction qui est cependant fondée sur l'indignation morale, la frustration à l'égard de cas particuliers, des stéréotypes sociaux et des idées fausses.

Je travaille dans ce domaine depuis plus de 20 ans, et j'ai constaté que l'imposition de peines plus longues, plus sévères et plus rigides ne constitue pas une priorité pour les collectivités et les personnes âgées qui ont été victimes de violence. Les personnes âgées sont généralement plus préoccupées par la prévention, la possibilité d'obtenir de l'aide rapidement ou d'obtenir de l'aide pour un proche, que cette personne ait un problème de jeu ou de santé mentale, ou qu'elle ait besoin d'un logement abordable ou d'un emploi stable.

Some already fear the possibility of their grandson going to jail and may hold out on reporting out of concern about the potential consequences.

In terms of application and interpretation, I am concerned about how this guideline may be interpreted by guiding judges to focus on being older, health and finances as opposed to any number of equally important factors often in play for some older adults, such as whether they are dependent on another person. This addition to the guideline may fetter judicial discretion: If it is not in the guideline shopping list, I will give that factor less weight. In the past ten years, we have seen more and more being added to that list.

This amendment also puts the Crown in the unfortunate position of stereotyping older adults and aging to get the sentence that the Crown feels is appropriate. Imagine the Crown always needing to adduce evidence of significant impact and weakness or poor health. It feeds into an already ageist narrative. It may produce a heavier sentence for a particular case, but it is at a heavy social cost to all older adults. I also wonder about the potential for redundancy, given that the charge laid often already differentiates between levels, types and severity of the crime.

I am concerned about the disproportionate effect it will have on different older victims in similar fact situations. If the fact that a victim is a younger senior, or healthier, it is really relevant to the sentencing for the offence. I have a concern also for defendants in certain settings, such as long-term care workers.

I can foresee major difficulties in interpreting the section in terms of the Crown differentiating among different ages, showing there is a significant impact, ascertaining what "health," what "finances," and what "circumstances" merit the argument, as well as defence arguments that are likely to arise at trial.

Whether we want to recognize or it out, this amendment to the sentencing guideline also leads Canada down an American path. In some American states, you receive longer sentences, depending on the age of the victim, for example, two more years if the person is aged 70 or older, given exactly the same fact situation for the same crime. There is no evidence that that approach has any general or specific deterrence effect.

There are also equality implications to this guideline. One of the principles in sentencing is proportionality, section 718.1, and the sentencing guideline is to treat equal cases equally. What kind of a social message are we giving if a boyfriend or stranger who

Certains craignent déjà que leur petit-fils se retrouve derrière les barreaux et pourraient refuser de signaler un incident, par peur des conséquences que cela pourrait avoir.

Pour ce qui est de l'application et de l'interprétation des lignes directrices, je m'inquiète de la façon dont on pourrait les interpréter étant donné qu'elles poussent les juges à tenir surtout compte de l'âge, de la santé et des finances de la victime, alors qu'il y a d'autres facteurs tout aussi importants à considérer, comme déterminer si la personne âgée est à la charge de quelqu'un ou non. Cet ajout aux lignes directrices pourrait entraver le pouvoir discrétionnaire des juges : si on exclut ce facteur de la liste des éléments à considérer, on lui donne moins de poids qu'aux autres. De plus en plus de facteurs s'ajoutent à la liste depuis une dizaine d'années.

Cet amendement place aussi la Couronne dans la fâcheuse position d'avoir à stéréotyper les personnes âgées et le vieillissement pour obtenir une sentence qui lui semble appropriée. Imaginez que la Couronne ait toujours à apporter la preuve de conséquences importantes, de faiblesse ou de santé défaillante. C'est nourrir davantage un discours qui donne déjà dans l'âgisme. Peut-être que cela peut permettre d'imposer une peine plus lourde dans un cas en particulier, mais c'est un cher prix social à payer pour tous les aînés. Je me demande aussi s'il n'y aura pas un problème de redondance, étant donné que les accusations déposées diffèrent déjà en fonction du type et de la gravité du crime.

Je m'inquiète des conséquences disproportionnées que cela aura sur les victimes plus âgées qui ont un profil différent. Si la victime est un aîné plus jeune, ou en meilleure santé, il faut vraiment en tenir compte dans la détermination de la peine. J'ai aussi des réserves pour les défendeurs dans des contextes particuliers, comme les travailleurs des centres de soins de longue durée.

Je prédis que l'interprétation de l'article posera d'importantes difficultés à la Couronne, qui devra faire une distinction selon l'âge de la victime, démontrer qu'il y a eu des répercussions importantes et évaluer la pertinence de l'état de santé et des finances de la victime et des circonstances entourant l'affaire, et c'est sans parler des arguments que pourrait invoquer la défense lors du procès.

Qu'on veuille l'admettre ou non, cet amendement proposé aux lignes directrices sur la détermination de la peine dirige le Canada vers la façon de faire américaine. Dans certains États américains, pour le même crime commis dans les mêmes circonstances exactement, la peine est prolongée de deux ans, par exemple, si la victime est âgée de 70 ans ou plus. Rien ne prouve que cette approche ait des effets dissuasifs généraux ou particuliers.

Ces lignes directrices ont aussi une incidence sur le principe d'égalité. Un des principes éclairant la détermination de la peine est la proportionnalité, comme le prévoit l'article 718.1, et l'infliction de peines semblables pour des infractions semblables.

assaults a 24-year-old woman is treated less seriously, inherently differently than a boyfriend or an adult child or a stranger who assaults a 68-year-old?

A shift from looking at all relevant circumstances in a sentencing guideline to a specific focus on their age, health and finances is a side door effect that creates a special type of offence, a de facto special elder crime. In Canada, this is something that could not be done through a front door without considerable public debate. This change does little, if anything, to improve the access to justice for older adults.

In conclusion, I would like to suggest to the honourable senators that most older adults would prefer less ageism and less window dressing in the area and more substantive action at a community and justice level.

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

**Senator Jaffer:** I very much appreciate your presentations.

I am asking all three of you this question. I am aware that in Calgary, where I worked in the courts, they have a specific family court that focuses on family violence, and in that way they are able to deal with a more holistic approach. They are aware of some of the most serial offenders and so forth.

Have you looked at having specific elder abuse courts as we have children's courts or family violence courts or drug courts?

**Ms. Spencer:** Manitoba has actually had a Family Violence Court for an extended period of time. They have found that very few cases — less than 1 per cent over a 10-year period — that ever came before the court related to abuse and neglect of older adults.

They have not been able to determine, in terms of the sentencing or the approach within the court, whether there has been any beneficial effect. It is an approach that has a lot of promise, but it tends to get used relatively little, perhaps by the nature of the cases involved there. That model has been in place in Manitoba for a 10- to 15-year period.

**Ms. Watts:** Thank you, Senator Jaffer. Ms. Drillis and I will sum up for the sake of time.

If we think about it as a rights-based approach as a social question in the way we have done in other areas, I also think it is a promising approach. I would be interested in the centre and in the NICE Network in a pilot study, such as has been done in the area. There have been initial movements in it in the United States and

Quel message envoie-t-on à la société si un conjoint ou un étranger qui agresse une jeune femme de 24 ans est puni moins sévèrement et traité différemment qu'un conjoint, un enfant adulte ou un étranger qui agresse une personne de 68 ans?

Si on omet d'examiner tous les faits pertinents pour mettre l'accent précisément sur l'âge, la santé et les finances de la victime, c'est prendre la porte de côté pour créer un type d'infraction particulier, un crime de facto contre les aînés. Au Canada, ce n'est pas une mesure qui pourrait être prise sans détour sans que cela ne suscite un important débat public. Ce changement ne fait pas grand-chose, voire rien du tout, pour améliorer l'accès à la justice pour les personnes âgées.

En conclusion, je crois, chers sénateurs, que la plupart des aînés préféreraient qu'on fasse preuve de moins d'âgeisme et qu'on n'essaie pas de sauver les apparences, mais qu'on prévoit des interventions plus concrètes dans la collectivité et le système de justice.

**Le président :** Merci. Nous allons commencer avec le sénateur Jaffer.

**Le sénateur Jaffer :** Merci beaucoup pour vos présentations.

Ma question s'adresse à vous trois. Je sais qu'à Calgary, pour avoir travaillé auprès des tribunaux là-bas, il y a un tribunal de la famille qui se voue spécifiquement aux affaires de violence familiale, ce qui permet d'adopter une approche plus globale. Les intervenants connaissent les récidivistes les plus coriaces, entre autres choses.

Avez-vous envisagé la possibilité de mettre en place des tribunaux voués spécifiquement aux cas de violence à l'endroit de personnes âgées, tout comme il existe des tribunaux de la jeunesse, des tribunaux spécialisés en violence familiale et des programmes judiciaires de traitement de la toxicomanie?

**Mme Spencer :** En fait, il y a eu un tribunal spécialisé en violence familiale au Manitoba pendant un certain temps. On a constaté que très peu des cas — moins de 1 p. 100 sur une période de 10 ans — à avoir été confiés au tribunal étaient liés à de la violence ou à de la négligence à l'endroit de personnes âgées.

Ils n'ont pas été en mesure de déterminer, pour la détermination de la peine ou l'approche du tribunal, si cela avait eu des effets bénéfiques. C'est une approche très prometteuse, mais elle est relativement peu utilisée, peut-être en raison de la nature des cas traités. Ce modèle est en place au Manitoba depuis 10 ou 15 ans.

**Mme Watts :** Merci, sénateur Jaffer. Comme le temps nous presse, Mme Drillis et moi allons résumer nos commentaires.

Si on voit la chose comme une approche axée sur les droits et comme une question sociétale de la même façon que nous l'avons fait dans d'autres domaines, je pense aussi que c'est une approche prometteuse. Il serait intéressant que le centre et le réseau de l'INSPA mènent une étude pilote sur le sujet, comme on l'a déjà

in Australia. It has not yet taken form. I think Canada will be well placed to engage in a pilot project in that area.

[Translation]

**Senator Boisvenu:** I want to begin by thanking you for sharing your expertise and knowledge in this new and complex field, as gerontology has been around for about a decade.

I want to talk about the invasion of seniors' homes. That type of crime seems to be on the rise in recent years, and it is often committed by young people to pay off their drug debt, for instance. If no violence is committed, the invasion is considered as a property crime. Therefore, the offenders are eligible for parole after serving one-sixth of their sentence, if they have no priors. They even often only serve sentences in the community, as this is not seen as a violent crime.

The invasion of seniors' homes has much bigger impact than, for instance, a television being stolen from the home of a 30- or 40-year-old couple in their absence.

Should not the invasion of seniors' homes be considered as a predatory crime rather than a property crime?

[English]

We did a study in 2006, which I can provide to senators if you wish, called *The 51st State — The "State of Denial"*, which is a comparative analysis of how sentencing provisions in Canada and the United States have been used. Until 2005-2006, the section in 718(a) on age was about home invasion, so your question is extremely apropos.

We have seen increasingly that section 215, the failure to provide necessities of life, has been used as a neglect provision. It will be interesting to see if these two things come together with the passage of the bill.

Senator, it is my instinct that, yes, we will continually see home invasions that are targeted against older adults in this area. We also see that there can be a significantly negative impact against older adults when their homes are invaded, which may not be the same. In essence, you take your victim as they come. This is a matter of substantive equality and this has been through our civil system — and in some cases with domestic violence and child abuse and Aboriginal issues — and also infused in our criminal justice system.

We know that when older adults have money taken from them and their safety is violated, if they are in a position of social vulnerability — and all older adults are not — in many circumstances it can have a life and death effect. There is

fait dans le domaine. Des mouvements en ce sens ont été initiés aux États-Unis et en Australie. Cela ne s'est encore concrétisé. Je pense que le Canada serait bien placé pour lancer un projet pilote à cet effet.

[Français]

**Le sénateur Boisvenu :** D'abord, je vous remercie de nous faire bénéficier de vos compétences et connaissances dans ce domaine qui est complexe et nouveau, puisque la gérontologie date d'environ une décennie.

Je voudrais aborder le sujet de l'intrusion de domicile chez les personnes âgées. Ces crimes semblent être en augmentation depuis les dernières années et ils sont souvent perpétrés par des jeunes qui veulent payer leurs dettes de drogue, par exemple. S'il n'y a pas de violence, c'est considéré comme un crime contre les biens, donc les contrevenants seront admissibles à une libération au sixième de leur sentence s'ils en sont à leur premier crime et même, souvent, ils ne purgent que des sentences dans la collectivité, parce que ce n'est pas reconnu comme un crime violent.

L'intrusion de domicile chez les personnes âgées laisse des séquelles beaucoup plus grandes que, par exemple, un vol de télévision chez un couple de 30, 40 ans pendant leur absence.

Le crime d'intrusion de domicile chez les personnes âgées ne devrait-il pas être considéré comme un crime contre les personnes plutôt que contre les biens?

[Traduction]

Nous avons effectué une étude en 2006, que je peux transmettre aux membres du comité, si vous le souhaitez. L'étude s'intitule « *The 51st State — The "State of Denial"* » et se veut une analyse comparative sur l'application des dispositions sur la détermination de la peine au Canada et aux États-Unis. Jusqu'en 2005-2006, le paragraphe 718a) sur l'âge portait sur le braquage de domicile, alors votre question est tout à fait à-propos.

L'article 215, sur le devoir de fournir les choses nécessaires à l'existence, est de plus en plus employé comme une disposition de négligence. Il sera intéressant de voir si ces deux choses vont pouvoir se côtoyer après l'adoption du projet de loi.

Je crains effectivement que nous allons continuer de voir des braquages de domicile ciblant des personnes âgées. On constate également que les personnes âgées subissent des conséquences importantes lorsqu'elles sont victimes d'un braquage de domicile, des conséquences qui ne sont pas toujours les mêmes. Essentiellement, il faut y aller au cas par cas. C'est une question d'égalité matérielle, et cela s'est vu dans notre système de justice civile — parfois dans les cas de violence conjugale, de violence envers un enfant et de questions autochtones —, et aussi dans notre système de justice pénale.

Nous savons que lorsque les personnes âgées se font voler de l'argent et que leur sécurité est compromise, si elles sont en position de vulnérabilité sociale — ce qui n'est pas le cas pour tous les aînés —, cela peut souvent devenir une question de vie ou

evidence to suggest that if a crime of financial abuse of more than \$20,000 is perpetrated against an older adult, it can have an effect on morbidity. We also know that if there is a fall pursuant to such a crime, not necessarily a violent crime but with a violent effect, it can also have a significant life or death effect.

In sum, I think it will be interesting to see how the courts interpret this. Our research would show that it might be an appropriate and impactful way for the court and Crown to consider this. If I may respond to some of the questions earlier, it does not have to be the older person — in my understanding or in the reading of our organizations — providing information in a victim impact statement. Rather, Crown counsel, substitute decision makers and the judges themselves could provide an objective and subject consideration of the impact. I do not think it has to be the older person themselves. There are circumstances that can reflect the malfeasance of the situation.

**The Chair:** Ms. Spencer, do you wish to respond to this issue as well?

**Ms. Spencer:** In terms of the General Social Survey, theft of household property was the most common nonviolent form of crime reported among older households. About 31 per cent of the crime was represented by this segment.

We need to be mindful of what crimes are being perpetrated against older adults. Do those circumstances warrant an aggravated sentencing in the circumstances, and looking at it from multiple perspectives in terms of justice to older adults and justice to people who are in some cases first time offenders as well.

[Translation]

**Senator Boisvenu:** Between 1999 and 2005, the number of invasions of seniors' homes rose by 38 per cent.

[English]

**Senator Joyal:** My question is in relation to the issue of reporting. I raised this with the previous witnesses. I would like to get your reaction to the mandatory reporting that exists in some provinces and states, as I understand from Ms. Spencer. What is your stand on that? Do you support that, or do you think it is merely window dressing that does not change the reality?

**Ms. Watts:** The Canadian Centre for Elder Law has done a substantial piece of research for about a decade on the question of mandatory and voluntary reporting. I had the benefit of hearing the responses from the previous experts.

de mort. Certains éléments laissent croire que si une personne âgée est victime d'un crime de nature financière d'une valeur de plus de 20 000 \$, cela peut avoir un effet morbide. Nous savons également que s'il y a une chute à la suite d'un tel crime, pas nécessairement un crime violent, mais un crime aux conséquences violentes, cela peut aussi devenir une question de vie ou de mort.

En somme, il sera intéressant de voir comment les tribunaux vont interpréter ces dispositions. Nos recherches pourraient démontrer qu'il s'agit d'une approche appropriée et efficace pour les tribunaux et la Couronne. Si je peux me permettre de répondre à quelques-unes des questions qui avaient été posées plus tôt, la personne âgée n'a pas nécessairement à remplir elle-même la déclaration sur les répercussions sur la victime — c'est en tout cas ce que j'ai compris et ce qu'en ont conclu nos organisations. Le procureur de la Couronne, les subrogés et les juges pourraient évaluer objectivement et subjectivement les répercussions. Je ne crois pas qu'il faille que ce soit la personne âgée en tant que telle. Certaines circonstances peuvent permettre de juger de la malfeasance de la situation.

**Le président :** Madame Spencer, voulez-vous répondre à la question également?

**Mme Spencer :** En ce qui concerne l'Enquête sociale générale, le vol de biens du ménage était la forme la plus courante de crime non violent signalée par les personnes âgées. Cela représente environ 31 p. 100 des crimes rapportés.

Il faut tenir compte du type de crimes commis contre les personnes âgées. On doit se demander si les circonstances justifient l'imposition d'une peine plus sévère, et il faut voir aussi ce qu'il en est de la justice pour les personnes âgées et de la justice pour les contrevenants qui en sont parfois à leur première infraction.

[Français]

**Le sénateur Boisvenu :** Entre 1999 et 2005, il y a eu une augmentation des invasions de domicile chez les personnes âgées de 38 p. 100.

[Traduction]

**Le sénateur Joyal :** Ma question porte sur les signalements. Je l'ai posée également aux témoins précédents. J'aimerais savoir ce que vous pensez des dispositions rendant les signalements obligatoires dans certaines provinces et certains États, si j'ai bien compris ce que Mme Spencer nous a dit. Qu'en pensez-vous? Êtes-vous en faveur de telles mesures, ou croyez-vous qu'il s'agit plutôt d'une stratégie pour sauver les apparences qui ne change pas ce qui se passe en réalité?

**Mme Watts :** Le Centre canadien d'études sur le droit des aînées a mené une étude importante sur une période d'environ 10 ans sur la question des signalements obligatoires et volontaires. J'ai eu la chance d'entendre les réponses données par les experts précédents.

I would offer that each jurisdiction in Canada has a different approach. Regionality is important. I think it is important to say that there are different cultural norms in different locations. In particular, in the North we may have different Aboriginal organizations in communities for whom mandatory reporting would have a different effect. I call that out as a regional question as well.

There is no evidence that mandatory reporting makes it better; none — not in Canada, not in the United States, not internationally. What we do have is some evidence to say that it can actually hinder. That does not mean so to say that we should not report and that in certain professions, organizations or circumstances mandatory reporting is not appropriate.

In particular, I had the benefit of hearing Ms. Lithwick speak about the question of in care and incapacity. What I would offer is that across the country there is certainly difference around that issue, but there is the greatest commonality around reporting for elder abuse for persons who have cognitive impairment or who may be in long-term care.

It is extremely confusing for the average Canadian to understand the Canadian approach, but they mostly live in their own jurisdictions. One hopes that they are best able to understand their own jurisdiction.

In brief, there is no evidence that mandatory reporting makes it better. In certain positions of power, control and trust — for example, for people who have cognitive impairment or long-term care — there is much greater consensus across the country that that is appropriate.

Third, it is difficult for the average Canadian to understand each jurisdiction and that knowledge mobilization, such as those tools created by the National Initiative for the Care of the Elderly, has made great leaps in educating around that issue.

**Ms. Spencer:** I would like to reinforce the statements made by Ms. Watts in this regard. Last year, we comprehensively studied compulsory reporting in the context of older adults and the underlying rationale for it in Canada and the United States as well as looking at its use in the area of child abuse. As Ms. Watts has pointed out, there is absolutely no evidence that it leads to better outcomes or a better situation. We try to focus on ensuring that there is a mandatory response when an older or other person voluntarily reports, that is, that people act on what is being told to them and look into the situation. Those are the circumstances that we think are more important in this area.

Je vous dirais que chaque administration a sa propre façon de faire au Canada. Il est important de s'adapter aux réalités régionales. Je crois qu'il est aussi important de reconnaître que les normes culturelles sont différentes d'un endroit à l'autre. Dans le Nord, notamment, les signalements obligatoires pourraient avoir des répercussions différentes pour les différentes organisations des collectivités autochtones. Je pense que les réalités régionales entrent en jeu.

Rien ne prouve que les signalements obligatoires ont des effets bénéfiques; rien du tout, ni au Canada, ni aux États-Unis, ni ailleurs dans le monde. Il a toutefois été démontré que cela pouvait en fait avoir l'effet inverse. Cela ne signifie pas qu'il faut arrêter de faire des signalements et qu'il n'est pas approprié de rendre les signalements obligatoires dans certaines professions ou administrations, ou encore dans certaines circonstances.

J'ai eu la chance d'entendre Mme Lithwick parler des soins en établissement et de l'incapacité. Je vous dirais que même s'il y a certainement des différences à cet égard à l'échelle du pays, les pratiques se rejoignent grandement en ce qui a trait au signalement de cas de maltraitance envers les personnes âgées lorsque la victime souffre d'un déficit cognitif ou qu'elle réside dans un établissement de soins de longue durée.

Il est extrêmement difficile pour le commun des mortels de comprendre l'approche canadienne à cet égard, mais on espère que les Canadiens sont davantage en mesure de comprendre comment les choses se passent dans leur propre province.

En bref, rien ne démontre que les signalements obligatoires peuvent améliorer la situation. Dans certaines positions de pouvoir, de contrôle et de confiance — par exemple pour les personnes qui souffrent d'un déficit cognitif ou qui sont en établissement de soins de longue durée —, le consensus est beaucoup plus clair à l'échelle du pays qu'il s'agit de la chose à faire.

Troisièmement, il est difficile pour l'ensemble des Canadiens de comprendre les règles de chaque province, et les efforts de sensibilisation, comme les outils élaborés par l'Initiative nationale pour le soin des personnes, ont permis de faire beaucoup de progrès à cet égard.

**Mme Spencer :** J'aimerais réitérer les commentaires de Mme Watts à ce sujet. L'an dernier, nous avons fait une analyse exhaustive de la question des signalements obligatoires relativement aux personnes âgées, de même que des raisons justifiant cette pratique au Canada et aux États-Unis; nous avons aussi examiné l'application de ces dispositions dans les cas de violence envers un enfant. Comme Mme Watts l'indiquait, absolument rien ne démontre que cela permet d'obtenir de meilleurs résultats ou d'améliorer la situation. Nous tentons plutôt de faire en sorte qu'il y ait une obligation d'intervenir lorsqu'une personne âgée ou quelqu'un d'autre fait un signalement volontaire, c'est-à-dire de veiller à ce qu'on agisse et à ce qu'on examine la situation de plus près quand un tel signalement est fait. C'est ce qui est le plus important à notre avis.

**Senator McIntyre:** Thank you for your presentations. As all three of you are lawyers, you should not have any problem answering my question.

I note that the term “elder abuse” does not appear in the text of Bill C-36 and it is not defined in the Criminal Code. In your opinion should the term “elder abuse” appear in the amended legislation and should it be defined in the Criminal Code?

**Ms. Watts:** We have had some robust discussion within our organizations on this question. It is not an easy one to answer.

It is the opinion of the Canadian Centre for Elder Law and, I am pleased to say, the National Initiative for the Care of the Elderly that the concern around elder abuse disappearing from the section is real. We do want to support it as a provision that our criminal justice system can use appropriately in some circumstances for cases where there is a combination of age and some other type of social vulnerability.

However, we do agree that it is elegantly drafted to avoid some of the challenges associated with a particular age number. I would offer that in different organizations and in different regions an older adult may be defined differently. As an example, the notes speak about older Aboriginal adults. I would offer as well that many organizations consider homeless people to be older when they are 45. Adults who have intellectual disabilities or are genetically challenged may have a different life course span as well. For instance, people with Down’s syndrome may genetically age more rapidly. As a result, a 55-year-old person with Down’s syndrome may have a different life course.

It is important that we have a dedicated system in our criminal justice system in addition to police, Crown counsel and judges, comprised of victim support services and social workers, who understand that competencies are required, as we have for domestic violence, intimate partner violence, child abuse and Aboriginal issues.

The name is not as important as the government’s and the criminal justice system’s commitment to supporting forensic evidence gathering and the opportunity to prosecute these cases when appropriate.

In short, I think the drafting is elegant. I do hope, however, that the notion of elder abuse is not lost.

**Ms. Spencer:** If this is intended as an aide-mémoire for judges of the various circumstances, there is no need to make reference to elder abuse or anything along that line.

When we talk about abuse, we are talking about something very specific. We are talking about mistreatment in the context of relationships, while this provision is potentially talking about victimization or any kind of crime affecting an older adult. If you actually use the term “elder abuse,” are you limiting its provision

**Le sénateur McIntyre :** Merci pour vos exposés. Puisque vous êtes toutes les trois avocates, vous ne devriez avoir aucune difficulté à me répondre.

Je remarque que l’expression « maltraitance des aînés » n’apparaît ni dans le projet de loi C-36, ni dans le Code criminel. Selon vous, devrait-elle apparaître dans cette mesure législative et être définie dans le Code criminel?

**Mme Watts :** Nous avons eu des discussions animées au sein de nos organisations respectives à ce sujet. Ce n’est pas simple.

Le Centre canadien d’étude sur le droit des aînés et, je suis heureuse de le dire, l’Initiative nationale pour le soin des personnes âgées s’inquiètent beaucoup de l’absence de cette expression dans le projet de loi. Nous appuyons cette disposition, car nous croyons que le système de justice pénale pourra s’en servir adéquatement dans certains cas lorsqu’un autre type de vulnérabilité sociale s’ajoute à l’âge.

Toutefois, nous convenons que le projet de loi a été bien rédigé de façon à éviter des contestations relatives à un âge précis. Certaines organisations et régions définissent une personne âgée différemment, comme les Autochtones. Aussi, de nombreuses organisations considèrent les sans-abri de plus de 45 ans comme étant âgés. Les adultes ayant une déficience intellectuelle ou un problème génétique peuvent aussi avoir un parcours de vie différent. Par exemple, génétiquement parlant, une personne atteinte du syndrome de Down peut vieillir plus rapidement. Donc, le parcours de vie d’une personne trisomique âgée de 55 ans peut être différent.

En plus des policiers, des procureurs de la Couronne et des juges, il est important que notre système de justice pénale puisse s’appuyer sur un réseau de services de soutien aux victimes et de travailleurs sociaux qui comprennent que diverses compétences sont nécessaires pour composer avec les cas de violence familiale, de violence conjugale et de violence faite aux enfants et les questions autochtones.

Le nom importe peu. Ce qui est important, c’est l’engagement du gouvernement et du système de justice pénale sur le plan de la collecte de preuves médico-légales et la possibilité de porter des accusations, au besoin.

Bref, je crois que le projet de loi a été bien rédigé. J’espère seulement que la notion de maltraitance des aînés n’est pas perdue.

**Mme Spencer :** Si ce projet de loi doit servir d’aide-mémoire pour les juges dans diverses circonstances, il est inutile de faire référence à la maltraitance des aînés ou à une autre expression semblable.

Quand on parle de violence, on parle d’un geste bien précis, d’une maltraitance dans le cadre d’une relation, alors que ce projet de loi vise potentiellement la victimisation ou tout autre crime ayant un impact sur la vie d’une personne âgée. En ajoutant l’expression « maltraitance des aînés », limiterait-on la portée de



in terms of the aggravating sentences specifically to those familial types of relationships? I do not think that is the intention of the sentencing guideline, so I would offer a caution there.

Next, although in some jurisdictions in Canada the use of the term “elder abuse” has gained a bit prominence over the last few years, it has not been the language in the field. Abuse and neglect of older adults, of older women and older men, has been the preferred terms. When the public talk about elder abuse, they think of elderly, by which they mean people who are 75 and older. They are not thinking of people who are in their sixties or late fifties. All of those different kinds of interpretations muddy the waters quite a bit in this area.

**Senator Dagenais:** We have a problem with crimes against older people. I understand the work to prevention this and to support these people, but here we work on the legal aspect. You said that older people are not preoccupied by sentences given to criminals. Can you explain to me your position on this?

**Ms. Spencer:** Certainly. Older adults who are victims of crimes perpetrated by family members will quite often have concern for their family members. They want the harm to stop. They want the financial abuse and the assault to stop. They want to be safe. At the same time, however, they frequently would like to be able to maintain a relationship with the offender. They would like to seek help for their son, grandson or niece for their underlying problem, which may be a gambling problem or a mental health problem that is not being adequately addressed at the community level, resulting in that person living with them as they cannot afford their own housing. They may be looking for help for a person who has a substance abuse problem. Those are the concerns. They want the problem fixed but they do not necessarily want their son threatened or put into jail. That is a significant consideration.

A variety of mechanisms in the area of mediation and through alternatives within the justice system are being considered to address the issues legally before things become violent or excessive harm is done. We need to be thoughtful in our approaches to those and to give them proper consideration.

**Senator Joyal:** Ms. Drillis, on page 2 of your brief you make three specific comments. I would like to come back to the third one. You state that in relation to this bill you proposed that the definition of the term “vulnerable” be defined in the context of the British Columbia strategy document.

I do not see how we would introduce the word “vulnerable” or the term “vulnerable” in the context of this bill, unless you are talking about a general approach of a policy.

**Ms. Drillis:** Exactly.

**Senator Joyal:** As I was trying to determine the scope of this bill, I could not see at first blush how we could introduce the concept of vulnerability in this bill precisely the way it is worded.

**Ms. Drillis:** That is true.

la disposition à la violence dans le cadre d’une relation? Je ne crois pas que ce soit l’intention du projet de loi. Il faudrait faire attention.

Aussi, même si cette expression a pris beaucoup d’importance dans certaines provinces au cours des dernières années, ce n’est pas l’expression consacrée dans le milieu. On tend plutôt à parler de mauvais traitements et de négligence envers les aînés, envers les femmes âgées et envers les hommes âgés. Lorsque les gens parlent de maltraitance des aînés, ils s’imaginent une personne de 75 ans ou plus, pas une personne dans la soixantaine ou la cinquantaine avancée. Toutes ces interprétations différentes viennent brouiller les cartes.

**Le sénateur Dagenais :** Les crimes contre les personnes âgées constituent un problème. Je comprends le travail que l’on fait pour prévenir ces crimes et soutenir les aînés, mais ce comité se concentre sur l’aspect juridique de la chose. Vous dites que les personnes âgées ne se préoccupent pas des peines imposées aux criminels. Qu’en pensez-vous?

**Mme Spencer :** Bien souvent, les aînés victimes d’un crime commis par un membre de leur famille vont s’inquiéter pour le proche en question. Ils veulent que la violence, les agressions physiques et l’exploitation financière cessent. Ils veulent être en sécurité. Mais, en même temps, ils souhaitent souvent maintenir une relation avec le délinquant. Ils désirent obtenir de l’aide pour leur nièce, leur fils ou leur petit-fils et l’aider à régler le problème sous-jacent. Peut-être a-t-il un problème de jeu ou de santé mentale qui n’a pas été pris en charge à l’échelle communautaire, ce qui l’oblige à vivre avec la victime, car il n’a pas les moyens d’habiter seul. Peut-être est-ce un problème de consommation. Ils s’inquiètent de ce genre de choses. Ils veulent régler le problème sans nécessairement que leur fils fasse l’objet de menaces ou qu’il soit emprisonné. C’est un aspect important dont il faut tenir compte.

On évalue divers mécanismes de médiation et des solutions de rechange à même le système de justice qui serviraient à analyser les problèmes sur le plan juridique avant que la situation ne devienne violente ou qu’il y ait des blessures sérieuses. Nous devons réfléchir à ces options et les examiner convenablement.

**Le sénateur Joyal :** Madame Drillis, à la page 2 de votre mémoire, vous formulez trois commentaires bien précis. J’aimerais aborder le troisième. Vous dites que ce projet de loi devrait comprendre une définition du terme « vulnérable » qui s’appuie sur le rapport stratégique produit pour la Colombie-Britannique.

Je ne vois pas comment on pourrait ajouter ce terme à ce projet de loi, à moins qu’il ne soit question d’une politique globale.

**Mme Drillis :** Exactement.

**Le sénateur Joyal :** En analysant la portée de cette mesure législative, je n’arrivais pas à voir comment on pourrait introduire le concept de vulnérabilité dans ce projet de loi tel qu’il est libellé.

**Mme Drillis :** Vous avez raison.

**Ms. Watts:** If I could build on that piece, my understanding is that the drafting of this particular section speaks to the notion of social vulnerability. Professor Spencer has been involved in this work, as well as a number of leaders across the country, of exploring what social vulnerability means. I believe the nurses also spoke about the notion of social vulnerability, that people themselves by age or by physical challenge are not necessarily socially vulnerable. When we interpret the section around health, economics, age, et cetera, it should be within a context of understanding that all people can be vulnerable because of economics, because of health, because of poverty, because of social circumstances, because of violence.

It is a reading, if you will, for judges and for Crown counsel and for the criminal justice system to make sure that they do not label older people socially vulnerable but that the context of the health and social situation is how it is interpreted.

**Senator Joyal:** Yes. That is the way I understood the philosophy behind the bill. The bill addresses itself to persons who are vulnerable because of their age and because of personal circumstances, quoting health and financial situation, for instance, but there might be other factors taken into consideration.

**Ms. Watts:** I would also offer to you that my understanding is this is language that is built upon by the World Health Organization's indicators of social vulnerability. That is another framework that can be read into this interpretation.

**Senator Joyal:** Do you care to comment, Ms. Spencer, on the concept of vulnerability in law?

**Ms. Spencer:** No, I think that Ms. Watts has covered the points nicely. Thank you.

**The Chair:** Thank you, witnesses. We very much appreciate you contributing to the committee's deliberations and appreciate you being here.

(The committee adjourned.)

---

OTTAWA, Thursday, December 6, 2012

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which were referred Bill S-12, An Act to amend the Statutory Instruments Act and to make consequential amendments to the Statutory Instruments Regulations; and Bill C-36, An Act to amend the Criminal Code (elder abuse), met this day at 10:30 a.m. to give consideration to the bills.

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

[*English*]

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

**Mme Watts :** J'aimerais ajouter une chose. Si j'ai bien compris, cet alinéa exprime la notion de vulnérabilité sociale. Mme Spencer et plusieurs chefs de file un peu partout au pays travaillent à définir ce qu'est la vulnérabilité sociale. Si je ne m'abuse, l'association des infirmières a également parlé de cette notion, que les gens ne sont pas nécessairement vulnérables sur le plan social en raison de leur âge ou d'un problème physique. Lorsqu'on interprète cet alinéa en fonction du critère de la santé, de l'économie ou de l'âge, par exemple, il faut tenir compte du fait que tous les citoyens peuvent être vulnérables pour des raisons économiques, sociales, de santé, de pauvreté, de violence.

Les juges, les procureurs de la Couronne et les autres intervenants du système de justice pénale ne doivent pas catégoriser les aînés comme étant des personnes socialement vulnérables. Ils doivent plutôt interpréter cet alinéa en fonction du critère social et de santé.

**Le sénateur Joyal :** Oui. C'est la philosophie derrière ce projet de loi, à mon avis. Il s'applique aux personnes vulnérables en raison de leur âge ou de circonstances personnelles, comme des problèmes financiers ou de santé, mais il y a d'autres facteurs dont il faudrait tenir compte.

**Mme Watts :** Aussi, selon moi, le libellé de ce projet de loi s'appuie sur les indicateurs de l'Organisation mondiale de la Santé en matière de vulnérabilité sociale. C'est un autre élément dont il faut tenir compte en interprétant cet alinéa.

**Le sénateur Joyal :** Auriez-vous quelque chose à ajouter, madame Spencer, sur le concept de la vulnérabilité dans ce projet de loi?

**Mme Spencer :** Non. Je crois que Mme Watts a couvert tous les aspects de la question. Merci.

**Le président :** Merci, mesdames les témoins. Nous vous sommes très reconnaissants d'avoir participé aux délibérations du comité et sommes heureux de vous avoir accueillies.

(La séance est levée.)

---

OTTAWA, le jeudi 6 décembre 2012

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel ont été renvoyés le projet de loi S-12, Loi modifiant la Loi sur les textes réglementaires et le Règlement sur les textes réglementaires en conséquence; et le projet de loi C-36, Loi modifiant le Code criminel (maltraitance des aînés), se réunit aujourd'hui, à 10 h 30, pour étudier ces projets de loi.

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

[*Traduction*]

**Le président :** Bonjour et bienvenue à tous les collègues, les invités et les membres du grand public qui suivent la séance d'aujourd'hui du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

We will start our meeting today with clause-by-clause consideration of Bill S-12, An Act to amend the Statutory Instruments Act and to make consequential amendments to the Statutory Instruments Regulations. Bill S-12 amends the Statutory Instruments Act to provide for the express power to incorporate by reference in regulations.

Following that, we will resume consideration of Bill C-36, An Act to amend the Criminal Code (elder abuse). This bill, according to its summary, specifies that any evidence that an offence has had significant impact on a victim considering their age and other personal circumstances should be an aggravating factor taken into account during sentencing for a crime.

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

I would note that we have Justice Canada officials present in the room, should members have any questions. If not, let us proceed.

Is it agreed that the committee proceed to clause-by-clause consideration of Bill S-12, An Act to amend the Statutory Instruments Act and to make consequential amendments to the Statutory Instruments Regulations?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Shall the title stand postponed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Shall clause 1, which contains the short title, stand postponed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Shall clause 2 carry?

**Senator Fraser:** Chair, I have an amendment to propose. It is presented as one single amendment, but if colleagues preferred, it could be split. The first portion of it begins here. I would move:

THAT Bill S-12 be amended in clause 2,

(a) on page 1, by adding after line 13, the following:

“(1.1) In this section, “document” means any federal or provincial legislation.”;

(b) by replacing lines 18 to 2 on page 1, and lines 1 to 7 on page 2, with the following:

“be incorporated only if it is a regulation”; and

(c) on page 4, by adding after line 7 the following:

Nous commencerons notre réunion avec l'étude article par article du projet de loi S-12, Loi modifiant la Loi sur les textes réglementaires et le Règlement sur les textes réglementaires en conséquence. Le projet de loi S-12 modifie la Loi sur les textes réglementaires afin de prévoir une habilitation expresse permettant l'incorporation par renvoi dans les règlements.

Par la suite, nous reprendrons notre étude du projet de loi C-36, Loi modifiant le Code criminel (maltraitance des aînés). Selon son sommaire, ce projet de loi précise qu'une infraction qui a eu un effet important sur une victime en raison de son âge et de tout autre élément de sa situation personnelle devrait être considérée comme une circonstance aggravante lors de la détermination de la peine imposée pour un crime.

Je rappelle à nos téléspectateurs que les audiences du comité sont ouvertes au public et aussi offertes par webdiffusion sur le site [Web parl.gc.ca](http://Web.parl.gc.ca). Vous trouverez un complément d'informations concernant la liste des témoins sur le site [Web](http://Web) à la rubrique « Accueil des comités du Sénat ».

J'aimerais faire remarquer que des représentants de Justice Canada sont ici présents au cas où les membres auraient des questions. Si vous n'en avez pas, commençons nos travaux.

Est-il convenu de procéder à l'étude article par article du projet de loi S-12, Loi modifiant la Loi sur les textes réglementaires et le Règlement sur les textes réglementaires en conséquence?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Êtes-vous d'accord de suspendre l'adoption du titre?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Êtes-vous d'accord de suspendre l'adoption de l'article 1, qui contient le titre abrégé?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** L'article 2 est-il adopté?

**Le sénateur Fraser :** Monsieur le président, j'ai un amendement à proposer. Il est présenté comme un seul amendement, mais si mes collègues le préfèrent, il pourrait être divisé. La première partie commence ici. Je propose :

QUE le projet de loi S-12 soit modifié à l'article 2,

a) à la page 1, par adjonction, après la ligne 13, de ce qui suit :

« (1.1) Dans le présent article, « document » s'entend de tout texte législatif fédéral ou provincial. »;

b) par substitution, à la page 1, aux lignes 19 à 23, et à la page 2, aux lignes 1 à 8, de ce qui suit :

« le document ou la partie en cause est un règlement. »;

c) à la page 4, par adjonction, après la ligne 7, de ce qui suit :

“18.8 The Governor in Council shall, by order, publish guidelines establishing standards in relation to the following:

- (a) which documents may be considered eligible for incorporation by reference in a regulation;
- (b) which documents should be precluded from being incorporated by reference;
- (c) how the content of incorporated documents is to be made available in both official languages;
- (d) how incorporated documents are to be made accessible to the public; and
- (e) how relevant information will be communicated to interested groups and the general public.”

Do you wish me to read the French version into the record, chair?

**The Chair:** Yes.

[Translation]

**Senator Fraser:** The amendment in French is as follows. I propose:

QUE le projet de loi S-12 soit modifié à l'article 2:

- a) à la page 1, par adjonction, après la ligne 13, de ce qui suit:
  - « (1.1) Dans le présent article, « document » s'entend de tout texte législatif fédéral ou provincial. »;
- b) par substitution, à la page 1, aux lignes 19 à 23, et à la page 2, aux lignes 1 à 8, de ce qui suit:
  - « le document où la partie en cause est un règlement. »;
- c) à la page 4, par adjonction, après la ligne 7, de ce qui suit:
  - « **18.8.** Le gouverneur en conseil publie, par décret, des lignes directrices établissant des normes concernant:
    - a) les documents admissibles à l'incorporation par renvoi dans les règlements;
    - b) les documents à exclusion de l'incorporation par renvoi;
    - c) la manière de rendre le contenu des documents incorporés par renvoi accessible dans les deux langues officielles;
    - d) les moyens d'assurer l'accès public aux documents incorporés par renvoi;
    - e) la manière de communiquer les renseignements pertinents aux groupes intéressés et au grand public. ».

« 18.8. Le gouverneur en conseil publie, par décret, des lignes directrices établissant des normes concernant :

- a) les documents admissibles à l'incorporation par renvoi dans les règlements;
- b) les documents à exclusion de l'incorporation par renvoi;
- c) la manière de rendre le contenu des documents incorporés par renvoi accessible dans les deux langues officielles;
- d) les moyens d'assurer l'accès public aux documents incorporés par renvoi;
- e) la manière de communiquer les renseignements pertinents aux groupes intéressés et au grand public. ».

Voulez-vous que je lise la version française pour le compte rendu, monsieur le président?

**Le président :** Oui.

[Français]

**Le sénateur Fraser :** Je propose :

QUE le projet de loi S-12 soit modifié à l'article 2 :

- a) à la page 1, par adjonction, après la ligne 13, de ce qui suit :
  - « (1.1) Dans le présent article, « document » s'entend de tout texte législatif fédéral ou provincial. »;
- b) par substitution, à la page 1, aux lignes 19 à 23, et à la page 2, aux lignes 1 à 8, de ce qui suit :
  - « le document où la partie en cause est un règlement. »;
- c) à la page 4, par adjonction, après la ligne 7, de ce qui suit :
  - « **18.8.** Le gouverneur en conseil publie, par décret, des lignes directrices établissant des normes concernant :
    - a) les documents admissibles à l'incorporation par renvoi dans les règlements;
    - b) les documents à exclusion de l'incorporation par renvoi;
    - c) la manière de rendre le contenu des documents incorporés par renvoi accessible dans les deux langues officielles;
    - d) les moyens d'assurer l'accès public aux documents incorporés par renvoi;
    - e) la manière de communiquer les renseignements pertinents aux groupes intéressés et au grand public. ».

[English]

Shall I explain my proposal, chair?

**The Chair:** Yes. The floor is yours.

**Senator Fraser:** Basically, subsections (a) and (b) are one part of this proposed amendment and (c) is a second. I will address them separately, but they are both in response to either evidence we heard or to the proposals from the Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations.

Subsections (a) and (b), particularly (a), are designed to address the joint committee's concern that it is worrisome to enable incorporation by reference of foreign material without some Canadian supervision. That supervision is now provided by the Standards Council of Canada, which testified before us last week.

What this would do is say that you can incorporate by reference, either static or ambulatory, anything that comes from a Canadian government. Our advice from the law clerk is that the word "legislation" in (a), "document means any federal or provincial legislation," would include "regulation."

For greater certainty, if colleagues wished, we could amend this proposed amendment to say "means any federal or provincial legislation or regulation" so that it would be crystal clear that we were talking about the range of material that is put out by federal or provincial legislation or regulation; in other words, from sources that are readily accessible or comparatively readily accessible to Canadians.

Subsection (c), which is the second part of this proposed amendment, responds to the express desire by more than one witness — the consumer health products people, the standards council and I think someone else — that before this bill takes effect, everybody should understand how it will be implemented. There was a proposal that this be done through an amendment to the actual legislation.

Another view was that guidelines would do the job, and I believe that guidelines would in fact be preferable because, over time, if they needed to be adjusted, it is easier to adjust a guideline than to go back and reopen the legislation. The elements proposed here would be "(a) which documents may be considered eligible." That is in reference to the consumer health products concern that, for example, guidance documents might become part of a regulation. They were very worried that that would be the case.

"Which documents should be precluded" would be in response to the same concern. "How the content of incorporated documents is to be made available in both official languages," you will recall that the council told us that one of the things they do when they are checking to see if regulation of foreign material is suitable for incorporation in Canadian regulation is they check for the availability in both official languages.

[Traduction]

Dois-je expliquer ma proposition, monsieur le président?

**Le président :** Oui. La parole est à vous.

**Le sénateur Fraser :** Au fond, les alinéas a) et b) constituent la première partie de l'amendement proposé et l'alinéa c), la seconde. Je vais les traiter séparément, mais elles donnent toutes suite à des témoignages que nous avons entendus ou aux propositions du Comité permanent mixte d'examen de la réglementation.

Les paragraphes a) et b), notamment le paragraphe a), visent à apaiser la préoccupation du comité conjoint qui s'inquiète que l'on permette l'incorporation par renvoi de matériel étranger sans supervision canadienne. Cette supervision est maintenant assurée par le Conseil canadien des normes, qui a témoigné devant nous la semaine dernière.

Cela préciserait que vous pouvez incorporer par renvoi, statique ou dynamique, tout document provenant d'un gouvernement canadien. Le greffier nous dit que l'expression « texte législatif » au paragraphe a), « document s'entend de tout texte législatif fédéral ou provincial », engloberait « règlement ».

Il est entendu que si les collègues le souhaitent, nous pourrions modifier l'amendement proposé pour dire « s'entend de tout texte législatif fédéral ou provincial ou règlement » pour qu'il soit on ne peut plus clair que nous parlons de la gamme de textes législatifs fédéraux ou provinciaux ou de règlements; autrement dit, qui proviennent de sources facilement consultables ou tout aussi faciles d'accès pour les Canadiens.

Le paragraphe c), qui est la seconde partie de l'amendement proposé, répond au souhait exprimé par plus d'un témoin — les gens de l'industrie des produits de santé consommateurs, le conseil des normes et je crois qu'il y en avait un autre — qu'avant l'entrée en vigueur de ce projet de loi, tout le monde devrait comprendre comment il sera mis en œuvre. On a proposé de le faire en amendant le texte législatif actuel.

Un autre point de vue était que les lignes directrices feraient l'affaire, et j'estime qu'elles seraient, en fait, préférables parce que s'il fallait les modifier au fil du temps, il serait plus facile de le faire que de rouvrir le texte législatif. Les éléments proposés seraient les suivants : « a) les documents admissibles ». Cela se rapporte à une préoccupation des intervenants du secteur des produits de santé consommateurs selon laquelle, par exemple, les documents d'orientation pourraient faire partie d'un règlement. Ils craignaient que ce soit le cas.

« Les documents à exclure » répondent à la même préoccupation. Pour ce qui est de « la manière de rendre le contenu des documents incorporés par renvoi accessible dans les deux langues officielles », vous vous rappellerez que le conseil nous a dit que l'une des choses qu'ils font lorsqu'ils vérifient si la réglementation de matériel étranger peut être incorporée par renvoi à un règlement canadien est de voir si elle existe dans les deux langues officielles.

“How incorporated documents are to be made accessible to the public,” all witnesses agreed that accessibility was very important. There was a great deal of discussion about how accessibility would be achieved. This would require the government to make public some guidelines about how to make documents accessible.

“How relevant information will be communicated to interested groups and the general public,” which is an elaboration on (d).

I think I have done my thing.

**The Chair:** Does anyone else wish to participate in this discussion?

**Senator Baker:** I was wondering, Mr. Chairman, the officials are here in the room, and of course I would not want the officials to express an opinion because they have not seen this amendment before now. If there is something that is plain on the face of the amendment as it first appears to any of the officials in the room that would not be desirable to put into law, if one of them could signify to the chair that that is the case. As I say, I am not asking for their opinion, because they have not seen this before, but there may be something there that would stand out.

**The Chair:** This is Philippe Hallée, who was here yesterday as well. He is Deputy Chief Legislative Counsel at the Department of Justice Canada.

**Philippe Hallée, Deputy Chief Legislative Counsel, Department of Justice Canada:** I was just reading through the motion. I am sorry if I am not exactly on point. In terms of the first amendment, the addition of section (1.1), the way I read it, is to limit the notion of “document” to only federal and provincial legislation, which would essentially deny the capacity of regulators to incorporate by reference any standard, anything but legislation, but including particularly the standards that I think you have heard about at length in the testimony of Mr. Walter, I believe. This is a crucial element to be incorporated by reference in most modern legislation nowadays.

**Senator Baker:** You are saying that using the word “document” by defining it as meaning “any federal or provincial legislation,” you are saying this would then bar everything else — is this your point — that could include regulations, the standards?

**Mr. Hallée:** To be precise, it would only include the federal and provincial legislation. That would be the effect of it, but nothing else.

**Senator Baker:** What else?

**Mr. Hallée:** All the standards that typically are being incorporated by reference currently in most existing legislation.

S’agissant des « moyens d’assurer l’accès public aux documents incorporés par renvoi », tous les témoins ont convenu que l’accessibilité était très importante. On a beaucoup discuté de la façon de rendre les documents accessibles. Cela exigerait du gouvernement qu’il publie certaines lignes directrices sur la façon de le faire.

« La manière de communiquer les renseignements pertinents aux groupes intéressés et au grand public » étoffe le paragraphe d).

Je crois avoir terminé.

**Le président :** Est-ce que quelqu’un d’autre aimerait participer à la discussion?

**Le sénateur Baker :** Monsieur le président, nous avons ici des fonctionnaires de Justice Canada et, bien entendu, je ne voudrais pas qu’ils se prononcent sur un amendement qu’ils n’ont jamais vu avant, mais je me demandais si l’un d’eux avait remarqué un point flagrant qu’il serait préférable de ne pas intégrer au texte législatif et, le cas échéant, s’il pourrait vous l’indiquer. Comme je l’ai dit, je ne demande pas leur avis, parce qu’ils n’ont pas vu l’amendement avant aujourd’hui, mais il y a peut-être un point qui les frappe.

**Le président :** Je vous présente Philippe Hallée, qui a aussi assisté à la réunion d’hier. Il est premier conseiller législatif adjoint à Justice Canada.

**Philippe Hallée, premier conseiller législatif adjoint, Justice Canada :** J’étais justement en train de lire la motion. Excusez-moi si je ne suis pas exactement à propos. Pour ce qui est du premier amendement, l’adjonction de l’article (1.1), je crois comprendre qu’il vise à limiter la notion de « document » uniquement aux textes législatifs fédéraux et provinciaux, ce qui, au fond, empêcherait les organismes de réglementation d’incorporer par renvoi toute norme, tout ce qui n’est pas un texte législatif, mais y compris notamment les normes dont je crois que M. Walter vous a parlé en détail, si je ne m’abuse. C’est un élément crucial à incorporer par renvoi à la plupart des textes législatifs modernes de nos jours.

**Le sénateur Baker :** Vous dites que le fait d’utiliser le terme « document » en le définissant comme « tout texte législatif fédéral ou provincial » exclurait ensuite tout autre type de document comme les règlements et les normes — c’est bien cela?

**M. Hallée :** Pour être plus précis, cela n’inclurait que les textes législatifs fédéraux et provinciaux. Ce serait l’effet que cela aurait, mais rien d’autre.

**Le sénateur Baker :** Quoi d’autre?

**M. Hallée :** Toutes les normes typiquement incorporées par renvoi qui se trouvent actuellement dans la plupart des textes législatifs en vigueur.

**Senator Baker:** Normally you take a law and the regulations become the law under it. It is dealt with as a part of the law. Are you saying that the standards adopted under the regulations are not a part of the law?

**Mr. Hallée:** The standards, when they are incorporated by reference, by the use of the technique, they do become part of the regulatory scheme. They become part of the law. You are correct, senator.

This provision would actually prevent the use of the technique, without express authority, of course, to incorporate by reference such standards. Therefore they could not be part of the law at all.

**Senator Baker:** You are saying the word “legislation” is the restrictive word?

**Mr. Hallée:** That is right. By referring only to federal or provincial legislation, my understanding is that would be the effect of this.

**Senator Fraser:** I had already noted that if colleagues wished I would be perfectly happy to expand that reference to say, “any federal or provincial legislation,” to include “regulation” explicitly.

The law clerk’s view is it is not necessary, but I would agree that for clarity it would be perfectly acceptable. If colleagues wished, we could also include the word “standard.” The goal of this is to limit to Canadian public institutions, if you will, the source of material that can automatically be incorporated by reference without any further reference to anyone else. The goal is not to prevent the system from working effectively and efficiently.

**The Chair:** Are you suggesting you want to amend your amendment?

**Senator Fraser:** If colleagues accept, we could amend it right now, I could move a sub-amendment to my own amendment, which would be to amend (1.1) to read:

In this section means any federal or provincial legislation, regulation or standard.

**The Chair:** Would that address the concern you have raised?

**Mr. Hallée:** Not exactly. I think the breadth of documents and indices and rates, and all you have heard in the testimony over the last couple of weeks, show the need for flexibility and comprehensiveness in terms of the documents and resource material that needs to be incorporated by reference generally. As a matter of fact, they are currently being incorporated by reference in federal regulations as we speak.

If we were to limit that, that could potentially put at risk also the incorporation by reference designed presently under the current regulations. I think it would be very limiting in terms of scope.

**Le sénateur Baker :** Normalement, vous adoptez un texte de loi et son règlement d’application prend force de loi par extension. Il est traité comme faisant partie de la loi. Êtes-vous en train de dire que les normes adoptées sous le régime du règlement ne font pas partie de la loi?

**M. Hallée :** Les normes, lorsqu’elles sont incorporées par renvoi, en utilisant la technique, font partie du régime réglementaire. Elles font partie de la loi. Vous avez raison, monsieur.

Cette disposition empêcherait en fait le recours à la technique, sans autorisation expresse, bien entendu, d’incorporer pareilles normes par renvoi. En conséquence, elles pourraient ne pas du tout faire partie de la loi.

**Le sénateur Baker :** Vous dites que l’expression « texte législatif » est ce qui en restreint la portée?

**M. Hallée :** C’est exact. En ne renvoyant qu’à des textes législatifs fédéraux ou provinciaux, je crois comprendre que c’est l’effet que cela aurait.

**Le sénateur Fraser :** J’avais déjà noté que si les collègues le souhaitaient, je serais parfaitement disposé à élargir la mention « tout texte législatif fédéral ou provincial » pour y inclure explicitement le mot « règlement ».

Le greffier estime que ce n’est pas nécessaire, mais je conviens que pour clarifier, ce serait parfaitement acceptable. Si mes collègues le souhaitent, nous pourrions aussi ajouter le terme « norme ». Le but est de limiter aux institutions publiques canadiennes, si vous voulez, la source du matériel pouvant automatiquement être incorporé par renvoi sans aucun autre renvoi à quiconque. Le but n’est pas d’empêcher le système de fonctionner efficacement.

**Le président :** Êtes-vous en train de dire que vous voulez amender votre amendement?

**Le sénateur Fraser :** Si mes collègues y consentent, nous pourrions l’amender tout de suite. Je pourrais proposer un sous-amendement à mon propre amendement, qui modifierait l’article (1.1) comme ceci :

Dans le présent article, « document » s’entend de tout texte législatif fédéral ou provincial, règlement ou norme.

**Le président :** Cela apaiserait-il la préoccupation que vous avez soulevée?

**M. Hallée :** Pas exactement. Je pense que l’étendue des documents, des index et des taux, et de tout ce que vous avez entendu dans le cadre des témoignages des dernières semaines, montre le besoin de souplesse et d’exhaustivité s’agissant des documents et du matériel documentaire qui doivent être incorporés par renvoi en général. En fait, ils sont incorporés par renvoi à des règlements fédéraux au moment où l’on se parle.

Si nous y imposons des limites, cela pourrait compromettre l’incorporation par renvoi actuellement prévue sous le régime de la réglementation en vigueur. Je crois que cela limiterait beaucoup la portée.

**The Chair:** It has been pointed out to me that example 18 that was given to us yesterday dealing with the Canada Consumer Product Safety Act, dealing with textile test methods, flame resistance, 45-degree angle test, that would be excluded under even your sub-amendment.

**Senator Fraser:** I did not get 18 examples, chair.

**The Chair:** They were circulated yesterday.

**Senator Fraser:** I got a bunch of examples. Would this be on page 7?

**The Chair:** It is example 1, cited as 18, but it is example 1 on page 1.

**Senator Baker:** If this amendment is defeated here — I hope it is not, but if it is — then this legislation goes to the other chamber. It would be nice to give the other chamber direction if they wish to move the same amendment.

Can the witness think of any word that can be used instead of “legislation” which would accomplish the desired effects of the proposed amendment as outlined by Senator Fraser? Can the witness think of any one word or words? Of course, as I said before, he does not have to give his opinion if he does not wish to do so.

**Mr. Hallée:** I am not clear on what the goal is. I am reading the words here in the motion for amendment and I can only interpret what I have here. If the goal is to limit to Canadian legislation or to include regulation, that is a choice this committee will have to debate and decide.

**Senator Baker:** Is it a problem to limit it to Canadian?

**Mr. Hallée:** That would be limiting in terms of the use of the technique as it exists currently in the federal legislation and regulations. It would put at risk, I fear, much of the use of that technique as it has been used so far. It is really very limiting in comparison to what we understand to be the common law on this in terms of capacity to use the drafting technique in support of the exercise of regulation-making powers.

Currently the understanding generally is that the power to make regulations includes the power to incorporate by reference on external documents on an ambulatory basis.

As you have heard, through the testimony and this committee, senator, this is the understanding of the government and how it has been applied so far. This is essentially what the case law seems to suggest as well. There is not a lot of case law, and this is where there is disagreement, perhaps, with the standing joint committee on the interpretation of the scope of what is possible. This legislation is meant to confirm what we conceive as the state of the law on this.

**Le président :** On m’a fait remarquer que l’exemple 18 qui nous a été donné hier dans le contexte de la Loi canadienne sur la sécurité des produits de consommation, qui porte sur les méthodes pour épreuves textiles, la résistance aux flammes, l’essai sous un angle de 45 degrés, serait exclu même dans le contexte de votre sous-amendement.

**Le sénateur Fraser :** Je n’ai pas reçu 18 exemples, monsieur le président.

**Le président :** Le document a été diffusé hier.

**Le sénateur Fraser :** J’ai reçu une série d’exemples. Est-ce qu’il serait à la page 7?

**Le président :** C’est l’exemple 1, cité comme l’exemple 18, mais il s’agit de l’exemple 1 à la page 1.

**Le sénateur Baker :** Si le présent amendement est rejeté — j’espère qu’il ne le sera pas, mais s’il l’est — alors ce projet de loi sera renvoyé à l’autre Chambre. Ce serait bien de donner des directives à l’autre Chambre s’ils souhaitent proposer le même amendement.

Le témoin peut-il suggérer un autre terme qui pourrait être employé au lieu de « texte législatif » pour que l’amendement proposé ait l’effet recherché par le sénateur Fraser? Est-ce qu’il lui vient un terme ou une expression à l’esprit? Bien sûr, comme je l’ai dit, il n’a pas à nous donner son avis s’il ne souhaite pas le faire.

**M. Hallée :** Je ne comprends pas bien le but que l’on cherche à atteindre. Je lis les mots contenus dans la motion d’amendement et je ne peux interpréter que ce que j’ai ici. Si le but est de limiter l’amendement aux textes législatifs canadiens ou d’y intégrer les règlements, il reviendra au comité d’en débattre et de trancher.

**Le sénateur Baker :** Est-ce que le fait de le limiter à des textes canadiens pose problème?

**M. Hallée :** Cela limiterait l’utilisation de cette technique telle qu’elle existe actuellement dans les lois et règlements fédéraux. Je crains que cela ne compromette cette technique telle qu’elle a été utilisée à ce jour. C’est vraiment très restrictif comparativement à l’interprétation que nous faisons de la common law sur ce point s’agissant de la capacité d’utiliser la technique de rédaction à l’appui de l’exercice des pouvoirs réglementaires.

À l’heure actuelle, l’on croit généralement comprendre que le pouvoir de prendre des règlements englobe le pouvoir de faire des incorporations par renvoi à caractère dynamique à des documents externes.

Comme vous l’avez entendu dire dans le contexte de témoignages et des travaux du Comité, monsieur le sénateur, c’est l’interprétation qu’en fait le gouvernement et la façon dont il l’a appliquée jusqu’à présent. C’est essentiellement ce que la jurisprudence semble aussi suggérer. Il n’y a pas beaucoup de jurisprudence, et c’est sur ce point que les opinions divergent, peut-être, avec le comité mixte permanent concernant la portée de ce qui est possible. Ce projet de loi vise à confirmer ce que nous concevons comme étant l’état du droit sur ce point.



If we were to proceed with this amendment, I think we would be fairly limited in the capacity to incorporate by reference and use the technique in the future.

**Senator Baker:** I think the word “legislation” covers everything, but that is contrary to what the witness said. We could change it.

**Senator Fraser:** I repeat, the object is not to paralyze the system. The object is to make the system work properly within Canada.

“Any federal or provincial,” I have already suggested “regulation” or “standard.” We could even include a rate or index that would allow for the CPI or the bank rate to be included.

**The Chair:** I think it is already protected under your amendment. Perhaps our analysts could comment with respect to the amendment.

**Lyne Casavant, Analyst, Library of Parliament:** The amendment does not affect proposed subsection 18.1(3) as it is written right now. The paragraph starts with “The power to make a regulation also includes the power to incorporate by reference an index, rate or number. . . .” The rest of the paragraph does not seem to be affected by the amendment.

**Senator Fraser:** That is true.

**The Chair:** Do you want to withdraw that subamendment, based on the input?

**Senator Fraser:** I think a standard is not necessarily an index rate or number. I do not mind including “standards” or for greater certainty “regulations.” It may not be necessary, but I do not think there is anything wrong with doing that and it makes crystal clear what we are trying to do. Ms. Casavant is right, of course: Subsection (3) is not affected by this.

**Senator Frum:** I understand what you are trying to achieve here, which is to limit it to Canadian references. I think we did hear testimony that is not at all the intention of the bill and that there needs to be an openness and receptivity to international standards. Sometimes this is about ensuring we are in keeping with international standards.

I think the whole amendment is guided by a principle that is inappropriate.

**The Chair:** Is there any further discussion on this?

**Mr. Hallée:** I would like to add some other examples of documents that would not be incorporated by reference. My colleague was providing me with some very technical types of documents that we find in many incorporated documents currently. Specifications, test methods, maps — sometimes — and other technical documents that are really in support of existing regulations. They fall within the scope of the regulation-making power, because, as you heard, this is one very strong limitation on the scope of what can be incorporated by reference.

Si nous donnions suite à cet amendement, je crois que nous limiterions notre capacité de faire des incorporations par renvoi et d'utiliser cette technique à l'avenir.

**Le sénateur Baker :** Je pense que l'expression « texte législatif » englobe tout, mais cela est contraire à ce que le témoin a dit. Nous pourrions le modifier.

**Le sénateur Fraser :** Je le répète, l'objectif n'est pas de paralyser le système, mais de faire en sorte qu'il fonctionne comme il se doit au Canada.

Pour « fédéral ou provincial » j'ai déjà suggéré tout « règlement » ou « norme ». Nous pourrions même y intégrer un taux ou un index qui permettrait d'intégrer l'IPC ou le taux d'escompte.

**Le président :** Je pense qu'il est déjà protégé par votre amendement. Peut-être que nos analystes pourraient formuler des commentaires à ce propos?

**Lyne Casavant, analyste, Bibliothèque du Parlement :** L'amendement n'influe pas sur le paragraphe 18.1(3) proposé tel qu'il est actuellement rédigé. Le paragraphe commence par « Le pouvoir de prendre un règlement comporte aussi celui d'y incorporer par renvoi des indices, taux ou nombres... ». Le reste du paragraphe ne semble pas être touché par l'amendement.

**Le sénateur Fraser :** C'est vrai.

**Le président :** Voulez-vous retirer ce sous-amendement à la lumière de ce commentaire?

**Le sénateur Fraser :** Je pense qu'une norme n'est pas nécessairement un taux d'indexation ou un nombre. Ça m'est égal d'inclure « normes » ou pour plus de certitude « règlement ». Ce n'est peut-être pas nécessaire, mais je ne pense pas qu'il y ait le moindre mal à ce qu'on le fasse et cela clarifie tout à fait ce que nous essayons de faire. Mme Casavant a raison, bien sûr : cela n'influe en rien sur le paragraphe (3).

**Le sénateur Frum :** Je crois comprendre que vous essayez de limiter les renvois à des sources canadiennes. Je crois que nous avons entendu des témoignages selon lesquels ce n'est pas du tout l'intention du projet de loi et qu'il faut qu'il soit ouvert et réceptif aux normes internationales. C'est parfois une question de respect des normes internationales.

Je pense que l'amendement se fonde sur un principe inopportun.

**Le président :** Y a-t-il quelque chose à ajouter à cet égard?

**M. Hallée :** J'aimerais ajouter d'autres exemples de documents qui ne seraient pas incorporés par renvoi. Mon collègue me donnait des types très techniques de documents qui sont actuellement incorporés par renvoi dans de nombreux cas. Les spécifications, les méthodes d'essai, les cartes — parfois — et d'autres documents techniques qui sont vraiment là pour appuyer la réglementation en vigueur. Ils tombent sous le coup des pouvoirs réglementaires, car comme vous l'avez entendu, cela limite grandement la portée de ce qui peut être incorporé par renvoi.

However, all these elements, as you can appreciate, are very technical for the most part, so they are not like redoing or granting any new power to legislate in a new area at all. They are a mere detailed source that is essentially in support of the regulation-making power.

The exercise has been done in developing the legislation to look at the variety of sources currently being incorporated by reference and also with a view to future developments on what could be useful to incorporate by reference, again with the same idea of technical support to the regulation-making power. This is why the choice of document, broadly defined, has been selected in this case; namely, so as to not overlay or unduly limit the scope of application of what is possible.

**Senator Baker:** If I am to read you correctly, if the amendment were changed to “In this section, ‘document’ includes any federal or provincial document,” or if it read in the alternative, “In this section, ‘document’ means any federal or provincial document,” your opinion is that the definition of “document” would be unduly limiting — to not include certain things that would be encompassed without the inclusion of this definition of “document”?

**Mr. Hallée:** Without being too technical about the drafting principle, senator, I would say that when we use “means” usually it is fairly limiting. When we use “includes” it basically illustrates but is not limiting, necessarily.

I would add, though, that if we were to follow that and provide, as you are suggesting, a definition of “document” to say “includes,” it is a little tautological, because I think most people would understand —

**Senator Baker:** It is pretty common use; it is a pretty common phrase.

**Mr. Hallée:** — that a document suddenly includes legislation. It does not seem to be necessary at all to add this precision to the legislation. It is certainly fairly understood that legislation is a document.

**Senator Fraser:** Not to include some version of this formula retains the wide-open ability to incorporate by reference anything from any country that any regulator or civil service thinks might be convenient. In my view and in the view of the joint committee, that is going too far.

The summary of the bill does not say that it is designed to provide for the express power to incorporate by reference, et cetera; it does not say “the whole world.” It is silent on the actual breadth of this.

I believe that the amendment is fully compatible with the spirit of the bill and with what our parliamentary colleagues who have studied this matter in far greater depth than we have believe would be appropriate. In fact, my amendment as subamended would be looser than what the joint committee recommends.

Cela dit, vous comprendrez que tous ces éléments sont très techniques pour la plupart, alors ils ne modifient aucun pouvoir et ne redonnent aucun nouveau pouvoir de légiférer dans un nouveau domaine. Ce ne sont que des sources détaillées qui appuient essentiellement les pouvoirs réglementaires.

L'exercice a été fait pendant l'élaboration du projet de loi pour examiner les diverses sources actuellement incorporées par renvoi et aussi dans l'optique de ce qu'il pourrait être utile d'incorporer par renvoi, encore une fois avec la même idée d'offrir un soutien technique aux pouvoirs réglementaires. Voilà pourquoi le choix du document, généralement défini, a été choisi dans ce cas; nommément pour ne pas superposer ou restreindre indûment la portée de l'application de ce qui est possible.

**Le sénateur Baker :** Si je vous comprends bien, si l'on modifiait l'amendement pour dire « Dans le présent article, “document” englobe tout document fédéral ou provincial », ou encore « Dans le présent article, “document” s'entend de tout document fédéral ou provincial », vous êtes d'avis que la définition de « document » serait indûment restrictive — qu'elle exclurait certains éléments qui seraient englobés s'il n'y avait pas cette définition de « document »?

**M. Hallée :** Sans vouloir être trop technique pour ce qui est du principe de rédaction, monsieur le sénateur, je dirais que « s'entend » est habituellement très restrictif tandis que « comprend » illustre, mais ne restreint pas nécessairement.

J'ajouterais, par contre, que si nous suivons cette règle et fournissons, comme vous le suggérez, une définition de « document » dans laquelle on utilise « comprend », c'est un peu tautologique, car je crois que la plupart des gens comprendraient...

**Le sénateur Baker :** C'est un usage assez courant; c'est une expression assez courante.

**M. Hallée :** ... qu'un document englobe soudainement des textes législatifs. Il ne semble pas du tout nécessaire d'ajouter cette précision au projet de loi. En général, les gens comprennent sûrement qu'il s'agit d'un document.

**Le sénateur Fraser :** Le fait de ne pas intégrer au projet de loi une quelconque version de cette formule donne toute la latitude voulue pour intégrer par renvoi tout document étranger dont une fonction publique ou un organe de réglementation pense qu'il pourrait être pratique. De mon point de vue et de celui du comité conjoint, cela va trop loin.

Le sommaire du projet de loi ne dit pas qu'il a été rédigé afin de prévoir une habilitation expresse permettant l'incorporation par renvoi, et cetera; il ne dit pas « le monde entier ». Il ne précise pas la portée réelle de tout cela.

Je crois que l'amendement est entièrement compatible avec l'esprit du projet de loi et avec ce qui, selon nos collègues parlementaires qui ont beaucoup plus étudié la question que nous, serait approprié. En fait, le sous-amendement à mon amendement ferait en sorte qu'il soit moins strict que ce que le comité recommande.

I take the point that you want the system to be workable. I do, however, strongly suggest that we should be allowing this very broad power only for Canadian material and that foreign material, which as we know is already largely used in our regulations, should be incorporated only after supervision, scrutiny, by the Standards Council and only with authorization. It should not just be automatic.

**The Chair:** Thank you.

We will deal with the subamendment first. Do you want to put that into the record once more, senator?

**Senator Fraser:** The subamendment would be:

In this section, “document” means any federal or provincial legislation, regulation or standard.

**The Chair:** Is it your pleasure, honourable senators, to adopt the subamendment? All those in favour of the subamendment?

**Some Hon. Senators:** Yes.

**The Chair:** Opposed?

**Some Hon. Senators:** Yes.

**The Chair:** I am not sure we will have to do a roll call on this. We will proceed with a roll call. All in favour? Raise your hands if you are in favour, please.

**Shaila Anwar, Clerk of the Committee:** The Honourable Senator Runciman.

**Senator Runciman:** Opposed.

**Ms. Anwar:** The Honourable Senator Baker, P.C.

**Senator Baker:** Agreed.

**Ms. Anwar:** The Honourable Senator Boisvenu.

**Senator Boisvenu:** No.

**Ms. Anwar:** The Honourable Senator Cowan.

**Senator Cowan:** Agreed.

**Ms. Anwar:** The Honourable Senator Dagenais.

**Senator Dagenais:** No.

**Ms. Anwar:** The Honourable Senator Fraser.

**Senator Fraser:** Agreed.

**Ms. Anwar:** The Honourable Senator Frum.

**Senator Frum:** No.

**Ms. Anwar:** The Honourable Senator Jaffer.

**Senator Jaffer:** Yes.

**Ms. Anwar:** The Honourable Senator Joyal, P.C.

**Senator Joyal:** Agreed.

**Ms. Anwar:** The Honourable Senator McIntyre.

J'en déduis que vous voulez que le système reste fonctionnel. Cependant, je recommande fortement que nous n'accordions ce pouvoir étendu que dans le cas de matériel canadien et que le matériel étranger qui, comme nous le savons, est déjà largement utilisé dans nos règlements, ne soit intégré qu'après avoir été examiné par le Conseil des normes et seulement sur autorisation. Cela ne devrait pas être un simple automatisme.

**Le président :** Merci.

Nous traiterons d'abord le sous-amendement. Voulez-vous le lire une fois de plus pour le compte rendu, sénateur Fraser?

**Le sénateur Fraser :** Je propose le sous-amendement que voici :

Dans le présent article, « document » s'entend de tout texte législatif fédéral ou provincial, règlement ou norme.

**Le président :** Plaît-il aux honorables sénateurs d'adopter le sous-amendement? Il y a des personnes en faveur du sous-amendement?

**Des voix :** Oui.

**Le président :** Contre?

**Des voix :** Oui.

**Le président :** Je ne suis pas certain. Nous allons devoir procéder à un vote par appel nominal. Nous procéderons à un vote par appel nominal. Que toutes les personnes en faveur du sous-amendement lèvent la main, s'il vous plaît.

**Shaila Anwar, greffière du Comité :** L'honorable sénateur Runciman.

**Le sénateur Runciman :** Contre.

**Mme Anwar :** L'honorable sénateur Baker, C.P.

**Le sénateur Baker :** D'accord.

**Mme Anwar :** L'honorable sénateur Boisvenu.

**Le sénateur Boisvenu :** Non.

**Mme Anwar :** L'honorable sénateur Cowan.

**Le sénateur Cowan :** D'accord.

**Mme Anwar :** L'honorable sénateur Dagenais.

**Le sénateur Dagenais :** Non.

**Mme Anwar :** L'honorable sénateur Fraser.

**Le sénateur Fraser :** D'accord.

**Mme Anwar :** L'honorable sénateur Frum.

**Le sénateur Frum :** Non.

**Mme Anwar :** L'honorable sénateur Jaffer.

**Le sénateur Jaffer :** Oui.

**Mme Anwar :** L'honorable sénateur Joyal, C.P.

**Le sénateur Joyal :** D'accord.

**Mme Anwar :** L'honorable sénateur McIntyre.

**Senator McIntyre:** No.

**Ms. Anwar:** The Honourable Senator Ngo.

**Senator Ngo:** No.

**Ms. Anwar:** The Honourable Senator White.

**Senator White:** No.

**Ms. Anwar:** Yeas, five; nays, seven.

**The Chair:** The motion fails; the subamendment is defeated, and we will move on to the amendment.

Is it your pleasure, honourable senators, to adopt the motion in amendment?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**Some Hon. Senators:** No.

**The Chair:** In agreement? I would like to see hands on this.

Opposed?

The amendment is defeated. We return to the clause itself. Shall clause 2 carry?

**Some Hon. Senators:** On division.

**The Chair:** Carried, on division.

Shall clause 3 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Carried. Shall clause 4 carry? I am assuming clause 4 carries.

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Carried. Shall clause 1, which contains the short title, carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Carried. Shall the title carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Carried. Shall the bill carry?

**Some Hon. Senators:** On division.

**The Chair:** Carried, on division.

Is it agreed that I report this bill to the Senate? I am not sure if I should ask for observations at this stage.

**Senator Fraser:** I would like to discuss observations, chair.

**The Chair:** Is there an interest in appending observations?

**Senator Fraser:** Are we to go in camera to discuss observations?

**The Chair:** There is no significant resistance, so we will move in camera. Anyone not associated with the committee should depart at this point.

**Le sénateur McIntyre :** Non.

**Mme Anwar :** L'honorable sénateur Ngo.

**Le sénateur Ngo :** Non.

**Mme Anwar :** L'honorable sénateur White.

**Le sénateur White :** Non.

**Mme Anwar :** Pour, cinq; contre, sept.

**Le président :** La motion est rejetée; le sous-amendement est rejeté, et nous passerons maintenant à l'amendement.

Plaît-il aux honorables sénateurs d'adopter la motion d'amendement?

**Des voix :** D'accord.

**Des voix :** Non.

**Le président :** J'aimerais que ceux qui sont d'accord lèvent la main.

Contre?

L'amendement est rejeté. Nous reprenons l'article lui-même. L'article 2 est-il adopté?

**Des voix :** Avec dissidence.

**Le président :** Adopté avec dissidence.

L'article 3 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Adopté. L'article 4 est-il adopté? Je présume que l'article 4 est adopté.

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Adopté. L'article 1, qui contient le titre abrégé, est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Adopté. Le titre est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Adopté. Le projet de loi est-il adopté?

**Des voix :** Avec dissidence.

**Le président :** Adopté, avec dissidence.

Est-il convenu que je fasse rapport de ce projet de loi au Sénat? Je ne suis pas certain que je devrais demander que l'on formule des observations à ce stade.

**Le sénateur Fraser :** J'aimerais parler des observations, monsieur le président.

**Le président :** Est-on intéressé à ajouter des observations?

**Le sénateur Fraser :** Devons-nous discuter des observations à huis clos?

**Le président :** Comme il n'y a pas vraiment de contestation, nous continuerons à huis clos. Toute personne n'étant pas associée au Comité devrait maintenant quitter la salle.

**Senator Baker:** It will be just for a few moments.

**The Chair:** We need a motion for staff to stay.

**Senator Fraser:** So moved.

**The Chair:** All in favour?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Carried.

(The committee continued in camera at 11:02 a.m.)

(The committee continued in public at 11:06 a.m.)

**The Chair:** Is it agreed that I report this bill to the Senate with observations?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** For our second hour, we will continue with witnesses on Bill C-36.

Appearing today representing the Canadian Council of Criminal Defence Lawyers, is William Trudell, Chair; from the Ottawa Police Service, Maria Neill, Detective, Elder Abuse Unit; appearing by video conference from New Brunswick and on behalf of the Canadian Association of Social Workers is Morel Caissie, President; finally from the Registered Nurses Association of Ontario is Doris Grinspun, Chief Executive Officer. Welcome all. I am not sure who wants to lead off.

**Doris Grinspun, Chief Executive Officer, Registered Nurses' Association of Ontario:** Thank you. I am here today representing the Registered Nurses' Association of Ontario, often known as RNAO. I am a registered nurse and RNAO's CEO. RNAO is the professional association representing registered nurses wherever they practice in Ontario. Since 1925, the association has advocated for healthy public policy, promoted excellence in nursing practice, increased nurses' contribution to shaping the health care system and influenced decisions that affect nurses and the public we serve.

Let me begin by acknowledging Josephine Santos, RNAO Program Manager for the Long-Term Care Best Practices Initiative, who could not be here with us today due to a back injury. Ms. Santos is the one truly leading our association's work on the prevention of elder abuse.

Elder abuse has always been a priority and we appreciate the opportunity to provide feedback to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs on Bill C-36. Nurses know in the core of our being that no person ever deserves to be abused or neglected. All seniors should be able to live out

**Le sénateur Baker :** Ce ne sera que pour quelques minutes.

**Le président :** Nous avons besoin de présenter une motion pour que le personnel reste.

**Le sénateur Fraser :** Je propose.

**Le président :** Tout le monde est d'accord?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Adopté.

(Le Comité poursuit ses travaux à huis clos à compter de 11 h 2.)

(Le Comité reprend ses travaux en séance publique à 11 h 6.)

**Le président :** Est-il convenu que je fasse rapport de ce projet de loi au Sénat avec observations?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Pendant la deuxième heure, nous entendrons des témoignages concernant le projet de loi C-36.

Nous accueillons aujourd'hui William Trudell, président du Conseil canadien des avocats de la défense; Maria Neill, détective à la Section contre la violence à l'égard des aînés du Service de police de la ville d'Ottawa; Morel Caissie, président de l'Association canadienne des travailleuses et travailleurs sociaux, qui témoignera par vidéoconférence du Nouveau-Brunswick; et enfin Doris Grinspun, directrice générale de l'Association des infirmières et infirmiers de l'Ontario. Bienvenue à tous. Je ne sais pas qui aimerait commencer.

**Doris Grinspun, directrice générale, Association des infirmières et infirmiers de l'Ontario :** Merci. Je suis ici aujourd'hui à titre de représentante de l'Association des infirmières et infirmiers de l'Ontario, souvent connue sous l'acronyme RNAO. Je suis infirmière autorisée et directrice générale de la RNAO. La RNAO est l'association professionnelle qui représente les infirmières autorisées où qu'elles pratiquent en Ontario. Depuis 1925, l'association préconise des politiques de santé publique, favorise l'excellence dans la pratique des soins infirmiers, accroît la contribution des infirmières à la mise en forme du système de soins de santé et influence les décisions qui touchent les infirmières et le public qu'elles desservent.

J'aimerais commencer en soulignant le travail de Josephine Santos, gestionnaire de programme de la RNAO pour la « Long-Term Care Best Practices Initiative », qui n'a pas pu venir aujourd'hui en raison d'une blessure au dos. Mme Santos est la personne qui mène vraiment le travail de notre association concernant la prévention de la maltraitance envers les aînés.

La maltraitance envers les aînés a toujours été une priorité et nous vous savons gré de nous donner l'occasion de formuler des commentaires au Comité permanent sénatorial des affaires juridiques et constitutionnelles concernant le projet de loi C-36. Les infirmières savent du plus profond de leur être que personne

their final days and enjoy a sense of respect, dignity, safety and security. As individuals and as a society, we must deliver on our duty to protect and fully eliminate elder abuse.

RNAO fully supports the amendment of the Criminal Code to include age and other personal circumstances, such as health and financial situation. In itself, however, this amendment will not produce the changes needed to end elder abuse and neglect.

Given that many instances of elder abuse and neglect go unreported, RNAO urges a multi-faceted approach that also includes effective prevention of the root causes that make people more vulnerable to elder abuse and neglect, such as poverty, discrimination, social isolation and lack of affordable housing. RNAO's recommendations on addressing these social determinants of health are available in more detail in our formal written submission to this committee.

From November 2011 until April 2012, RNAO participated in Ontario's Long-Term Care Task Force on Resident Care and Safety. This task force was created in response to media reports of incidents of abuse and neglect, some of which were unreported, specifically in long-term care facilities. In 2011 alone, there were more than 3,200 incidents of abuse and neglect reported to the Ontario Ministry of Health and Long-Term Care. That works out to about 3.5 older persons per 100 nursing home beds.

We learned through surveys, submissions and a review of the evidence that the top factors leading to abuse and neglect in this sector include staffing issues; for example, not enough staff, heavy workloads, inadequate training and skills. Factors such as dementia, mental health and addictions linked with responsive behaviours such as being aggressive or violent was another factor. A resident may sometimes be a victim of abuse and represent a danger to themselves, other residents or staff. In fact, about half of the incidents reported in 2011 were resident-to-resident abuse. This means that residents with specialized needs must be better supported to ensure safety for themselves and all others in that environment. Areas that need to be addressed for improved safety include funding for specialized facilities, dedicated specialized units with long-term care homes, appropriate physical plant conditions, specialized programs and appropriately trained and knowledgeable staff in sufficient numbers to care for vulnerable residents with high needs.

ne mérite d'être maltraité ou négligé. Tous les aînés devraient pouvoir vivre les derniers jours qu'il leur reste dans le respect, la dignité, la sûreté et la sécurité. En tant qu'individus et société, nous devons nous acquitter de notre devoir de protéger les aînés et d'enrayer la maltraitance dont ils sont victimes.

La RNAO appuie pleinement l'amendement au Code criminel pour y ajouter l'âge et tout autre élément de la situation personnelle, notamment la santé et la situation financière. Cela dit, cet amendement ne produira pas en lui-même les changements nécessaires pour mettre un terme à la maltraitance et à la négligence envers les aînés.

Étant donné que bien des cas de maltraitance et de négligence envers les aînés ne sont pas signalés, la RNAO recommande vivement l'adoption d'une approche polyvalente qui comprend aussi la prévention efficace des causes profondes de la vulnérabilité à la maltraitance et à la négligence à l'égard des aînés, comme la pauvreté, la discrimination, l'isolement social et le manque de logements abordables. Les recommandations de la RNAO pour traiter ces déterminants sociaux de la santé sont décrites en détail dans la présentation écrite que nous vous avons soumise.

De novembre 2011 à avril 2012, la RNAO a participé aux travaux du Groupe de travail sur les soins et la sécurité dans les foyers de soins de longue durée de l'Ontario. Le groupe de travail a été créé en réponse aux articles parus dans les médias au sujet de cas de maltraitance et de négligence, dont certains n'avaient pas été signalés, dans les foyers de soins de longue durée. En 2011, plus de 3 200 incidents de maltraitance et de négligence ont été signalés au ministère de la Santé et des Soins de longue durée de l'Ontario. Cela signifie environ 3,5 cas par 100 lits d'établissements de soins.

Les sondages, les mémoires et l'examen de la preuve nous ont appris que parmi les facteurs les plus importants menant à la violence et à la négligence dans ce secteur, on compte les problèmes liés au personnel; par exemple, un nombre insuffisant d'employés, une charge de travail élevée et un manque de formation et de compétences. Il y a aussi d'autres facteurs, notamment la démence, la santé mentale et la toxicomanie menant à des comportements agressifs ou violents. Un résidant peut parfois être victime de violence et représenter un danger pour lui-même, pour d'autres résidants ou pour les employés. En fait, environ la moitié des incidents signalés en 2011 concernaient la violence entre résidants. Cela signifie que les résidants ayant des besoins particuliers doivent être mieux appuyés, afin de garantir leur sécurité et celle de tous les autres vivant dans leur milieu. Parmi les domaines dans lesquels on doit apporter des améliorations sur le plan de la sécurité, on retrouve le financement des établissements spécialisés, les services spécialisés dans les établissements de soins de longue durée, les conditions physiques appropriées, les programmes spécialisés et un nombre suffisant d'employés possédant les connaissances et les compétences nécessaires pour prendre soin de résidants vulnérables ayant de grands besoins.

I would suggest the same type of education is required in the community for the public, families and older persons themselves.

In May 2012, the Long-Term Care Task Force on Resident Care and Safety released its report along with a list of 18 actions to improve care and safety that are not only relevant to Ontario, but of value from coast to coast to coast. In addition to supporting these action items, RNAO recently submitted feedback to our provincial government to help inform Ontario's Seniors Care Strategy. RNAO has brought along copies of this submission for the standing committee because it includes our evidence-based recommendations on how to improve seniors' health, health care and safety across all sectors, including minimum standards of nursing care in long-term care.

With funding from the federal government, RNAO and the Canadian Nurses' Association launched the Prevention of Elder Abuse Centres of Excellence, or PEACE, in 2010 in 10 long-term care homes across the country. Positive outcomes of the PEACE initiative included behavioral changes and increased confidence of staff in responding to instances of abuse. Building on the success of this project, RNAO again, thanks to federal funding, is now developing a best practice guideline that will focus on addressing awareness, prevention, identification and strategies for intervention when instances of abuse or neglect are known or suspected. This guideline will complement other evidence-based RNAO clinical best practice guidelines such as client-centred care, screening and caregiver strategies for older adults with delirium, dementia and depression, promoting safety, alternative approaches to the use of restraints and preventing and managing violence in the workplace.

All of these evidence-based guidelines, as well as implementation resources, are available to be downloaded from the RNAO website without charge, along with information on the long-term care best practice initiatives. We brought copies for you to browse, if you wish. This is part of the program on clinical best practice guidelines that the RNAO is internationally known for and is specifically targeted to the older care population.

**William Trudell, Chair, Canadian Council of Criminal Defence Lawyers:** Thank you chair and members of the committee. On behalf of the Canadian Council of Criminal Defence Lawyers, it is an honour to be here again. I noted as I was flying in that the Canadian Council turned 20 years old in September, and we have been invited and appeared before this committee over 40 times since 2001. We are grateful for the opportunity to continue to assist.

Je dirais qu'il est nécessaire d'offrir le même type de formation dans la collectivité au public, aux familles et aux aînés mêmes.

En mai 2012, le Groupe de travail sur les soins et la sécurité dans les foyers de soins de longue durée a publié son rapport avec une liste de 18 actions pour améliorer les soins et la sécurité, des actions qui ne sont pas seulement pertinentes en Ontario, mais aussi d'un océan à l'autre. En plus d'appuyer ces actions, la RNAO a récemment envoyé des commentaires à notre gouvernement provincial dans le but d'aider à améliorer la stratégie des soins aux personnes âgées de l'Ontario. Nous vous avons apporté des exemplaires de ce mémoire, car il contient nos recommandations fondées sur des données probantes sur la façon d'améliorer les soins aux personnes âgées, les soins de santé et la sécurité dans tous les secteurs, y compris les normes minimales en matière de soins infirmiers dans les soins de longue durée.

À l'aide du financement du gouvernement fédéral, la RNAO et l'Association des infirmières et infirmiers du Canada ont créé, en 2010, les centres d'excellence pour la prévention des mauvais traitements envers les aînés dans 10 établissements de soins de longue durée au pays. Cette initiative a entraîné des résultats positifs, par exemple, les employés qui s'occupent de cas de maltraitance ont modifié leur comportement et ils se sentent plus compétents. Pour continuer sur la lancée de ce projet, la RNAO, grâce au financement du gouvernement fédéral, élabore des lignes directrices sur les pratiques exemplaires qui mettront l'accent sur la sensibilisation, la prévention, la détection et les stratégies d'intervention à mettre en œuvre lorsqu'on soupçonne ou qu'on signale des cas de maltraitance ou de négligence. Ces lignes directrices s'ajouteront à celles déjà élaborées par la RNAO et fondées sur l'observation en clinique, par exemple, les soins centrés sur le client, le dépistage et les stratégies de soins pour les adultes âgés souffrant de délire, de démence et de dépression, la promotion de la sécurité, les différentes méthodes de contention et la prévention et la gestion de la violence en milieu de travail.

Toutes ces directives fondées sur l'observation, et des ressources pour leur mise en œuvre, peuvent être téléchargées gratuitement sur notre site Web, ainsi que des renseignements sur l'Initiative des meilleures pratiques de soins de longue durée de la RNAO. Nous vous en avons apporté des copies pour que vous y jetiez un coup d'œil, si vous voulez. Cela s'inscrit dans le programme sur les lignes directrices concernant la pratique clinique pour lequel la RNAO est réputée dans le monde et qui cible précisément les aînés.

**William Trudell, président, Conseil canadien des avocats de la défense :** Merci monsieur le président et merci aussi aux membres du Comité. Au nom du Conseil canadien des avocats de la défense, c'est pour moi un honneur de témoigner à nouveau devant vous. J'ai remarqué dans l'avion que le Conseil canadien avait eu 20 ans en septembre, et nous avons été invités à témoigner devant le Comité plus d'une quarantaine de fois depuis 2001. Nous vous savons gré de nous donner l'occasion de nous rendre utiles.

We respect the role of parliamentarians to pass legislation that they feel is important in response to a need. As a council, we express some concerns about how big the Criminal Code is getting. When I first started coming here I could put it in my back pocket. Now I think I need to put it in the back of the van. However, as you reflect and decide what needs to go in the Criminal Code, what changes are to be made, that is your decision. We are only here to help if we can.

First, we are very grateful that government has reached out to bring to the public's attention the very important issue of elder abuse and vulnerable elders. We think that is important. We think that it would have been wrong, with respect — a strong word, but wrong — to introduce a separate section of the Criminal Code or even to suggest that a mandatory minimum with this type of offence would have affected or been in any way helpful. Adding it to section 718 of the code in relation to the principles of sentencing is, in our respectful submission, acceptable, you having decided that this bill is necessary to pass. I would respectfully submit that there might be some suggestion that it is already covered in the Criminal Code. The protection of vulnerable persons is already something that is on the radar of the courts. In any event, it is an important statement being made and these are important considerations. I echo the comments of my friend that just addressing it in the Criminal Code is only the tip of the iceberg.

In looking at the bill itself, I would offer this on behalf of the CCCDL. We think that it might be — and we offer this for your consideration — somewhat vague because it is not the age you want to address in terms of aggravating circumstances; it is the vulnerability of that person who is an elder.

For instance, the bill says “evidence that the offence had a significant impact on the victim considering their age and other personal circumstances, including their health and financial situation.” I would respectfully submit that you consider at least this, “had a significant impact on the victim considering their age-related vulnerability and other personal circumstances, including their health and financial situation.” That is what you want to protect, from all the submissions, the papers, the background, the comments of the minister and the comments of representatives from CARP, which started this; the vulnerability of elders, not the fact that they are elders.

We respectfully submit that if you deem this bill should be passed, you look at tightening up the words so that the guidance that the courts will get is clear, succinct and not vague. In talking to my colleagues across the country, this was the main feature of the bill that we were concerned about, that it is the vulnerability of elders, not the elder who might be in a certain circumstance that you need to address.

Nous respectons le rôle que jouent les parlementaires dans l'adoption de lois qu'ils estiment être importantes pour répondre à un besoin. Le Conseil se dit préoccupé de l'ampleur que prend le Code criminel. Lorsque j'ai commencé à venir ici pour témoigner, je pouvais le mettre dans ma poche de derrière. Maintenant, je crois devoir le mettre à l'arrière de ma fourgonnette. Cela dit, c'est à vous qu'il revient de décider des éléments que doit contenir le Code criminel, des modifications à y apporter. Nous ne sommes ici que pour aider si nous le pouvons.

Premièrement, nous savons gré au gouvernement d'avoir pris des démarches pour porter à l'attention du public la question très importante de la maltraitance envers les aînés et de leur vulnérabilité. Nous croyons que cela est important. Nous pensons qu'on aurait eu tort — un mot assez fort, mais c'est exactement cela — d'inclure un article distinct dans le Code criminel ou même de suggérer qu'une peine minimale obligatoire pour ce type d'infraction aurait eu une incidence ou aurait été utile de quelque façon. Nous estimons que le fait de l'ajouter à l'article 718 du code s'agissant des principes de détermination de la peine est acceptable, étant donné que vous avez décidé qu'il est nécessaire d'adopter ce projet de loi. Je dirais respectueusement que cette disposition est peut-être déjà couverte dans le Code criminel. La protection des personnes vulnérables est une question dont les tribunaux sont déjà saisis. Quoi qu'il en soit, c'est une déclaration importante qui est faite et il s'agit de considérations importantes. Je réitère les commentaires de mon ami que le simple fait d'aborder la question dans le Code criminel n'est que la pointe de l'iceberg.

Pour ce qui est du projet de loi en tant que tel, voici le commentaire que j'aimerais formuler au nom du CCAD. Nous pensons que cela pourrait être — et nous vous demandons d'y penser — en quelque sorte vague, car ce n'est pas la question de l'âge que vous voulez aborder s'agissant des circonstances aggravantes, mais bien celle de la vulnérabilité de l'aîné.

Par exemple, le projet de loi dispose « que l'infraction a eu un effet important sur la victime en raison de son âge et de tout autre élément de sa situation personnelle, notamment sa santé et sa situation financière ». Je vous demanderais respectueusement de prendre au moins ceci en considération : « a eu un effet important sur la victime en raison de sa vulnérabilité liée à l'âge et de tout autre élément de sa situation personnelle, notamment sa santé et sa situation financière ». C'est ce que vous voulez protéger, de tous les articles, présentations, documents d'information, commentaires du ministre et ceux des représentants de CARP, qui a tout mis en branle; la vulnérabilité des aînés, pas le fait qu'ils soient âgés.

Selon nous, si vous jugez que ce projet de loi devrait être adopté, vous devriez en resserrer les termes pour que les directives que les tribunaux reçoivent soient claires, succinctes et non ambiguës. Lorsque j'ai consulté mes collègues de partout au pays, c'est le principal élément du projet de loi qui nous préoccupait; vous devez vous pencher sur la vulnérabilité des aînés et non sur les aînés qui se trouvent peut-être dans des circonstances particulières.



Having said that as my opening statement, I am now happy to try to answer any questions that you might have and not take any further time up.

**The Chair:** Thank you. Ms. Neill, did you have some comments?

**Maria Neill, Detective, Elder Abuse Unit, Ottawa Police Service:** I very much welcome this opportunity to address the committee. I am a detective constable with the Ottawa Police Service and I work in a specialist unit that deals with nothing but crimes that have allegedly been committed against vulnerable adults. That includes seniors, anyone of the age of 18 and over who is vulnerable by reason of some form of disability, whether it is physical or they have a learning need; anything that makes them vulnerable. These are incredibly long and complex investigations. It is very difficult for me to come here and tell you our exact numbers because the definition between agencies differs so much from what elder abuse actually is. For example, with age, one jurisdiction may say 60; another may say 65. I have noted in the summary of Bill C-36 that it can even be considered 55 with some Aboriginal groups who may have additional needs.

It is important to remember that not all elder abuse is criminal. A certain amount of what is reported to us in Ottawa is considered wrong, despicable, and some would certainly describe it as criminal when they call us, but when you actually look at what the Criminal Code has to offer us, we are not able to lay charges because of what we are actually seeing.

Additionally, for many cases in the past that have been determined to be civil or family matters, when we revisit them and look at them now and have similar cases coming through, there are clear grounds for us to lay charges of theft by power of attorney, for example, and criminal breach of trust. Cases are now going before the courts for decisions on matters which in the past would have been seen as private family matters.

The abuse is wide-ranging. We have heard already from Ms. Grinspun within the nursing environment. The abuse we investigate includes physical, sexual, emotional, psychological and financial cases. The solution is not to criminalize everything. There is a real need for a social welfare and multi-agency approach.

We look at teams ideally consisting of police, mental health, health, social services, housing, probation all coming together, with information exchange protocols in place, to allow us to make a swift, multi-agency approach to any of the things coming our way.

Cela conclut mes remarques liminaires. Je serai heureux d'essayer de répondre aux questions que vous pourriez avoir et ne pas prendre plus de temps.

**Le président :** Merci. Madame Neill, aviez-vous des commentaires à formuler?

**Maria Neill, détective, Section contre la violence à l'égard des aînés, Service de police d'Ottawa :** Je suis ravie de pouvoir m'adresser au Comité. Je suis détective au Service de police de la ville d'Ottawa et je travaille dans une unité spécialisée qui s'attache uniquement aux crimes qui auraient été commis contre des adultes vulnérables. Cela comprend les aînés et toute personne de plus de 18 ans qui est vulnérable en raison d'une incapacité, qu'elle soit physique ou liée à une difficulté d'apprentissage; tout ce qui peut les rendre vulnérables. Nos enquêtes sont incroyablement longues et complexes. Il m'est très difficile de vous donner des chiffres exacts, car d'un organisme à l'autre, la définition de la maltraitance envers les aînés diffère tellement de ce qu'elle est en réalité. Par exemple, une administration fixe l'âge à 60 ans, une autre à 65 ans. J'ai remarqué dans le sommaire du projet de loi C-36 qu'il pouvait même être question de 55 ans dans certains groupes autochtones susceptibles d'avoir des besoins supplémentaires.

Il est important de se rappeler que les actes de maltraitance des aînés ne constituent pas tous des infractions criminelles. Un certain nombre de cas qui nous sont signalés à Ottawa sont considérés comme étant des actes condamnables, ignobles et certaines personnes qui nous téléphonent les qualifieraient certainement d'actes criminels, mais quand nous consultons ce que le Code criminel a à nous offrir; nous constatons que nous ne sommes pas en mesure de porter des accusations.

En outre, quand nous réexaminons de nombreux cas qui ont été considérés par le passé comme étant des affaires d'ordre civil ou familial et que des cas similaires se présentent maintenant, nous constatons que nous avons des motifs raisonnables d'intenter des poursuites pour vol par une personne détenant une procuration, par exemple, et pour abus de confiance criminel. Des cas qui sont portés aujourd'hui devant les tribunaux auraient été considérés par le passé comme étant des affaires familiales privées.

La maltraitance se manifeste de plusieurs façons. Nous avons entendu Mme Grinspun nous parler du milieu infirmier. Nos enquêtes portent sur la maltraitance physique, sexuelle, émotive, psychologique et l'exploitation financière. La solution ne consiste pas à criminaliser toutes les formes de maltraitance. Il y a un véritable besoin d'une forme d'assistance sociale qui serait fournie par de nombreux organismes.

L'idéal serait d'avoir des équipes constituées par des policiers, des travailleurs en santé mentale, de la santé, des services sociaux, en aide au logement et d'agents de probation qui travailleraient tous ensemble — tout en ayant en place des protocoles d'échange de renseignements — pour pouvoir traiter rapidement les cas qui se présenteront.

We have to remember that our suspects and our charged accused people sometimes have addiction issues, including gambling, drugs and alcohol, and our victims are generally unable to recoup their financial losses in the case of financial abuse because the money is gone and they are at the end of their working lives and all their money has been taken. In the majority of cases it is a trusted family member or friends who have committed this huge breach of trust.

In some of the cases, a lot of our victims say that they do not want criminal charges; they are looking for another way for the abuse to end. They do not want criminal charges laid as they fear that their child, in some cases — and we could be talking about an adult of 50 or 60 who is the child — might go to prison. They do not want their child to go to prison and they want them to get help with their addictions or sometimes the mental health issues that have prompted the abuse in the first place.

I agree with Mr. Trudell that the abuse is more than age related. It is about vulnerable adults. Unfortunately, with the demographics the way they are, we have a large amount of elders coming through who are now reporting abuse, but predominantly the reporting is coming in as a third party. They are still too frightened to come forward for a variety of reasons.

This bill will not end elder abuse. Will it act as a deterrent? We will only know if the bill is passed to its full, but I think it should be expanded to include the vulnerability part more than specifically an age so that we can truly support and protect the most vulnerable members in our communities. Thank you.

**The Chair:** Thank you. Mr. Caissie, did you have any comments?

[Translation]

**Morel Caissie, President, Canadian Association of Social Workers:** Thank you for inviting me to appear before your committee. I will first make my presentation on behalf of the Canadian Association of Social Workers.

The association is made up of provincial and territorial associations. I speak to you today also as a social worker, who worked with clients for 40 years in public agencies that were mandated to protect children and adults.

Bill C-36 is of particular interest to social workers because of its implication for older persons who are victims of abuse and criminal neglect. Social workers are often the first responders and advocates for abuse victims, both adults and children, because of the mandate conferred upon them by the provincial and territorial authorities, in accordance with the legislation that applies in the respective jurisdictions.

N'oublions pas que les suspects et les personnes accusées souffrent parfois de problèmes de dépendance, notamment au jeu, aux drogues et à l'alcool, et que les victimes d'exploitation financière ne peuvent généralement pas récupérer leurs pertes financières parce que l'argent a simplement disparu, que leur vie professionnelle est terminée et qu'on leur a pris tout leur argent. Dans la majorité des cas, cet énorme abus de confiance a été commis par un membre de la famille ou par des amis en qui les victimes avaient confiance.

Dans certains cas, de nombreuses victimes disent ne pas vouloir porter des accusations au criminel; elles préfèrent chercher une autre façon de mettre un terme à la maltraitance. Elles ne veulent pas porter des accusations au criminel, car elles craignent que leur enfant — et cet enfant peut être un adulte âgé de 50 ou 60 ans — soit emprisonné. Elles ne veulent pas que leur enfant aille en prison et veulent l'aider à se désintoxiquer ou à suivre un traitement des troubles mentaux à l'origine de la maltraitance.

Je suis d'accord avec M. Trudell, l'âge n'est pas la seule cause de la maltraitance. Il y a la vulnérabilité chez des adultes. Malheureusement, les données démographiques étant ce qu'elles sont, un grand nombre d'aînés signalent maintenant qu'ils sont maltraités, mais la plupart du temps ce sont des tierces parties qui rapportent des cas de maltraitance, car les aînés ont encore trop peur de les signaler pour diverses raisons.

Le projet de loi ne mettra pas fin à la maltraitance des aînés. Aura-t-il un effet dissuasif? Nous ne le saurons que si le projet est adopté dans son intégralité, mais pour pouvoir réellement aider et protéger les membres les plus vulnérables de nos collectivités, je pense qu'il faudrait y ajouter le facteur de vulnérabilité plus qu'un âge précis. Merci.

**Le président :** Merci. Monsieur Caissie, voulez-vous dire quelque chose?

[Français]

**Morel Caissie, président, Association canadienne des travailleuses et travailleurs sociaux :** Je vous remercie de m'avoir invité à comparaître devant votre comité. Je présenterai d'abord mon témoignage au nom de l'Association canadienne des travailleuses et travailleurs sociaux.

L'association est composée d'associations provinciales et territoriales. Je vous adresse aussi la parole à titre de travailleur social, qui a oeuvré auprès de clients pendant 40 ans dans les organismes publics qui avaient comme mandat la protection des enfants et des adultes.

Le projet de loi C-36 est d'intérêt particulier pour les travailleurs sociaux étant donné son implication pour les personnes âgées victimes d'abus et de négligence criminelle. Les travailleurs sociaux sont souvent les premiers répondants et intervenants auprès des victimes d'abus, autant pour les adultes que les enfants, en raison du mandat qui leur est confié par les autorités provinciales et territoriales et cela en conformité avec la législation qui s'applique dans les juridictions respectives.

Most legislation that applies to the health, social service and guardianship of children and adults comes under provincial or territorial responsibility.

I am not currently aware of any specific legislation that identifies the abuse and neglect of older persons as an offence. In fact, there are actions that constitute crimes, regardless of the victim's age, including physical or sexual assault, forcible confinement, theft, fraud, counterfeiting, extortion and sometimes neglect that endangers the other person's safety.

We understood that Bill C-36 amends the Criminal Code by adding certain aggravating factors that a judge must take into account during sentencing when proof of those aggravating factors has been established.

We also understood that sentences would be harsher based on evidence that the offence had a significant impact on the victim, considering the victim's age, health and financial situation, or other personal circumstances. We find the wording of the proposed clause interesting, given that in the case of elder abuse, a combination of these factors is often at play. The victim's age is already considered an aggravating factor for victims younger than 18 years of age, which is really because of their vulnerability. Without concluding that all older persons are vulnerable, we know that a good number of them become vulnerable because of their health, financial situation or other personal circumstances.

Unfortunately, based on my experience, and I know there are studies to back this up, a very low percentage of these incidents of abuse or severe neglect are reported to police and, of that number, few of them result in criminal prosecution or a conviction. One of the reasons why a lot of older persons hesitate to report abuse or neglect is that they think the social agencies or the police will not really be able to help them and that there is nothing to be done.

This bill sends the message that elder abuse will be severely punished. Our hope is that the message could be used to encourage victims, their families and all Canadians to condemn these acts of abuse. We can also hope that the severity of the consequences will have a deterrent effect on people who commit these acts of neglect and abuse.

Another aspect I would like to talk about, which is related to Bill C-36 and criminal prosecution, is criminal record checks for people who apply for jobs in health care facilities or who become home caregivers. In my province—in most jurisdictions, to my knowledge—anyone found guilty of a violent offence or anyone who might endanger a client cannot obtain employment in those facilities. Procedures and verification mechanisms are in place to ensure that these people do not become caregivers to vulnerable individuals. The sentence is an important consideration in checking these criminal records.

La plupart des lois qui s'appliquent à la santé, au service social et à la tutelle des enfants de même qu'aux adultes sont de responsabilité provinciale ou territoriale.

Présentement, il n'existe pas à ma connaissance de lois spécifiques identifiant l'abus et la négligence envers les personnes âgées comme étant des crimes. De fait, il y a des actes qui constituent des crimes, peu importe l'âge de la victime : que ce soit une agression physique ou sexuelle, l'isolement forcé, le vol, la fraude, la falsification, l'extorsion et parfois la négligence qui met la sécurité d'autrui en danger.

Nous avons compris que le projet de loi C-36 modifie le Code criminel en ajoutant certains facteurs aggravants dont on doit tenir compte lors de la détermination de la peine imposée par un juge lorsqu'on a établi la preuve de ces facteurs aggravants.

On a compris aussi que la sentence serait plus sévère selon la preuve s'il y a eu un effet important sur la victime en raison de son âge, de sa santé, de sa situation financière ou de toute autre situation personnelle. Nous trouvons le libellé de l'alinéa proposé intéressant du fait que dans les cas d'abus envers les aînés il y a souvent combinaison de tous ces facteurs. L'âge de la victime est déjà considéré comme un facteur aggravant pour les victimes de moins de 18 ans et cela est vraiment en raison de leur vulnérabilité. Sans conclure que toutes les personnes d'un âge avancé sont vulnérables, on sait que bon nombre d'entre elles deviennent vulnérables en raison de leur santé, de leur situation financière ou autre situation personnelle.

Malheureusement, selon mon expérience, et je sais que des études le confirment, il y a un très faible pourcentage de ces incidents d'abus ou de négligence sévère qui sont signalés aux autorités policière, et, de ce nombre, peu d'entre eux finissent par une poursuite criminelle ou une condamnation. Une des raisons pour lesquelles bon nombre de personnes âgées hésitent à signaler l'abus ou la négligence, c'est qu'ils pensent que les organismes sociaux ou la police ne pourront pas vraiment leur venir en aide et qu'il n'y a rien à faire.

Ce projet de loi donne le message que les mauvais traitements infligés aux personnes âgées seront sévèrement punis. On peut espérer que le message pourrait servir comme encouragement aux victimes, à leurs proches ainsi qu'à l'ensemble des citoyens de dénoncer ces actes d'abus. On peut également espérer que la sévérité des conséquences aura un effet de dissuasion pour les personnes qui commettent ces actes de négligence et de violence.

Un autre aspect dont j'aimerais parler, qui est relié au projet de loi C-36 et la poursuite criminelle, est la vérification des casiers judiciaires pour les gens qui postulent un emploi dans les établissements de soins ou pour devenir pourvoyeur de soins à domicile. Dans ma province, à ma connaissance, dans la plupart des juridictions, toute personne qui aurait été trouvée coupable d'un crime violent ou qui pourrait mettre en danger un client ne peut obtenir un emploi dans ces établissements. Il y a des procédures en place et des mécanismes de vérification afin de s'assurer que ces personnes ne deviendront pas les pourvoyeurs de

Basically, we—social workers—support Bill C-36, but we will no doubt all agree that the bill itself will not eliminate elder abuse or neglect and that there is more to be done.

We hope that more people will trust the legal system and that more abusers will be brought to justice. However, it is important to focus on why too few cases of elder abuse and neglect are reported to the authorities. Quite simply, the victims are afraid that their situation will get worse. The victims are afraid of losing the person who is providing care. Victims do not want to accuse their family—a good number of cases involve close relatives who abuse family members—for fear of the consequences and, even more so, the shame they feel. Victims even think they sometimes deserve the mistreatment because they are putting them out and demanding too much attention. Victims are often afraid of being placed in a nursing home or other facility. Victims and even people who suspect there is abuse going on think that proof must be provided to file a complaint.

Social workers who work with these victims of abuse and neglect have long been asking for investments in abuse prevention. Criminal prosecution and protective intervention are remedies of last resort. We are aware of the social factors that contribute to the risk of abuse and neglect, including poverty, isolation, lack of safe and affordable housing, and lack of accredited health care facilities. We cannot respond to the growing needs of home care, which is much less expensive, including hospitalizations and placements in health care facilities. Systematic problems exist in the development of these health care agencies, whether in institutions or at home.

We have difficulty recruiting and keeping qualified individuals to be health care attendants. Access to training, compensation and the regulation of these health care attendants are all obstacles to overcome in order to meet the need and ensure that the elderly have the quality care desired and that they will not continue to be victims. All the stakeholders, all the political parties will agree that they deserve better than that.

The Canadian Association of Social Workers recommends that the provincial and territorial ministers of social services discuss with their federal counterpart the issues regarding social programs. We must share best practices to improve the health and well-being of all Canadians, including elderly people, obviously.

soins pour les personnes vulnérables. La peine imposée est une considération importante dans la vérification de ces casiers judiciaires.

En somme, nous, les travailleurs sociaux, appuyons le projet de loi C-36, mais nous serons sans doute tous d'accord avec le fait que ce projet de loi en soi n'éliminera pas l'abus ni la négligence envers les personnes âgées et qu'il y a plus à faire.

On peut espérer que plus de gens auront confiance dans le système judiciaire et que plus d'abuseurs seront traduits en justice. Il faut s'attarder cependant aux raisons pour lesquelles trop peu de cas d'abus de négligence envers les personnes âgées soient signalés aux autorités. Les victimes ont peur que la situation s'aggrave tout simplement. Les victimes ont peur de perdre la personne qui leur fournit des soins. Les victimes ne veulent pas dénoncer leurs proches — il y a un bon pourcentage où ce sont les proches qui abusent de leurs parents — de peur des conséquences et en plus de la honte qu'ils ressentent. Les victimes pensent même qu'ils méritent les mauvais traitements parfois, car ils dérangent et demandent trop d'attention. Les victimes ont souvent peur d'être placées même dans un foyer ou tout autre établissement. Les victimes de même que ceux qui soupçonnent les abus pensent qu'il doit y avoir des preuves avant de faire une plainte.

Les travailleurs sociaux qui travaillent avec ces victimes d'abus et de négligence réclament haut et fort, et depuis longtemps, des investissements destinés à la prévention de la maltraitance. Des poursuites criminelles et même des interventions protectrices sont des recours de dernière instance. On connaît les facteurs sociaux qui contribuent aux risques d'abus et de négligence telles que la pauvreté, l'isolement, la pénurie de logements abordables et sécuritaires, la pénurie d'établissements de soins agréés. On n'arrive pas à répondre aux besoins grandissants des soins à domicile qui sont beaucoup moins coûteux, comme les hospitalisations et les placements en établissements de soins. Il y a des problèmes systémiques dans la mise sur pied de ces organismes de santé, que ce soit en institution ou à domicile.

On a de la difficulté à recruter et maintenir des personnes qualifiées pour travailler comme préposés aux soins. L'accès à la formation, la rémunération et la réglementation de ces préposés aux soins sont tous des obstacles à rencontrer afin de satisfaire au besoin et assurer que les personnes âgées auront les soins de qualité voulus et qu'elles ne continueront pas à être des victimes. Tous les intervenants, tous les partis politiques conviendront qu'ils méritent mieux que cela.

L'Association canadienne des travailleuses et travailleurs sociaux recommande que les ministres des services sociaux des provinces et territoires se rencontrent avec leur contrepartie du gouvernement fédéral pour discuter des enjeux en ce qui a trait aux programmes sociaux. On se doit de partager les meilleures pratiques visant à améliorer le bien-être et la santé de tous les Canadiens, y inclus les personnes âgées évidemment.

No such meetings have been held since May 2006. Discussions and meetings about the Canadian health transfer were held with the ministers of health. But we respectfully suggest that the renewal of the Canadian health and social transfer be on the agenda for future meetings of ministers of social services.

It has been well-established, with research to support it, that there is a direct connection between an individual's economic and social situation and his or her health. If our goal is to ensure the viability of our accessible and universal health care system, we cannot do so without taking into account the growing gap between rich and poor, and without improving access to social programs that meet the needs of Canadians.

[English]

**The Chair:** Thank you, Mr. Caissie. I know it is awkward being in a remote location. If you wish to respond to a question that is not directed at you, just raise your hand, and one of us will spot you and ensure that you are able to participate.

**Senator Jaffer:** Thank you very much for your presentations. I understand, from all of your presentations that there is some congratulating of the government. I agree that this is important, but the bill itself will not make the changes. I heard from you, Ms. Neill, that you need more. What would that look like? For me, this identifies the risk factors. We need to build a safety net if we are really going to deal with the issue of elder abuse.

**Ms. Neill:** Prevention is always the best thing. Prevention is always better than cure. For us, it would be to be able to intervene at an early stage and dovetail what we do with other agencies, to do an early intervention on something before it gets to a point where a senior is in such distress, where a vulnerable adult has gotten to the point that they need to be hospitalized. For us, it would be the opportunity to get in earlier and to be able to work with the other agencies freely. We are very constrained at the moment in how we can share information and approach another agency with what we know. They might be able to act more quickly and do something that we cannot. For us, the best situation would be to work as a multi-agency team.

**Senator Jaffer:** Mr. Trudell, if I understood you correctly, you said that what this bill covers is covered elsewhere in the code. Can you expand on that?

**Mr. Trudell:** Bill C-36 is an aggravating factor added to the principles of sentencing in section 718. It may presume that judges, for instance, are not already taking into consideration the abuse of vulnerable victims. There are two cases that are in the government's own background that talk about how the courts are becoming aware of them. One of them is a decision of the Ontario Court of Justice, Mr. Justice West, in the case of *Banks*. I

Il n'y a pas eu de telles rencontres depuis mai 2006. Des discussions et des rencontres au sujet du Transfert canadien pour la santé ont eu lieu avec les ministres de la Santé. Cependant, nous suggérons, respectueusement, que le renouvellement du Transfert canadien en matière de programmes sociaux soit à l'ordre du jour de futures rencontres des ministres des services sociaux.

Il est bien établi, avec recherche à l'appui, qu'il y a une corrélation directe entre la situation économique et sociale des individus et leur santé. Si on a pour objectif d'assurer la viabilité de notre système de soins de santé, accessible et universel, on ne peut le faire sans tenir compte de l'écart grandissant entre les riches et les pauvres et sans améliorer l'accès aux programmes sociaux qui répondent aux besoins de la population.

[Traduction]

**Le président :** Merci, monsieur Caissie. Je sais qu'il n'est pas très commode de participer de si loin à la réunion. Si vous voulez répondre à une question qui ne vous a pas été posée, vous n'avez qu'à lever la main. On vous verra et on veillera à ce que vous puissiez participer à la discussion.

**Le sénateur Jaffer :** Merci beaucoup de vos exposés. Il me semble, à l'écoute de toutes vos déclarations, que vous adressez des félicitations au gouvernement. Je conviens que c'est important, reste que le projet de loi en lui-même n'apportera pas de changements. Vous avez dit, madame Neill, qu'il vous en fallait plus. Quoi exactement? Pour moi, cela identifie les facteurs de risque. Pour vraiment régler le problème de la maltraitance des aînés, nous devons mettre en place un filet de sécurité.

**Mme Neill :** Rien ne vaut la prévention. Mieux vaut prévenir que guérir. Pour nous, il permet d'intervenir dès la manifestation de la maltraitance et de collaborer avec d'autres organismes afin d'intervenir avant que la personne âgée maltraitée soit en pleine détresse et tellement vulnérable que son état nécessite une hospitalisation. Pour nous, ce serait la possibilité d'intervenir dès les premiers signes de maltraitance et de travailler librement avec d'autres organismes. Il nous est actuellement très difficile d'approcher un autre organisme et de lui transmettre les renseignements en notre possession. Ils pourront agir plus rapidement et faire quelque chose que nous ne pouvons pas faire. À notre avis, la collaboration entre différents organismes serait préférable à toute autre situation.

**Le sénateur Jaffer :** Monsieur Trudell, si je vous ai bien compris, ce que couvre le projet de loi se retrouve ailleurs dans le Code criminel. Pouvez-vous nous fournir des précisions?

**M. Trudell :** Le projet de loi C-36 constitue un facteur aggravant ajouté au principe de détermination de la peine prévu à l'article 718. On peut présumer, par exemple, que les juges ne prennent pas déjà en compte la maltraitance des victimes vulnérables. Il est fait état, dans le document d'information du gouvernement, de deux cas qui montrent comment les tribunaux tiennent de plus en plus compte de ce facteur aggravant. La

do not want to waste your time on it, but I will refer to the following comment:

Mr. Banks' fraudulent conduct respecting his elderly clients, who could not afford to lose any of the money they entrusted to him, demands a denunciatory sentence which will not only deter Mr. Banks but, more importantly, deter other like-minded individuals and reflect the community's abhorrence for this type of criminal behaviour.

In the other case the government has in their backgrounder, which is from the Supreme Court of British Columbia, we find the same type of concern, referring to the Ontario Court of Appeal's decision in paragraph 31:

The fraud committed... warranted a significant penitentiary term. Three considerations mentioned by the trial judge supported a substantial sentence. They need to deter and denounce those who prey on the elderly and vulnerable.

The courts are very much aware of this and the government even notes the trend. It does not really add anything in my respectful submission. If we are looking at prevention and awareness, the really enlightened comments of my colleagues are the things we ought to put front and centre.

Having said that, the other concern I have has already been raised here. That is whether adding this as an aggravating circumstance in section 718 will invite people to step forward or will it have people step back into the darkness? Some of this abuse that we see is, unfortunately, cultural, environmental, addiction-based, or it may be mental-health based. My respectful submission is that persons who are not first educated and aware, and we have not spent the time on prevention, will not be particularly interested in coming forward because they will have to go back into the setting they were in. Frankly, a victim may say to the court, by way of a victim impact statement, "You know what, this is my caregiver, it was a bad day, and I do not want you to punish them." Therefore it is almost cyclical.

I would be a little concerned, frankly, and starkly concerned if there had been a new offence that this may push people backward as opposed to trying to shed some light on the problem.

**Senator Frum:** Mr. Trudell, I wanted to understand better your suggested amended wording. I think I understand your concern is that if you have a victim who is in good financial stability and in good health, but whether the victim is 50 or 75, that the perpetrator would get a harsher sentence potentially for the older victim than for the younger victim. What scenario are you afraid of without this proposed word change?

décision rendue par la Cour de justice de l'Ontario, par le juge West, dans l'affaire *Banks* est l'un de ces cas. Je ne veux pas vous faire perdre du temps, mais je vais vous lire cette citation :

La conduite frauduleuse de M. Banks à l'égard de ses clients âgés qui ne pouvaient pas se permettre de perdre l'argent qu'ils lui avaient confié, exige d'être sanctionnée par une peine exemplaire afin de dissuader non seulement M. Banks, mais ce qui est plus important, d'autres personnes animées des mêmes intentions et afin de refléter l'aversion de la population à l'égard de ce type de comportement criminel.

L'autre cas mentionné dans le document d'information du gouvernement, un cas de la Cour suprême de la Colombie-Britannique, soulève la même préoccupation. Voici un extrait du paragraphe 31 d'une ordonnance de la Cour d'appel de l'Ontario :

La fraude commise... méritait une peine sévère d'emprisonnement. Le juge du procès a donné trois raisons qui la justifient. Des raisons qui doivent dissuader et dénoncer ceux qui s'en prennent aux personnes âgées et vulnérables.'

Les tribunaux en sont très conscients et le gouvernement souligne également cette tendance. À mon humble avis, cela n'ajoute vraiment rien. Si nous voulons de la prévention et de la sensibilisation, nous devrions mettre à l'avant-plan les observations très éclairées de mes collègues.

Cela dit, mon autre préoccupation, qui a déjà été soulevée ici, consiste à savoir si l'ajout de cette circonstance aggravante à l'article 718 encouragera les gens à signaler la maltraitance dont ils sont victimes ou les découragera de le faire. Certaines de ces maltraitements sont, malheureusement, d'ordre culturel ou dues à la toxicomanie, à des troubles mentaux ou au milieu dans lequel vit la victime. À mon humble avis, les personnes qui ne sont ni informées ni sensibilisées — et nous n'avons pas consacré du temps à la prévention — ne souhaiteront pas nécessairement signaler leur situation parce qu'elles devront retourner vivre dans cette situation. Franchement, une victime peut déclarer au tribunal que cette personne est celle qui lui fournit des soins, c'était tout simplement un mauvais jour et qu'elle ne veut pas que le tribunal la punisse. C'est quasiment un cercle vicieux.

S'il y avait eu une nouvelle infraction qui aurait pu inciter les gens à ne rien dire de leur situation au lieu d'essayer de faire la lumière sur ce problème, j'aurais été un peu inquiet même, pour être franc, carrément inquiet.

**Le sénateur Frum :** Monsieur Trudell, j'aimerais mieux comprendre le changement que vous proposez au texte. Je crois comprendre ce qui vous préoccupe, c'est-à-dire que si la victime est âgée disons de 50 ans ou de 75 ans, qu'elle jouit d'une bonne stabilité financière et d'une bonne santé, alors l'auteur de la maltraitance sera plus sévèrement puni que si la victime était moins âgée. Que craignez-vous qui puisse arriver sans le changement de libellé que vous proposez?

**Mr. Trudell:** Let me try this: Let us say I came here and I said, “Look, this bill adds nothing and you parliamentarians have no business doing this and it is wrong.” The abuse that I may get from saying that and being so bold might be looked upon as elder abuse because I am 66, but I am not vulnerable. The key here is not just to protect the elderly, but to protect the elderly who are vulnerable. Adding that vulnerability, on which we have all focused, just makes the bill clearer.

**Senator Frum:** I totally understand that and agree, but I am not clear why the wording here, “other personal circumstances, including their health and financial situation,” does not cover that concern, and that that implies some regard for their state of vulnerability.

**Mr. Trudell:** You might be right. If a judge is looking at this and trying to decide whether this fits, do we want them to have to say look at other personal circumstances, including their health and financial situation, to determine whether or not that is what parliamentarians meant here? Is it clear for a judge who reads the word that this person has an age-related vulnerability as a result of mental health, as a result of health, as a result of finances, and the person who takes advantage of that and abuses them will fall under the aggravated circumstances?

It does not take away, it only makes it clearer in terms of what you are trying to address. It is the vulnerability because of age that is the key.

**Senator Frum:** I totally agree. I am not sure it not is covered but I hear what you are saying.

**Mr. Trudell:** It may be. When we canvassed people across the country, this is the first thing that came up. Does it address what the background seems to be trying to address, or does it leave it open to deciding what is elder, whether 50, 40, whatever? We think it might help make it clearer for judges interpreting the section.

**Ms. Grinspun:** Our colleague, Mr. Trudell, spoke about the cultural issues. I would speak about cultural norms that enable ageism. I think the addition you are proposing could be taken in two ways, and both positive. One is as a tool to lay charges if need be. Another is a tool to promote prevention; not in itself, not alone, but the fact that is in there puts the issue of ageism, not only the vulnerability of the abused, to the forefront of the agenda.

We need to look at what we would call in nursing a psychological model, where you look at the individual aspects, you look at relationships, community, societal factors and, as our

**M. Trudell :** Permettez-moi d’essayer d’expliquer de cette façon. Admettons que je vienne ici pour dire : « Écoutez, le projet de loi n’ajoute rien du tout, ce n’est pas du tout votre affaire à vous, les députés, et il n’est pas bon. » La maltraitance dont je peux faire l’objet en disant cela si audacieusement peut être considérée comme un acte de maltraitance des aînés, puisque j’ai 66 ans; or, je ne suis pas vulnérable. L’essentiel n’est pas seulement de protéger les aînés, mais de protéger les aînés qui sont vulnérables. En ajoutant l’élément de vulnérabilité, sur lequel nous avons tous mis l’accent, le projet de loi est plus clair.

**Le sénateur Frum :** Je comprends tout à fait et je suis d’accord, mais je n’arrive pas à saisir la raison pour laquelle le libellé « tout autre élément de sa situation personnelle, notamment sa santé et sa situation financière » ne prend pas en compte cette préoccupation et cela sous-entend un certain souci quant à leur état de vulnérabilité.

**M. Trudell :** Vous avez peut-être raison. Si un juge examine cette phrase pour décider si elle correspond au contexte, voudrions-nous qu’il dise de prendre en compte tout autre élément de sa situation personnelle, notamment sa santé et sa situation financière, en vue de déterminer si c’est bien ce que les députés visaient ici? Est-il évident pour le juge qui lit ce texte que la victime a une vulnérabilité attribuable à l’âge suite à des troubles mentaux, des problèmes de santé, de sa situation financière et que l’auteur de la maltraitance qui tire profit de cette situation tombera sous le coup des circonstances aggravantes?

Le libellé ne retire rien, il ne fait qu’éclaircir le point soulevé, soit que le facteur principal est la vulnérabilité attribuable à l’âge.

**Le sénateur Frum :** Je suis entièrement d’accord. Je ne suis pas sûre que ce ne soit pas couvert, mais je comprends ce que vous dites.

**M. Trudell :** Peut-être. C’est la première chose qui a été soulevée lors des consultations que nous avons faites auprès de la population un peu partout au pays. Le libellé soulève-t-il le même point que semble soulever le contexte ou permet-il de décider à partir de quel âge — 50, 40 ans ou un autre âge — une personne est considérée comme étant un aîné? Nous pensons que le libellé pourrait faciliter, pour les juges, l’interprétation de l’article.

**Mme Grinspun :** Notre collègue, M. Trudell, a parlé de questions d’ordre culturel. Je parlerai des normes culturelles qui favorisent l’âgeisme. Je pense que l’ajout que vous proposez pourrait être interprété de deux façons, toutes deux positives. L’une permet de porter des accusations, s’il le faut. L’autre est un outil de promotion de la prévention, pas la prévention en elle-même, pas uniquement la prévention, mais le fait d’ajouter ce libellé met à l’avant-plan l’âgeisme et pas seulement la vulnérabilité des personnes maltraitées.

Nous devons considérer ce que nous appelons, dans la profession infirmière, un modèle psychologique, où l’on examine les aspects individuels, comme les relations, la

colleagues mentioned, and Ms. Neill specifically, an interdisciplinary, multi-sectoral approach that is science-based. There is quite a bit of scientific evidence, hence why we were funded to develop an evidence-based guideline on detection, prevention and dealing with the issue of elder abuse. It holds a lot of promise and we need to use all the tools available to actually put an end to elder abuse.

**Senator Fraser:** I am interested that Mr. Trudell, Ms. Neill and Mr. Caissie all stressed this element of vulnerability, that that is the core object. I am following on a bit from Senator Frum here. I find it interesting that the summary of the bill actually says it is addressing vulnerability due to age, but the bill itself does not say that.

I have a question for Mr. Trudell. I am 68. I think I am a spring chicken. How likely is it that judges, with this addition to the sentencing principles, would respond by increasing the severity of a sentence simply because the victim was 85? There are 85-year-olds who are fit, and compos mentis and in control of their affairs, but they get mugged on the street. How likely is it that a judge would say the mere fact of comparatively advanced age means that the sentence should be more severe? Do you think that judges looking at the totality of the wording, as Senator Frum suggests, would say that this particular 85-year-old is perfectly capable of being treated like any other victim?

**Mr. Trudell:** It would be my suggestion that as much guidance as you can give to a jurist to decide the issue and to reflect what Parliament's intention is, the better it is. Judicial discretion is important and sacrosanct. Adding the specific age vulnerability, which is how this started, can only assist. It takes out speculation. Is this what Parliament was talking about? It is not. It is a vulnerable sector that we are talking about here. We can use those examples of the 90-year-old who runs the marathon, but that is not what this bill is about. That is not what this section is about. It is about those persons who have age vulnerability and are taken advantage of. The age vulnerability is around financial, health, isolation, whatever. I respectfully submit that it might make it a little clearer; that is all.

**Senator Fraser:** Ms. Neill, you said that there are cases of genuine elder abuse where you cannot lay charges. Could you give us an example of what you are talking about?

**Ms. Neill:** We have instances where a third party will call us about things they are observing. Maybe the person is a neighbour or an extended family member and we do not have enough information to lay a criminal charge. We have seen the advertising on television about elder abuse in an effort to raise awareness.

collectivité, les facteurs sociaux et, comme l'ont mentionné nos collègues, et tout particulièrement Mme Neill, une approche interdisciplinaire et multisectorielle fondée sur des données scientifiques. Il existe beaucoup de preuves scientifiques et c'est la raison pour laquelle nous recevons des fonds pour élaborer des lignes directrices factuelles sur le plan de la détection, de la prévention et du règlement du problème de la maltraitance des aînés. Cet effort est très prometteur et nous devons utiliser tous les outils disponibles pour mettre fin à la maltraitance des aînés.

**Le sénateur Fraser :** Je trouve intéressant le fait que M. Trudell, Mme Neill et M. Caissie aient tous souligné avec force que la vulnérabilité est l'élément essentiel. Je continue un peu dans le même sens que le sénateur Frum. Je trouve intéressant que le résumé du projet de loi dise qu'il traite de la vulnérabilité attribuable à l'âge; or, le projet de loi ne dit pas cela.

J'ai une question pour M. Trudell. J'ai 68 ans. Je pense être un tendron. Quelles sont les probabilités que les juges, tenant compte de cet ajout aux principes de détermination de la peine, réagissent en imposant une peine plus sévère en se fondant simplement sur le fait que la victime est âgée de 85 ans? Il y a des personnes âgées de 85 ans qui sont en bonne forme physique, saines d'esprit et qui gèrent bien leurs affaires, mais qui sont victimes d'agression dans la rue. Quelle est la probabilité qu'un juge décide que plus la victime est âgée plus la peine sera sévère? Pensez-vous que des juges qui liraient tout le libellé, comme le sénateur Frum le suggère, diraient que cette victime, même si elle est âgée de 85 ans, peut être tout à fait traitée comme n'importe quelle autre victime?

**M. Trudell :** Je dirais qu'il est préférable de donner le plus de directives possible à un juriste afin qu'il rende une décision qui soit conforme à l'intention du Parlement. Le pouvoir judiciaire discrétionnaire est important et sacro-saint. L'ajout de la vulnérabilité attribuable à l'âge, ce qui est l'origine du libellé, ne peut qu'être utile. Il élimine toute supposition. Est-ce bien cela que le Parlement avait soulevé? Non. Nous parlons de vulnérabilité. Nous pouvons donner des exemples de personnes âgées de 90 ans qui courent le marathon, mais ce n'est pas l'objet du projet de loi. Ce n'est pas ce que vise cet article. Il s'agit de personnes qui ont une vulnérabilité attribuable à leur âge et qui sont exploitées. La vulnérabilité attribuable à l'âge se manifeste sur le plan de la situation financière, de la santé, de l'isolement et d'autres raisons. Tout ce que je suggère respectueusement est que le libellé pourrait rendre l'article un peu plus clair.

**Le sénateur Fraser :** Madame Neill, vous avez dit qu'il y a des cas avérés de maltraitance des aînés au sujet desquels vous ne pouvez pas porter des accusations. Pouvez-vous en donner un exemple?

**Mme Neill :** Il y a des cas où une tierce partie nous téléphone pour nous signaler certaines choses qu'elle a remarquées. Cette tierce partie peut être un voisin ou un membre de la famille élargie, mais nous n'avons pas suffisamment d'information pour tenter des poursuites criminelles. Nous avons vu la campagne publicitaire à la télévision sur la maltraitance des aînés qui vise à sensibiliser la population.



**Senator Fraser:** It is a good initiative.

**Ms. Neill:** We see a lady being shouted at by a male — we do not know who he is — and handing over money to him. There could be times when the victim — and I use the term to identify who we are talking about — may say, “I do not want anything done about this.” A senior always has the right to self-determination. We have to respect that. There are times when I willingly would have laid a charge because I had all the evidence available to me to lay a charge under the Criminal Code. However, the senior has absolute capacity to make the decision that it is not what they want and that it will not be the best thing for them. Therefore, I have respected their wishes and have done everything I can to work with other agencies to protect the senior. That includes working with banks, social services, health agencies and other agencies to protect them.

There are cases where someone will come forward to say what has happened, for example someone has been encouraged to change a document or to leave money to someone they do not want to leave it to. I cannot always lay charges under the Criminal Code because those decisions are being made by someone who has the capacity to make them.

**Senator Fraser:** As Mr. Caissie said, there is also the question of fear.

**Mr. Trudell:** May I make a quick comment?

**The Chair:** No, we will come back to you, if we have time. I want to make sure all senators have an opportunity.

[*Translation*]

**Senator Dagenais:** I have a comment: certainly all crimes against elderly people are serious crimes. We only need to think about all the financial planners who swindled seniors out of their pension plans.

Now, my question is for Ms. Neill. I obviously accept the fact that the victims, as you said, hesitate to file complaints and are sometimes inexplicably compassionate toward their abuser, and we certainly cannot regulate everything all at once. And even though the legislation is not perfect, Bill C-36 will try to right this wrong. Now, do you not think that the sentence has a significant impact on deterring the abusers of vulnerable adults, whether the abusers are strangers or family members?

[*English*]

**Ms. Neill:** That is a difficult question to answer because it is a matter of each case on its own merit. There are cases where I firmly believe that, no, it would not have affected the decision of the charged person because many of them do not even believe that they are committing a crime. For example, many accused persons have the attitude of inheritance — it will be mine one day, so I may as well take it now. They do not see that what they are doing is theft. Sometimes it is theft by power of attorney or they are

**Le sénateur Fraser :** C’est une bonne initiative.

**Mme Neill :** Nous y voyons une femme vertement réprimandée par un homme — sans savoir qui est cet homme — et lui remettre de l’argent. Il peut arriver que la victime — et j’utilise ce terme pour bien préciser de qui nous parlons — dise qu’elle veut qu’on ne prenne aucune mesure. Une personne aînée a toujours le droit à l’autodétermination. Nous devons respecter ce droit. Il m’est arrivé de vouloir porter des accusations parce que je détenais toutes les preuves pour le faire en vertu du Code criminel. Toutefois, la personne aînée est la seule à décider que ce n’est pas ce qu’elle veut et que ce n’est pas dans son intérêt. Par conséquent, je me suis pliée à leur volonté et j’ai fait mon possible pour collaborer avec d’autres organismes, notamment des banques, des services sociaux, des organismes de santé, pour protéger ces personnes aînées.

Il arrive que quelqu’un nous contacte pour nous dire ce qui s’est passé, par exemple, qu’une personne ait été poussée à modifier un document ou à laisser en héritage de l’argent à quelqu’un alors qu’elle ne voulait pas. Je ne peux pas toujours porter des accusations en vertu du Code criminel parce que des décisions ont été prises par quelqu’un d’autre qui a la capacité de les prendre.

**Le sénateur Fraser :** Comme le disait M. Caissie, il y a aussi la peur.

**M. Trudell :** Puis-je faire une petite observation?

**Le président :** Non, nous vous donnerons la parole plus tard, si nous avons le temps. Je dois m’assurer que tous les sénateurs aient la possibilité d’intervenir.

[*Français*]

**Le sénateur Dagenais :** J’ai un commentaire : c’est sûr que tous les crimes commis contre les personnes âgées sont tous des crimes graves. On n’a qu’à penser à tous les planificateurs financiers qui ont floué les régimes de retraite de personnes âgées.

Maintenant, ma question s’adresse à Mme Neill. Évidemment, j’accepte le fait que les victimes, comme vous dites, hésitent à porter plainte et ont une compassion parfois peut-être inexplicable envers leur agresseur et c’est certain qu’on ne peut tout régler en même temps. Et même si les lois ne sont pas parfaites, le projet de loi C-36 va essayer de corriger le tir. Maintenant, pour dissuader les abuseurs d’adultes vulnérables, que ce soit des personnes étrangères ou des membres de la famille, ne croyez-vous pas que la sentence a un effet important?

[*Traduction*]

**Mme Neill :** Voilà une question à laquelle il est difficile de répondre, car chaque situation est examinée au cas par cas. Pour certains cas, je crois fermement que, non, la personne accusée n’aurait pas modifié sa décision parce qu’un grand nombre de personnes accusées ne croient même pas avoir commis une infraction criminelle. Par exemple, un grand nombre de ces personnes estiment avoir droit à un héritage qu’elles hériteront un jour, alors autant en profiter maintenant. Elles ne considèrent pas

committing fraud. They do not see it as a crime. In cases such as those, I do not think an increased deterrent will stop them. I can speak only from my experiences within our service; but it is not my belief that that would be the case.

**Mr. Trudell:** We are talking about dealing with someone found guilty in the system. The whole criminal justice system is trying to front-end manage, and so a lot of effort will be made. Let us say that someone is charged at the front end. In terms of putting the pieces back together and finding out what the victim wants, that is happening in the criminal justice system increasingly. We do not rely on the trial or the penalty, but we try to address preventive diversion at the front end, especially in this kind of situation. I am not talking about someone who takes financial advantage of a vulnerable person. The courts address that, but not some of the other cultural issues that arise. For those, the front-end management is important.

**Senator McIntyre:** Mr. Trudell, in passing sentence a judge takes into consideration the offence, the offender, the victim and the community. Defence counsel is always looking for loopholes in the law. In this case, it appears that loopholes are rather difficult to find. Section 718 already has six aggravating factors, and Bill C-36 will add a seventh factor. When representing a client charged with elder abuse in court, one can argue that the onus of proof is on the Crown — the Crown must prove its case beyond a reasonable doubt. The options might be to either plead the client guilty or proceed to trial. If you plead the accused guilty, you hope for the best on sentence and embrace the trial judge. If you decide to go to trial, you have a few options, not many, for example, putting the client on the stand.

**Mr. Trudell:** You are trying to embrace the judge for sure in that circumstance.

**Senator McIntyre:** You can put your client on the stand but then again he is subject to cross-examination or you can cross-examine the witness. It is difficult to cross-examine a vulnerable or elderly person.

Each case runs on its own facts, but what approach do defence attorneys take in situations where they have to represent a client charged with elder abuse?

**Mr. Trudell:** Every case is different, but defence counsel do not come from Mars. We all have parents and relatives and we see terrible things in the system, just as police officers and judges do. Our responsibility is twofold. The first is to ensure that the

que ce qu'elles font soit un vol. Parfois, c'est un vol commis par une personne détenant une procuration ou elles commettent un acte frauduleux. Elles ne considèrent pas que ce soit un crime. Je ne crois pas que, dans de tels cas, un renforcement de l'élément dissuasif mettra fin à leurs agissements. Je pense que c'est ce qui se passera, mais je ne peux parler qu'en me fondant sur mes expériences dans notre service.

**M. Trudell :** Nous parlons d'une personne qui a été jugée coupable par le système. L'ensemble du système de justice pénale essaie de gérer ces situations avant de procéder à l'instruction, il y a donc beaucoup à faire. Disons que lorsque des accusations sont portées contre une personne, des efforts sont faits pour remédier à la situation et déterminer ce que veut la victime et c'est ce qui se passe de plus en plus dans le système de justice pénale. Nous ne nous en remettons pas seulement au procès ou aux peines imposées, nous essayons d'instaurer la déjudiciarisation préventive dès le début de la procédure, particulièrement dans ce genre de situation. Je ne parle pas de quelqu'un qui profite financièrement d'une personne vulnérable. Les tribunaux s'occupent de cette situation, mais pas d'autres questions d'ordre culturel qui se présentent et qu'il est important de gérer dès lors qu'on les porte au tribunal.

**Le sénateur McIntyre :** Monsieur Trudell, un juge tient compte de l'infraction, du délinquant, de la victime et de la collectivité pour prononcer une peine. L'avocat de la défense cherche toujours des failles dans la loi, c'est un exercice qui, en l'occurrence, paraît plutôt difficile. L'article 718 énumère déjà six facteurs aggravants et le projet de loi C-36 en ajoutera un septième. Un avocat qui représente un client accusé devant la justice d'avoir maltraité une personne aînée peut soutenir que le fardeau de la preuve repose sur la Couronne — que la Couronne doit établir une preuve hors de tout doute raisonnable. L'avocat peut soit présenter un plaidoyer de culpabilité du client soit procéder à l'instruction. En cas de plaidoyer de culpabilité, il faut espérer la peine la moins sévère possible et souscrire au verdict du juge. Si l'avocat opte pour le procès, il dispose de quelques options, pas beaucoup, par exemple, appeler le client à la barre des témoins.

**M. Trudell :** Dans ce cas, il essaie assurément de souscrire à la décision du juge.

**Le sénateur McIntyre :** Il peut appeler son client à la barre des témoins, mais alors le client subira un contre-interrogatoire ou l'avocat peut contre-interroger le témoin et il est difficile de contre-interroger une personne vulnérable ou âgée.

Chaque cas a ses particularités, mais quelle approche les avocats de la défense adoptent-ils pour représenter un client accusé de maltraitance des aînés?

**M. Trudell :** Chaque cas est différent, mais les avocats de la défense ne viennent pas de la planète Mars. Nous avons tous des parents et de la famille et nous voyons, tout comme les policiers et les juges, des choses terribles dans le système. Notre responsabilité

evidence is there before someone is found guilty of an offence. We do not always look for loopholes. Oftentimes a loophole is a failure of the evidence to exist.

The most important job a defence counsel can do in terms of trying to protect the public and their client is to put the best picture before the court. In other words, many cases, including many cases of abuse, are situational and you want to correct or address the situation. If the client is guilty and the evidence is there, then you will move on to trying to put the best package together for the court so that this does not happen again, so that people will get the help they need. We do not simply try to find loopholes. Our responsibility is to the public, the court, and to our clients first.

In terms of a vulnerable victim, I will not get anywhere by trying to cross-examine such a victim. I will forget about my client standing behind me if I am interested in the show. It will not help at all in front of a judge or a court.

If I have a vulnerable victim but I feel that my client is not guilty of the offence, I will try to agree on what factors are important and focus on them as opposed to an attack on a vulnerable person.

Defence counsel do not do that. There may be a couple of bad defence counsel in Canada, but on the whole our job is a bigger one and we look at the bigger picture. I do not think you would use a strategy to cross-examine a vulnerable victim. That is not going to get you anywhere.

Defence counsel have to take a complete approach. It does not help to run the trial and then have the person go back to the same circumstance they were in before. We have a responsibility not only to our client but also to the victim and the court. We are officers of the court.

It is not a simple question and I do not think that defence counsel get up in the morning to win at any cost.

**Senator McIntyre:** Generally speaking, I would think that a lawyer would invite his client to plead guilty in a case of elder abuse. However, defence counsel are sometimes faced with clients who want to proceed to trial. They simply do not want to plead guilty and that is very difficult for defence counsel.

**Mr. Trudell:** My job is not to tell the client what to do. My job is to put the X-rays before them. If they feel that they want to have a trial in spite of my opinion that the evidence is overwhelming, I will educate them, but it is their right to go to trial. I will not have people perjure themselves on the stand, but the client has an absolute right to be presumed innocent and to

est à deux volets. Le premier vise à s'assurer qu'il existe des éléments de preuve avant de déclarer quelqu'un coupable d'infraction. Nous ne cherchons pas toujours des failles dans la loi. La recherche de failles dans la loi équivaut souvent à une absence de preuves.

Ce que l'avocat de la défense peut faire de plus important pour essayer de protéger le public et son client, c'est de présenter la situation idéale au tribunal. Autrement dit, beaucoup de cas, notamment beaucoup de cas de maltraitance, sont circonstanciels et il faut remédier à cette situation. Si le client est coupable et qu'il y a des preuves, l'avocat essaiera de présenter au tribunal le meilleur traitement que puisse suivre le client afin d'éviter que cette situation ne se reproduise. Nous n'essayons pas simplement de trouver des failles dans la loi. Nous avons une responsabilité à l'égard du public, du tribunal et, en premier lieu, à l'égard de nos clients.

Pour ce qui est des victimes vulnérables, le contre-interrogatoire d'une telle personne ne mènerait à rien; ça me ferait oublier que mon client est assis derrière moi et ce serait tout à fait inutile pour le tribunal ou le juge.

Si la victime est vulnérable, mais que j'estime que mon client n'est pas coupable d'infraction, j'essaierai de cerner les facteurs importants et les mettrai à l'avant-plan plutôt que d'attaquer une personne vulnérable.

L'avocat de la défense ne procède pas de cette façon. Il y a peut-être quelques mauvais avocats au Canada, mais dans l'ensemble notre travail est bien plus important et nous considérons la situation d'un point de vue global. Je ne pense pas que l'on aurait recours à une stratégie comportant le contre-interrogatoire d'une victime vulnérable, car une telle stratégie n'aboutirait à rien.

L'avocat de la défense doit adopter une approche exhaustive. Il ne sert à rien de procéder à l'instruction si la personne va se retrouver ensuite dans la même situation. Nous avons une responsabilité non seulement envers nos clients, mais également envers la victime et le tribunal. Nous sommes des membres du personnel judiciaire.

La question n'est pas simple et je ne crois pas que l'avocat se réveille le matin avec la volonté de gagner à tout prix le procès.

**Le sénateur McIntyre :** De manière générale, je penserais que dans le cas de maltraitance d'un aîné, l'avocat conseillerait à son client de plaider coupable. Mais, il arrive que les avocats aient des clients qui veulent avoir un procès, qui ne veulent tout simplement pas plaider coupable; ce qui rend la tâche très difficile pour l'avocat de la défense.

**M. Trudell :** Mon travail n'est pas de dire au client ce qu'il doit faire, mais de jouer franc-jeu. Si, en dépit du fait que je lui ai dit que les preuves sont accablantes, il veut quand même avoir un procès, je lui donnerai des conseils, mais le client a le droit d'avoir un procès. Je n'accepterais pas que des personnes fassent de faux témoignages. Mais le client a un droit absolu à la présomption

have their trial. However, if you explain the circumstances, put the X-rays before them and help people understand how the system works, oftentimes you will not have a trial.

**Senator McIntyre:** But they do not always understand.

**The Chair:** This reminds me of a case in my hometown a few years ago. There was a very wealthy lady in her late 80s from a nationally prominent family and family members accused the caregiver of stealing some very valuable jewellery. The defence from the individual charged was that the lady had gifted it to her. Of course the elderly lady was suffering from Alzheimer's.

I know you are on the other side of the fence here and that is why I think Ms. Neill might want to comment on this too. It seems to me that the onus is to a greater degree on the prosecution with many of these cases, especially when dealing with people suffering from some form of dementia.

I would like to hear from both of you briefly on that.

**Ms. Neill:** It is very difficult for us, particularly as in our unit we only deal with people who are incredibly vulnerable. We will do our best to capture as much evidence as we can. We take video cameras and commissioners of oaths with us to get as much information as we can because, as highlighted in the summary, many of our seniors die, unfortunately, before their case comes to court, and we then have to make applications for their evidence to be heard.

We tread a fine line when determining whether we have a criminal offence. Did the woman gift the jewellery? Should the caregiver have been aware that that person did not have the capacity to give a gift like that? It takes skilful questioning. The investigations are long and complex and take a considerable amount of time.

We work well, I believe, with defence counsel at judicial pre-trials to try to come to an agreement on where we are long before the matter comes before a judge and jury. It is incredibly difficult to work out who is at fault. Should the caregiver in that instance have known that this senior did not have the capacity to give away large amounts of jewellery? Should her professional body have given her direction on that type of conduct? All of those sorts of things are drawn into an investigation. We fully disclose everything we have to defence counsel and have meaningful discussions about them.

**The Chair:** I think that was the main thrust of the prosecution. She was found innocent, by the way.

Mr. Caissie, do you wish to comment?

d'innocence et le droit d'avoir un procès, quoique, si on lui explique la situation sans rien dissimuler et si on l'aide à comprendre le fonctionnement du système, le client décide souvent de ne pas avoir un procès.

**Le sénateur McIntyre :** Mais, ils ne comprennent pas toujours.

**Le président :** Cela me rappelle une affaire qui a eu lieu dans ma ville natale il y a quelques années. Il s'agit d'une femme très riche qui avait près de 90 ans et d'une éminente famille de ce pays. Des membres de la famille ont accusé la personne soignante d'avoir volé des bijoux très précieux. La personne accusée a dit, pour se défendre, que la dame lui avait fait cadeau de ces bijoux. La vieille dame souffrait bien sûr de la maladie d'Alzheimer.

Je sais que vous êtes de l'autre côté, celui de la défense, et c'est la raison pour laquelle je pense que Mme Neill voudra aussi faire un commentaire à ce sujet. Il me semble que, dans un grand nombre de ces cas, le fardeau de la preuve repose plus sur le procureur, surtout lorsque les victimes sont atteintes d'une forme de démence.

J'aimerais que, tous les deux, vous nous disiez brièvement ce que vous en pensez.

**Mme Neill :** Ce type de situation est très difficile pour nous, particulièrement parce que notre unité n'a affaire qu'aux personnes extrêmement vulnérables. Nous faisons de notre mieux pour obtenir le plus de preuves possible. Nous utilisons des caméras vidéos et sommes accompagnés de commissaires à l'assermentation afin de recueillir le plus de renseignements possible parce que malheureusement, comme le souligne le résumé, beaucoup d'ainés décèdent avant que leur cause n'arrive au tribunal et nous devons demander ensuite que les éléments de preuve les concernant soient entendus.

Nous procédons avec précaution pour décider si une infraction criminelle a été commise ou non. La femme a-t-elle fait cadeau des bijoux? La personne soignante aurait-elle dû savoir que la femme n'était pas à même de faire un tel cadeau? Il faut poser des questions pertinentes. Les enquêtes sont longues et complexes et prennent énormément de temps.

Je crois que nous collaborons bien avec les avocats de la défense au niveau du règlement judiciaire préalable au procès pour tenter de conclure une entente bien avant que l'affaire soit entre les mains du juge et du jury. Il est extrêmement difficile de décider qui est responsable. En l'occurrence, est-ce que la personne soignante aurait dû savoir que cette vieille dame n'était pas à même de donner une grande quantité de bijoux? Est-ce que son association professionnelle aurait dû lui dicter sa conduite? Tous ces éléments sont examinés au cours de l'enquête. Nous communiquons tous les renseignements que nous avons aux avocats de la défense, puis nous en discutons sérieusement.

**Le président :** Je crois que c'était l'objectif du procureur. Soit dit en passant, elle a été déclarée innocente.

Monsieur Caissie, avez-vous une observation?

**Mr. Caissie:** As the previous speaker said, many situations of abuse are circumstantial, for lack of a better word. I think this bill addresses specifically vulnerable senior citizens who are targeted for fraud or for home invasions for the purpose of robbery and sometimes violence. Those who suffer from Alzheimer's disease have less defence in nursing homes. They are specifically targeted because of their vulnerability often related to their age and to their health circumstances.

In that sense, it helps judges with sentencing when people come before them charged with fraud of senior citizens or with home invasion. In social work we do not see too many of those cases because those cases go before the criminal courts. Those are very specific circumstances that Bill C-36 would address.

**Senator Joyal:** Mr. Trudell, I have the perception that Bill C-36 is very objective in determining what I call the reverential element. It says:

... evidence that the offence had a significant impact on the victim, considering their age and other personal circumstances including their health and financial situation. . .

Their age can be objectively established. Health can be objectively established through the production of a report of a doctor or a nurse who cares for the person. Financial situation can also be objectively established.

However, if you introduce the element of vulnerability, it becomes subjective. As my colleague has been saying, someone who is 75 years of age might be autonomous, as we say in Latin, *sui compos*, in full control of his or her condition, but someone the age of 62 that suffers from any kind of mental disability can be very vulnerable.

The way I read your proposal for an amendment, it introduces a subjective element into the context of an overall expression of objective criteria. The age of a person is easily established. Their health condition can easily be established. The financial situation of a person can be established objectively. When you introduce the subjectivity, which is the vulnerability of a person, then it becomes left to the appreciation of another external source of proof, because someone can be vulnerable to a certain point but not to the point of.

Do you not think it is more dangerous for you as a defence lawyer or Ms. Neill as an investigator to have that kind of subjective element introduced into the bill?

**Mr. Trudell:** Senator Joyal, we have to operate on the basis that this bill is going to pass. It cannot go back on the basis that we do not need it. It calls for a subjective, aggravating sentence for a particular offender. That is what this is. It is already happening, but this is going to say, "In this specific circumstance, given the specific circumstances of this victim, we are going to

**M. Caissie :** Comme l'a dit le précédent intervenant, il y a beaucoup de cas de maltraitance circonstanciels, faute d'un meilleur terme. Je pense que le projet de loi vise particulièrement les citoyens âgés vulnérables qui sont la cible des fraudeurs et des auteurs de vol par effraction à domicile et parfois la cible d'actes de violence. Ceux qui souffrent de la maladie d'Alzheimer peuvent moins se défendre dans les maisons de soins infirmiers. Ils sont particulièrement ciblés en raison de leur vulnérabilité souvent attribuable à leur âge et à leur état de santé.

Ces facteurs aident les juges à déterminer les peines imposées aux personnes accusées de fraude à l'encontre des aînés ou de vol par effraction à domicile. Les travailleurs sociaux ne rencontrent pas beaucoup ce genre de cas parce que ces cas sont portés devant les tribunaux. Il s'agit là de circonstances très particulières que le projet de loi C-36 aborderait.

**Le sénateur Joyal :** Monsieur Trudell, j'estime que le projet de loi C-36 détermine très objectivement ce que j'appelle le facteur révérenciel. Il dit :

... éléments de preuve établissant que l'infraction a eu un effet important sur la victime en raison de son âge et de tout autre élément de sa situation personnelle, notamment sa santé et sa situation financière...

L'âge peut être déterminé objectivement. L'état de santé peut être évalué objectivement à l'aide d'un rapport d'un médecin ou d'une infirmière ou d'un infirmier qui fournit des soins à la personne. La situation financière peut également être évaluée objectivement.

Toutefois, l'introduction du facteur de vulnérabilité le rend subjectif. Comme l'a dit ma collègue, une personne âgée de 75 ans peut être autonome, comme on dit en latin, *sui compos*, qu'elle jouit de toutes ses facultés, mais une personne qui a 62 ans et qui souffre d'un trouble mental de quelque nature que ce soit peut être très vulnérable.

D'après ce que je comprends à la lecture de l'amendement que vous proposez, l'amendement introduit un élément subjectif dans le contexte d'une expression générale d'un critère objectif. L'âge d'une personne est facile à déterminer. Son état de santé peut être facilement évalué. La situation financière d'une personne peut être évaluée objectivement. Dès que vous introduisez la subjectivité, soit la vulnérabilité d'une personne, l'appréciation repose alors sur une preuve externe fournie, car la vulnérabilité ne se mesure pas précisément.

Ne croyez-vous pas qu'il soit plus risqué pour vous, en tant qu'avocat de la défense, ou pour Mme Neill, en tant que détective, d'introduire dans le projet de loi ce genre de subjectivité?

**M. Trudell :** Monsieur le sénateur Joyal, nous devons partir du principe que le projet de loi sera adopté. Il ne peut pas être renvoyé pour le seul motif que nous n'en avons pas besoin. Il prévoit l'imposition d'une peine subjective plus lourde à un délinquant particulier. Voilà ce qu'il vise. Cette procédure est déjà entamée, mais cela voudra dire que dans ce cas particulier, compte

consider increasing the sentence because it is an aggravating factor.” In that way, because we are talking about an individual case and perhaps even upping a sentence that might otherwise be appropriate, I see that as less dangerous for defence counsel because it will have to be a factor that this person has an age vulnerability.

I do not know whether that answers your question, but I am less concerned if it is specific to age vulnerability than I am to an interpretation that is more objective and open. We are talking about the individual case and an individual sentence and an individual aggravating factor, and that is that the client took advantage of a vulnerable, elderly person.

**Senator Joyal:** As my colleagues around the table have said, you can be 68 and be vulnerable if you are not fully in control of your own condition psychologically, and you could be totally invulnerable at 75 years of age because you are fully in control of your physical and financial condition.

You are introducing an element of appreciation of the level of vulnerability, at which level the vulnerability becomes a triggering element for an increased sentence. That is where we are in the code. Section 718 states quite clearly “other sentencing principles.” We are in the sentencing principles. The person has already been found guilty. We are making representations to the court that that person should in fact have an additional element in the consideration of a judge to impose a sentence on the basis of an additional vulnerability of the person.

It is a very subjective element if you introduce the concept of vulnerability in front of a judge. That is why I am concerned about your stand. Normally, it is much better to have objective criteria established. It helps to frame the discretion of the judge rather than introducing an element of discretion that can itself be the objective of proof before a judge. It is not because you are 65 that you are vulnerable. You can be vulnerable at 62, depending on your physical and mental condition. It is a subjective concept, according to a certain level of criteria that you would have to establish.

**Mr. Trudell:** As always, we appreciate your guidance in relation to the specific issues, but I do not want to say that this section creates a loophole as written. Let us go back to point one, which was, I thought, that the government wanted to make a statement because of persons who suffer from an age vulnerability. When I read the early debates that is what I thought we were talking about.

**Senator Joyal:** Yes, that is what my colleagues state in the summary of the bill.

**Mr. Trudell:** Keeping up with the purpose of this, it seems to be missing from section 718. The intellectual exercise you focused on is one that will probably be carried out in the courtroom, no matter what you do with it.

tenu de la situation personnelle de la victime, nous allons considérer une augmentation de la peine parce que c’est un facteur aggravant. Ainsi, puisqu’il est question d’un cas individuel et peut-être même d’une augmentation d’une peine qui aurait été appropriée dans d’autres circonstances, c’est, à mon avis, moins risqué pour l’avocat de la défense parce que la vulnérabilité attribuable à l’âge de cette personne sera le facteur aggravant.

Je ne sais pas si cela répond à votre question, mais je suis moins préoccupé si l’article vise précisément la vulnérabilité attribuable à l’âge que si son interprétation était plus objective et plus ouverte. Nous parlons d’un cas individuel, d’une peine individuelle et d’un facteur aggravant, soit que le client a abusé d’une personne âgée et vulnérable.

**Le sénateur Joyal :** Ainsi que l’on dit mes collègues autour de la table, on peut avoir 68 ans et être vulnérable si on ne jouit pas de toutes ses facultés mentales et on peut être tout à fait invulnerable à 75 ans si on jouit pleinement de ses facultés physiques et qu’on contrôle sa situation financière.

Vous introduisez un élément d’appréciation du niveau de vulnérabilité; un niveau auquel la vulnérabilité suscite l’imposition d’une peine plus lourde. C’est ce que le Code criminel prévoit. L’article 718 dit très clairement « Principes de détermination de la peine ». Nous sommes aux principes de détermination de la peine. La personne a déjà été déclarée coupable. Nous plaidons au tribunal que cette personne devrait bénéficier d’un élément additionnel dans le processus de détermination de la peine qui sera imposée par le juge qui, ce faisant, tiendra compte du facteur de vulnérabilité additionnel de la victime.

La présentation du concept de vulnérabilité à un juge est un élément très subjectif. C’est ce qui me préoccupe dans votre position. Normalement, il est de loin préférable d’établir un critère objectif. Cela facilite le pouvoir discrétionnaire du juge plutôt que d’introduire un élément de discrétion qui peut être lui-même l’objectif de la preuve devant un juge. Ce n’est pas parce qu’on a 65 ans qu’on est vulnérable. On peut être vulnérable à 62 ans, cela dépend de son état de santé physique et mental. Le concept est subjectif, selon un certain niveau de critères qu’il vous faudra établir.

**M. Trudell :** Comme toujours, nous apprécions vos conseils au sujet de questions particulières, mais je ne veux pas dire que cet article, sous sa forme actuelle, crée une faille. Revenons au point initial qui était, me semble-t-il, que le gouvernement souhaitait faire une déclaration parce que des personnes sont vulnérables en raison de leur âge. En lisant les débats précédents, je pensais que c’était l’objet de notre discussion.

**Le sénateur Joyal :** Oui, c’est ce que disent mes collègues dans le résumé du projet de loi.

**M. Trudell :** Pour rester dans l’objet du projet de loi, il semble qu’il soit absent dans l’article 718. L’exercice intellectuel sur lequel vous vous êtes concentré sera probablement porté devant les tribunaux, quoique que vous fassiez.

**The Chair:** We will have to move on. We are running out of time here. I would ask the witnesses to be as concise as possible in their responses.

[*Translation*]

**Senator Boisvenu:** My question is for Mr. Caissie definitely and perhaps Mr. Trudel, as well. But if the others want to comment, they are welcome to.

Mr. Caissie, you spoke about home invasion, which is an issue that concerns me greatly. A little like Senator Joyal said, I am very concerned when we give judges subjective criteria for determining the severity of a sentence.

I will tell you about a case in Montreal a few years ago: an elderly woman was beaten by a man in the metro. That man then assaulted two other women the same day. And since that individual appeared before the judge and was repentant —one of the steps toward rehabilitation — he was sentenced to two years less a day, to be served in the community. I find that subjectivity just makes the sentences more flexible. And that concerns me a great deal.

A typical example of this is the sex offender registry. Since 2004, we have let judges decide on how dangerous the criminals before them are in order to determine whether they should be added to the sex offender registry. What that means is that, from 2004 to 2010, only 38 per cent of men convicted of a sex offence were added to the registry. That led to a review of the registry in 2005, to ensure that 100 per cent of people committing certain sex offences are added.

The notion of subjectivity that judges often have means that a lot of sex offenders will get through loopholes in the Criminal Code. I agree with you when you say that the Criminal Code is very loaded, and other associations like yours could put pressure on the government to review it.

Mr. Caissie, when we see that home invasions increased by 38 per cent between 1999 and 2006, and that they were property offences and not crimes against the person, I would like you to tell me whether this notion of subjectivity should be limited as much as possible. Along those lines, does the bill before us include fairly objective elements to ensure that we do not give more importance to criminals than we do to elderly persons who will be victims of home invasion, among other things? In the case of this poor woman scarred for life, the element of “vulnerability” was not considered in the criminal trial, just the criminal’s “rehabilitation”.

So, do you think that Bill C-36 will ensure that these kinds of criminals will not get off as lightly in court?

**Le président :** Nous devons passer à autre chose. Nous allons manquer de temps. Je demande aux témoins de donner des réponses aussi brèves que possible.

[*Français*]

**Le sénateur Boisvenu :** Ma question s’adresse à M. Caissie sans doute et peut-être à M. Trudel. Mais si les autres veulent commenter, ils sont la bienvenue.

Monsieur Caissie, vous avez parlé d’intrusion de domicile, et c’est une question qui me préoccupe beaucoup. Un peu comme le sénateur Joyal le disait, je suis très inquiet lorsqu’on laisse aux juges des critères de subjectivité pour déterminer le degré de gravité d’une sentence.

Je vous rappelle un cas qu’on a eu à Montréal il y a quelques années : une femme âgée battue par un homme dans le métro. Cet homme a ensuite agressé deux autres femmes la même journée. Et comme cet individu se présentait devant le juge avec une attitude de repentir, incluse dans une démarche de réhabilitation, il a écopé de deux ans moins un jour à purger dans la collectivité. Pour moi, la subjectivité fait en sorte de rendre les sentences plus élastiques. Cela me préoccupe beaucoup.

Un exemple typique de cela est le registre des prédateurs sexuels. Depuis 2004, on a laissé les juges définir le degré de dangerosité des criminels devant eux afin de déterminer si ces derniers seraient inscrits au registre des prédateurs. Ceci a fait en sorte qu’entre 2004 et 2010, on a inscrit seulement 38 p. 100 des hommes qui ont commis un crime à caractère sexuel. Ce qui a amené à une révision du registre en 2005, pour en arriver à inscrire 100 p. 100 des gens qui commettent certains crimes à caractère sexuel.

La notion de subjectivité qu’on laisse souvent au juge fait en sorte que beaucoup de prédateurs passeront dans les failles du Code criminel. Je suis d’accord avec vous lorsque vous dites que le Code criminel est très chargé, d’autres associations comme la vôtre pourraient faire des pressions auprès du gouvernement pour le réviser.

Monsieur Caissie, lorsqu’on voit que les intrusions de domicile ont augmenté de 38 p. 100 entre 1999 et 2006, et que ce sont des crimes sur les biens et non des crimes contre la personne, j’aimerais que vous me disiez si cette notion de subjectivité devrait être limitée au maximum. Et en ce sens, est-ce que le projet de loi devant nous comporte des éléments assez objectifs pour faire en sorte qu’on n’accorde pas plus d’importance aux criminels qu’on en accorde aux personnes âgées qui seront victimes, entre autres, d’intrusion de domicile? Dans le cas de cette pauvre dame marquée à vie, on n’a pas considéré du tout l’élément « vulnérabilité » lors du procès de ce criminel, on a considéré strictement l’élément « réhabilitation » du criminel.

Donc d’après vous, est-ce que le projet de loi C-36 fera en sorte que ce genre de criminels s’en sortiront un peu moins bien devant la justice?

**Mr. Caissie:** I think it is important for legal experts to consider the circumstances from the victim's point of view as well, and not just from the perspective of the person who committed the offence.

I spoke about home invasion earlier, where seniors are specifically targeted, people who live in housing that is less secure or in a nursing home, for example. That is why I believe that this must be recognized, which is what this bill is trying to do. It is sending a message. It is also sending a message to the judge who has the opportunity to take the circumstances into account.

I do not know if there is as much subjectivity. The objectivity includes the circumstances and not just the person's age. If we only considered age, well, what would that age be? It is not just a matter of age; it is a matter of other circumstances, as well, including health, financial situation and other things. In that context, home invasions of elderly persons have greatly increased because they are vulnerable. I repeat: vulnerable.

**Senator Boisvenu:** Since home invasion is not a crime against the person, but a property offence, the criminal is at an advantage during his trial. I am not sure if you agree with me, Mr. Caissie. Do you? Is it perhaps that this type of offence is poorly classified in the Criminal Code and we should consider home invasion of elderly persons a crime against the person and not a property offence?

**Mr. Caissie:** Thirty per cent of cases of elder abuse involve financial abuse. We say that it is a property offence, but it is against the elderly person as well. How that should appear in the Criminal Code, I do not know. That is not my area of expertise.

[English]

**Ms. Grinspun:** In relation to the previous comment on vulnerability, notwithstanding that we believe this amendment alone will not produce the changes we are looking for, we continue to be fully supportive of the bill as written. I believe the word "vulnerabilities" is already in the code when it says added personal circumstances, including health and financial situation. That is the vulnerability. It is the whole package. I think introducing more subjectivity is enough to interpret the intent of what is trying to be done here.

**The Chair:** Thank you all for being here today. It was very helpful for our deliberations. We appreciate it very much.

I want to mention to members that we are calling a short special meeting at 8:30 a.m. this coming Tuesday for clause-by-clause consideration of this legislation. I hope everyone will keep that in mind. We will let you know what room it will be in. We will have our regular meetings on Wednesday and Thursday.

**M. Caissie :** Je crois que pour les juristes, il est important de considérer les circonstances du point de vue de la victime aussi et non seulement celle de celui qui a commis le crime.

J'ai parlé d'intrusion de domicile, tantôt, où des personnes âgées sont spécifiquement ciblées, soit des gens qui vivent dans des logements peu sécuritaires ou dans un foyer de soins, par exemple. C'est pour cela que je crois qu'il faut que ce soit reconnu et ce projet de loi tente de faire cela. Cela envoie un message. Cela envoie aussi un message au juge qui a cette possibilité de prendre en compte les circonstances.

Je ne sais pas s'il y a autant de subjectivité. L'objectivité, ce sont les circonstances et non seulement l'âge. Si on ne considérait que l'âge, bien, quel serait cet âge? Ce n'est pas seulement une question d'âge, c'est une question aussi d'autres circonstances, soit la santé, la situation financière et autres. Dans ce contexte, les intrusions de domicile chez les personnes âgées ont beaucoup augmenté parce qu'elles sont vulnérables. Je répète le mot « vulnérable ».

**Le sénateur Boisvenu :** L'intrusion de domicile n'étant pas un crime contre la personne, mais un crime contre les biens, cela favorise le criminel lors de son procès. Je ne sais pas si vous êtes d'accord avec moi, M. Caissie? C'est peut-être que ce type de crime est mal classé dans le Code criminel et que l'on devrait considérer l'intrusion de domicile chez les personnes âgées comme un crime contre la personne et non contre les biens?

**M. Caissie :** Trente p. 100 des abus envers les personnes âgées sont de l'abus financier. On dit que c'est contre les biens, mais c'est contre les personnes âgées aussi. Comment cela devrait-il être écrit dans le code, je ne sais pas, ce n'est pas mon domaine d'expertise.

[Traduction]

**Mme Grinspun :** Au sujet du commentaire précédent sur la vulnérabilité, bien que nous pensions que cet amendement n'amènera pas à lui seul les changements que nous souhaitons, nous continuons à appuyer totalement le projet de loi sous sa forme actuelle. Il me semble que le mot « vulnérabilités » se trouve déjà dans le Code criminel lorsqu'il est question de tout autre élément de la situation personnelle, notamment la santé et la situation financière. Voilà ce qu'est la vulnérabilité. Tout vient ensemble. Je pense que l'introduction d'une plus grande subjectivité est suffisante pour interpréter l'intention de ce que l'on essaie d'accomplir ici.

**Le président :** Merci à tous d'être venus aujourd'hui. La discussion est très utile pour nos délibérations. Nous vous en remercions infiniment.

Je veux signaler aux députés que nous convoquons une petite réunion spéciale à 8 h 30 mardi prochain pour entamer l'étude article par article du projet de loi. J'espère que vous vous en souviendrez tous. Nous vous dirons dans quelle salle se tiendra la réunion. Nous tiendrons nos réunions normales mercredi et jeudi.



That concludes today's meeting.  
(The committee adjourned.)

Voilà qui met fin à la réunion d'aujourd'hui.  
(La séance est levée.)

---



**Thursday December 6, 2012**

*Department of Justice Canada:*

Philippe Hallée, Deputy Chief Legislative Counsel.

*Canadian Council of Criminal Defence Lawyers:*

William Trudell, Chair.

*Ottawa Police Services:*

Maria Neill, Detective, Elder Abuse Unit.

*Canadian Association of Social Workers:*

Morel Caissie, President (by videoconference).

*Registered Nurses' Association of Ontario:*

Doris Grinspun, Chief Executive Officer.

**Le jeudi 6 décembre 2012**

*Ministère de la Justice Canada :*

Philippe Hallée, premier conseiller législatif adjoint.

*Conseil canadien des avocats de la défense :*

William Trudell, président.

*Service de police d'Ottawa :*

Maria Neill, détective, Section contre la violence à l'égard des aînés.

*Association canadienne des travailleuses et travailleurs sociaux :*

Morel Caissie, président (par vidéoconférence).

*Association des infirmières et infirmiers autorisés de l'Ontario :*

Doris Grinspun, directrice générale.

APPEARING

**Wednesday December 5, 2012**

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

WITNESSES

**Wednesday December 5, 2012**

*Department of Justice Canada:*

Philippe Hallée, Deputy Chief Legislative Counsel;  
Carole Morency, Acting Director General and Senior General  
Counsel, Criminal Law Policy Section;  
Matthias Villettorte, Counsel, Criminal Law Policy Section.

*Social Services Network:*

Dr. Naila Butt, Executive Director.

*Canadian Nurses Association:*

Barbara Mildon, President;  
Norma Freeman, Nurse Advisor, Professional Practice.

*Montreal Jewish General Hospital:*

Maxine Lithwick, Director, Department of Social Services (by  
videoconference).

*Canadian Centre for Elder Law:*

Laura Tamblyn Watts, Senior Fellow.

*National Initiative for the Care of the Elderly (NICE):*

Catherine Drillis, Co-chair, Legal Team.

*As an individual:*

Charmaine Spencer, Adjunct Professor, Gerontology Research  
Centre, Simon Fraser University (by videoconference).

*(Continued on previous page)*

COMPARAÎT

**Le mercredi 5 décembre 2012**

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

TÉMOINS

**Le mercredi 5 décembre 2012**

*Ministère de la Justice Canada :*

Philippe Hallée, premier conseiller législatif adjoint;  
Carole Morency, directrice générale principale par intérim, Section  
de la politique en matière de droit pénal;  
Matthias Villettorte, avocat, Section de la politique en matière de  
droit pénal.

*Social Services Network :*

Dre Naila Butt, directrice générale.

*Association des infirmières et infirmiers du Canada :*

Barbara Mildon, présidente;  
Norma Freeman, infirmière-conseil, Pratique professionnelle.

*Hôpital général juif (Montréal) :*

Maxine Lithwick, chef, Département des Services Sociaux (par  
vidéoconférence).

*Centre canadien d'étude sur le droit des aînés :*

Laura Tamblyn Watts, agrégée supérieure de recherche.

*Centre canadien d'étude sur le droit des aînés (INSPA) :*

Catherine Drillis, co-présidente, équipe juridique.

*À titre personnel :*

Charmaine Spencer, professeur auxiliaire, Centre de recherche en  
gérontologie, Université Simon Fraser (par vidéoconférence).

*(Suite à la page précédente)*