

J.J. *Appellant*

v.

Nova Scotia (Minister of Health) *Respondent*

and

**Advocacy Centre for the Elderly,
People First of Canada and Canadian
Association for Community
Living** *Intervenors***INDEXED AS: NOVA SCOTIA (MINISTER OF
HEALTH) v. J.J.****Neutral citation: 2005 SCC 12.**

File No.: 29717.

2004: November 4; 2005: March 18.

Present: McLachlin C.J. and Major, Bastarache, Binnie,
LeBel, Deschamps, Fish, Abella and Charron JJ.**ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR
NOVA SCOTIA***Adult protection — Plan of care for adult in need
of protection — Family Court jurisdiction — Whether
Family Court has jurisdiction to impose terms and condi-
tions on plan proposed by Minister of Health for vulner-
able adult's care — Adult Protection Act, R.S.N.S. 1989,
c. 2, s. 9(3)(c).*

A Family Court judge declared J to be an adult in need of protection under s. 9 of the Nova Scotia *Adult Protection Act* and accepted the Minister of Health's proposed plan of care, which was to place J in her apartment under strict conditions of daily supervision and support. Because funding was not approved for the supervising personnel, the Minister sought a variation order and the approval of a new plan which called for J to be placed in a facility located outside the Halifax region. The judge renewed the order authorizing the Minister to provide J with services, including placement in a facility, but ordered that J not be placed in an institution outside the Halifax region. She concluded that the Minister's proposed placement was contrary to

J.J. *Appelante*

c.

**Nouvelle-Écosse (Ministre de la
Santé)** *Intimée*

et

**Advocacy Centre for the Elderly,
Des Personnes d'Abord du Canada et
Association canadienne pour l'intégration
communautaire** *Intervenants***RÉPERTORIÉ : NOUVELLE-ÉCOSSE (MINISTRE
DE LA SANTÉ) c. J.J.****Référence neutre : 2005 CSC 12.**

N° du greffe : 29717.

2004 : 4 novembre; 2005 : 18 mars.

Présents : La juge en chef McLachlin et les juges Major,
Bastarache, Binnie, LeBel, Deschamps, Fish, Abella et
Charron.**EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DE LA
NOUVELLE-ÉCOSSE***Protection des adultes — Plan de soins pour adultes
ayant besoin de protection — Compétence du Tribunal de
la famille — Le Tribunal de la famille a-t-il compétence
pour imposer des conditions aux plans de soins propo-
sés par le ministre de la Santé à l'égard d'adultes vul-
nérables? — Adult Protection Act, R.S.N.S. 1989, ch. 2,
art. 9(3)(c).*

Une juge du Tribunal de la famille a déclaré J adulte ayant besoin de protection, en vertu de l'art. 9 de l'*Adult Protection Act* de la Nouvelle-Écosse, et a accepté le plan de soins proposé par le ministre de la Santé, qui était de placer J à domicile, avec des mesures strictes de surveillance et d'aide quotidiennes. Comme des fonds pour la surveillance à domicile n'ont pas été approuvés, le ministre a demandé une ordonnance modificative et l'approbation d'un nouveau plan prévoyant le placement de J dans un établissement situé hors de la région de Halifax. La juge a renouvelé l'ordonnance autorisant le ministre à fournir des services à J, notamment le placement en établissement, mais a ordonné que le placement ne soit pas à l'extérieur de la région de

J's welfare and would not enhance her ability to care and fend for herself. The Court of Appeal found that the Family Court judge had exceeded her jurisdiction by prohibiting J's placement outside the Halifax region, holding that when the Family Court is provided with only one plan of care, its jurisdiction under s. 9(3)(c) of the *Adult Protection Act* is limited to simply accepting or vetoing it.

Held: The appeal should be allowed.

The Family Court judge did not exceed her jurisdiction. Section 9(3)(c) must be interpreted in a manner consistent with the purpose of the *Adult Protection Act*: to provide adults who cannot protect or care for themselves with access to services which are in their best interests and will enhance their ability either to look after or protect themselves (s. 2). The governing consideration is the welfare of the adult (s. 12). Since the responsibility for ensuring the welfare and best interests of the vulnerable adult is legislatively assigned to the Family Court, when the court declares an adult to be in need of protection under s. 9(3), it has jurisdiction under para. (c) to assess whether the services to be provided by the state are consistent with the adult's welfare and best interests and to amend the Minister's proposal where necessary to ensure legislative compliance. [16] [20-21]

Cases Cited

Referred: *Nova Scotia (Minister of Community Services) v. L.K.* (1991), 107 N.S.R. (2d) 377.

Statutes and Regulations Cited

Adult Protection Act, R.S.N.S. 1989, c. 2, ss. 2, 3(b), 7, 9(1), (3), (6), (7), 12.

APPEAL from a judgment of the Nova Scotia Court of Appeal (Roscoe, Freeman and Hamilton JJ.A.) (2003), 212 N.S.R. (2d) 193, 665 A.P.R. 193, [2003] N.S.J. No. 57 (QL), 2003 NSCA 25, allowing an appeal from a decision of Legere J. (2002), 202 N.S.R. (2d) 362, 632 A.P.R. 362, [2002] N.S.J. No. 153 (QL), 2002 NSSF 19. Appeal allowed.

Claire McNeil and Susan Young, for the appellant.

Edward A. Gores, for the respondent.

Halifax. Elle a conclu que le placement proposé par le ministre était contraire au bien-être de l'intéressée et ne la rendrait pas plus apte à prendre soin d'elle-même et à se débrouiller seule. Selon la Cour d'appel, la juge du Tribunal de la famille a outrepassé sa compétence en interdisant le placement à l'extérieur de la région de Halifax, statuant que, si un seul plan est soumis au Tribunal de la famille, celui-ci n'a compétence, selon l'al. 9(3)c) de l'*Adult Protection Act* de la Nouvelle-Écosse, que pour l'accepter ou le refuser.

Arrêt : Le pourvoi est accueilli.

La juge du Tribunal de la famille n'a pas outrepassé sa compétence. Il faut donner à l'al. 9(3)c) une interprétation compatible avec l'objet de l'*Adult Protection Act* : assurer pour les adultes qui ne peuvent se protéger ou prendre soin d'eux-mêmes l'accessibilité des services qui sont dans leur intérêt véritable et qui les rendront plus aptes à prendre soin d'eux-mêmes ou à se protéger (art. 2). Le facteur déterminant est le bien-être de l'adulte (art. 12). Étant donné que la loi assigne au Tribunal de la famille la responsabilité de veiller au bien-être et aux intérêts véritables des adultes vulnérables, lorsque le tribunal déclare qu'un adulte a besoin de protection selon le par. 9(3), il a compétence selon l'al. c) pour déterminer si les services à fournir par l'État cadrent avec le bien-être de cet adulte et sont dans son intérêt véritable et pour modifier, au besoin, le plan proposé par le ministre afin qu'il soit conforme à la loi. [16] [20-21]

Jurisprudence

Arrêt mentionné : *Nova Scotia (Minister of Community Services) c. L.K.* (1991), 107 N.S.R. (2d) 377.

Lois et règlements cités

Adult Protection Act, R.S.N.S. 1989, ch. 2, art. 2, 3b), 7, 9(1), (3), (6), (7), 12.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel de la Nouvelle-Écosse (les juges Roscoe, Freeman et Hamilton) (2003), 212 N.S.R. (2d) 193, 665 A.P.R. 193, [2003] N.S.J. No. 57 (QL), 2003 NSCA 25, qui a accueilli l'appel interjeté contre une décision de la juge Legere (2002), 202 N.S.R. (2d) 362, 632 A.P.R. 362, [2002] N.S.J. No. 153 (QL), 2002 NSSF 19. Pourvoi accueilli.

Claire McNeil et Susan Young, pour l'appelante.

Edward A. Gores, pour l'intimée.

Graham Webb and Judith A. Wahl, for the interveners the Advocacy Centre for the Elderly.

Phyllis Gordon, Dianne Wintermute and Roberto Lattanzio, for the interveners People First of Canada and Canadian Association for Community Living.

The judgment of the Court was delivered by

ABELLA J. — When adults are neglected, abused, or otherwise unable to care for themselves, the state can decide to take them under its protective wing and provide necessary services. When an adult's care is so entrusted, however, a court is required to review and monitor the state's judgment. The issue in this appeal is the scope of that ongoing review under Nova Scotia's adult protection legislation.

Background

The legislative scheme underlying this dispute is found in Nova Scotia's *Adult Protection Act*, R.S.N.S. 1989, c. 2. Section 3 of the Act generally defines an adult in need of protection as one who, because of physical or mental disabilities, is unable to protect himself or herself from physical, mental or sexual abuse; or who does not or cannot provide for his or her own adequate care and attention because of physical or mental disabilities.

Since April 5, 2000, the Minister of Health has been responsible for the administration of the Act. If, after an assessment, the Minister is satisfied that an individual who is willing to accept assistance is an adult in need of protection, he or she is obliged by s. 7 to help the person obtain services which "will enhance the ability of the person to care and fend adequately for himself or will protect the person from abuse or neglect".

If, on the other hand, the person is unwilling to accept the Minister's assistance, the Minister can

Graham Webb et Judith A. Wahl, pour l'intervenant Advocacy Centre for the Elderly.

Phyllis Gordon, Dianne Wintermute et Roberto Lattanzio, pour les intervenants Des Personnes d'Abord du Canada et l'Association canadienne pour l'intégration communautaire.

Version française du jugement de la Cour rendu par

LA JUGE ABELLA — Lorsque des adultes sont négligés ou maltraités ou sont autrement incapables de prendre soin d'eux-mêmes, l'État peut décider de les prendre sous son aile protectrice et de leur fournir les services nécessaires. Toutefois, il faut qu'un tribunal examine la décision de l'État et en surveille l'application lorsqu'un adulte est ainsi pris en charge. Le présent pourvoi soulève la question de la portée de cet examen continu sous le régime de la législation de la Nouvelle-Écosse en matière de protection des adultes.

Contexte

Le régime législatif à l'origine du présent litige est établi dans la loi *Adult Protection Act* de la Nouvelle-Écosse, R.S.N.S. 1989, ch. 2 (la « Loi »). De façon générale, l'art. 3 de la Loi définit l'adulte ayant besoin de protection comme étant l'adulte qui est incapable de se protéger contre les mauvais traitements d'ordre physique, mental ou sexuel en raison d'une incapacité physique ou mentale, ou qui néglige ou est incapable de prendre des mesures pour recevoir des soins et une attention adéquats en raison d'une incapacité physique ou mentale.

Depuis le 5 avril 2000, l'application de la Loi relève du ministre de la Santé. Si, après évaluation, le ministre est convaincu qu'une personne disposée à accepter de l'aide est un adulte ayant besoin de protection, il est tenu, selon l'art. 7, de l'aider à obtenir des services [TRADUCTION] « qui la rendront plus apte à prendre soin d'elle-même et à se débrouiller seule convenablement ou qui lui assureront une protection contre les mauvais traitements ou la négligence ».

Toutefois, si la personne refuse l'aide du ministre, celui-ci peut, en vertu du par. 9(3) de la Loi,

1

2

3

4

apply to the Family Court under s. 9(3) of the Act for an order declaring the adult to be in need of protection and, where applicable, obtain a protective intervention order. Section 9(3)(c) of the Act provides that if, after a hearing, the court is satisfied that the individual is an adult in need of protection and mentally incapable of deciding whether to accept the Minister's assistance, the court "may, where it appears to the court to be in the best interest of that person, make an order authorizing the Minister to provide the adult with services, including placement . . . , which will enhance the ability of the adult to care and fend adequately for himself or . . . protect the adult from abuse or neglect".

demander au Tribunal de la famille de rendre une ordonnance déclarant que l'adulte a besoin de protection et, le cas échéant, une ordonnance d'intervention protectrice. L'alinéa 9(3)c) de la Loi dispose que si, après l'audition de la demande, le tribunal est convaincu que la personne est un adulte ayant besoin de protection et qu'elle est mentalement incapable de décider si elle doit ou non accepter l'aide du ministre, il peut [TRADUCTION] « s'il [l']estime dans l'intérêt véritable de la personne [. . .] rendre une ordonnance autorisant le ministre à lui fournir des services, notamment le placement [. . .], qui la rendront plus apte à prendre soin d'elle-même et à se débrouiller seule convenablement ou qui lui assureront une protection contre les mauvais traitements et la négligence ».

5 The woman who is the subject of these proceedings, J.J., is in her mid-thirties. She was in institutional care at the Nova Scotia Hospital since December 1998. On March 23, 1999, she was found to be an adult in need of protection under s. 9 by Legere J. of the Family Court. The court took into account a number of factors, including her "marked cognitive impairment", her impulsive and violent behaviour, and the fact that she had little or no insight into her medical condition or the consequences of failing to take her medication. There was evidence of threats, including threats with a knife, a bomb threat and harassment; frequent calls to ambulance and fire departments for assistance; setting her hair and coat on fire to gain attention; violent behaviour towards others; and a history of being evicted from apartments.

La personne visée par l'instance est une femme au milieu de la trentaine, J.J., qui recevait depuis décembre 1998 des soins en établissement, au Nova Scotia Hospital. Le 23 mars 1999, la juge Legere, du Tribunal de la famille, l'a déclarée adulte ayant besoin de protection au sens de l'art. 9. Elle a tenu compte de divers facteurs, dont la [TRADUCTION] « déficience cognitive marquée » de l'intéressée, son comportement impulsif et violent et le fait qu'elle n'était guère consciente de ses troubles médicaux ou des conséquences que cela entraîne de ne pas prendre ses médicaments. Il a été mis en preuve qu'elle avait proféré des menaces, notamment armée d'un couteau, et qu'elle avait aussi menacé de faire sauter une bombe et faisait du harcèlement, qu'elle appelait fréquemment les ambulanciers ou les pompiers à l'aide, qu'elle avait mis le feu à ses cheveux et à son manteau pour attirer l'attention, qu'elle avait un comportement violent envers autrui et qu'elle se faisait souvent expulser de son logement.

6 Because she was considered to be a risk to herself and others, Legere J. found that Ms. J. could not live on her own or with others without strict conditions of supervision and support.

La juge Legere a conclu qu'à cause du risque qu'elle représentait pour elle-même et pour autrui, M^{me} J. ne pouvait vivre seule ou avec d'autres sans mesures strictes de surveillance et d'aide.

7 A plan of care was proposed to the court, on consent, placing Ms. J. in her own apartment for a trial period with a minimum of eight hours of daily supervision. In addition, there was to be a standing order for committal to the Nova Scotia Hospital in the

Sur consentement, un plan de soins a été soumis au tribunal : pendant une période d'essai, M^{me} J. serait placée à domicile en bénéficiant d'au moins huit heures de surveillance par jour. Il était également prévu que, si M^{me} J. ne respectait pas le plan

event of a breach of the plan, including her refusal to take medication. She agreed to the required supervision and undertook to take her medication on a regular basis, recognizing that failure to do so would result in her being returned to the hospital. Among these and other provisions, the March 31, 1999 consent order authorized the Minister to provide Ms. J. with services that would “enhance [her] ability . . . to care and fend adequately for herself”, specifically supervision in her own apartment.

Legere J. endorsed the plan, directing that a copy of the order be given to the police department, to the Nova Scotia Hospital admissions department, as well as to other individuals. The order was renewed several times.

The placement never occurred because funding was not approved for the supervising personnel. As a result, Ms. J. remained an in-patient at the Nova Scotia Hospital.

On September 1, 2000, the Minister sought a variation order removing the specific placement provisions in the original order and authorizing a new plan of care which called for Ms. J. to be placed in a facility located outside the Halifax Regional Municipality.

Legere J., in careful and extensive reasons, concluded that the Minister’s proposal to place Ms. J. in a facility outside the Halifax region was contrary to her welfare and would not enhance her ability to care and fend for herself: (2002), 202 N.S.R. (2d) 362, 2002 NSSF 19. As a result, while renewing the order authorizing the Minister to provide Ms. J. with services, including placement in a facility, Legere J. ordered that:

. . . such placement shall not include the plan proposed by the Minister before the court, which plan required placement in [a Regional Rehabilitation Centre] Institution outside of the [Halifax] region

de soins, notamment en refusant de prendre ses médicaments, une ordonnance permanente prescrivant son internement au Nova Scotia Hospital serait rendue. M^{me} J. a accepté la surveillance exigée et s’est engagée à prendre ses médicaments régulièrement, reconnaissant qu’elle serait renvoyée à l’hôpital si elle ne le faisait pas. L’ordonnance sur consentement du 31 mars 1999 autorisait notamment le ministre à fournir à M^{me} J. des services susceptibles de la rendre [TRADUCTION] « plus apte à prendre soin d’elle-même et à se débrouiller seule convenablement » et, plus particulièrement, un service de surveillance à domicile.

La juge Legere a approuvé le plan et a ordonné qu’une copie de l’ordonnance soit remise au service de police, au service d’admission du Nova Scotia Hospital ainsi qu’à d’autres personnes. L’ordonnance a été renouvelée plusieurs fois.

Le placement n’a jamais eu lieu, parce que les fonds nécessaires à la surveillance à domicile n’ont jamais été approuvés. M^{me} J. est donc restée au Nova Scotia Hospital.

Le 1^{er} septembre 2000, le ministre a demandé une ordonnance modificative visant à supprimer dans l’ordonnance originale les dispositions relatives au placement et à approuver un nouveau plan de soins prévoyant le placement de M^{me} J. dans un établissement situé hors de la municipalité régionale de Halifax.

La juge Legere a conclu, dans ses motifs approfondis et rédigés avec rigueur, que le plan du ministre de placer M^{me} J. dans un établissement à l’extérieur de la région de Halifax était contraire au bien-être de l’intéressée et ne la rendrait pas plus apte à prendre soin d’elle-même et à se débrouiller seule : (2002), 202 N.S.R. (2d) 362, 2002 NSSF 19. C’est ainsi qu’en renouvelant l’ordonnance autorisant le ministre à fournir des services à M^{me} J., notamment le placement en établissement, elle a prescrit :

[TRADUCTION] . . . ce placement ne doit pas se faire selon le plan proposé par le ministre, lequel exige le placement dans un établissement [centre régional de réhabilitation] à l’extérieur de la région [de Halifax] . . .

8

9

10

11

12 On appeal by the Minister, Roscoe J.A., writing for a unanimous court (Freeman and Hamilton J.J.A.), concluded that Legere J. had exceeded her jurisdiction by prohibiting the Minister from placing Ms. J. outside the Halifax region: (2003), 212 N.S.R. (2d) 193, 2003 NSCA 25. The Court of Appeal accepted the Minister's argument that the legislative scheme limited the court's role in s. 9(3)(c) to determining whether the person was an adult in need of protection and, if so, whether it was in that adult's best interests for the court to authorize the Minister to provide services. Having determined that the person's best interests require the state's services, the Family Court's function, the Court of Appeal concluded, is restricted to determining which of the plans submitted to the court, including plans presented by families or third parties, should be endorsed. If the court is provided with only one plan, the court's jurisdiction is limited simply to accepting or vetoing it.

13 In the case of Ms. J., that meant that the only choice available to the Family Court was to decide whether to approve the Minister's plan to have her placed in a facility outside Halifax or to approve no plan at all.

14 Ms. J. appealed and obtained a stay from Bateman J.A.: (2003), 215 N.S.R. (2d) 354, 2003 NSCA 71. For the reasons that follow, I would allow the appeal.

Analysis

15 This appeal centers on the Family Court's jurisdiction under s. 9(3)(c) of the *Adult Protection Act* of Nova Scotia to impose terms and conditions on plans proposed by the Minister for a vulnerable adult's care. The following provisions of the Act are relevant to the interpretive exercise:

2 The purpose of this Act is to provide a means whereby adults who lack the ability to care and fend adequately for themselves can be protected from abuse and neglect by providing them with access to services which

Le ministre a porté cette décision en appel, et le juge Roscoe, rendant le jugement unanime de la cour (les juges Freeman et Hamilton ayant souscrit à ses motifs), a statué que la juge Legere avait outrepassé sa compétence en interdisant au ministre de placer M^{me} J. à l'extérieur de la région de Halifax : (2003), 212 N.S.R. (2d) 193, 2003 NSCA 25. La Cour d'appel a retenu l'argument du ministre que le rôle du tribunal, selon le régime établi à l'al. 9(3)c), se borne à déterminer si l'intéressé est un adulte ayant besoin de protection et, dans l'affirmative, s'il est dans l'intérêt véritable de cet adulte d'autoriser le ministre à lui fournir des services. La Cour d'appel a conclu que le Tribunal de la famille, après avoir déterminé qu'il est dans l'intérêt véritable de l'adulte de recevoir des services de l'État, a pour seule fonction d'établir lequel des plans soumis, notamment ceux présentés par la famille ou par des tiers, doit être approuvé. Si un seul plan est soumis, le Tribunal n'a compétence que pour l'accepter ou le refuser.

Dans le cas de M^{me} J., cela signifiait que la seule option qui s'offrait au Tribunal de la famille était d'approuver le plan du ministre de la placer dans un établissement à l'extérieur de la région de Halifax ou de n'approuver aucun plan.

M^{me} J. a interjeté appel et a obtenu de la juge Bateman un sursis à l'exécution de la décision : (2003), 215 N.S.R. (2d) 354, 2003 NSCA 71. Pour les motifs qui suivent, je suis d'avis d'accueillir le pourvoi.

Analyse

Le présent pourvoi porte principalement sur la compétence que l'al. 9(3)c) de la Loi confère au Tribunal de la famille pour imposer des conditions aux plans de soins proposés par le ministre à l'égard d'adultes vulnérables. Les dispositions de la Loi qui sont pertinentes pour l'exercice d'interprétation sont les suivantes :

[TRADUCTION]

2 La présente loi a pour objet de fournir des moyens permettant de protéger les adultes incapables de prendre soin d'eux-mêmes et de se débrouiller seuls convenablement contre les mauvais traitements et la négligence en

will enhance their ability to care and fend for themselves or which will protect them from abuse or neglect.

3 In this Act,

. . .

(b) “adult in need of protection” means an adult who, in the premises where he resides,

(i) is a victim of physical abuse, sexual abuse, mental cruelty or a combination thereof, is incapable of protecting himself therefrom by reason of physical disability or mental infirmity, and refuses, delays or is unable to make provision for his protection therefrom, or

(ii) is not receiving adequate care and attention, is incapable of caring adequately for himself by reason of physical disability or mental infirmity, and refuses, delays or is unable to make provision for his adequate care and attention;

7 Where, after an assessment, the Minister is satisfied that a person is an adult in need of protection, the Minister shall assist the person, if the person is willing to accept the assistance, in obtaining services which will enhance the ability of the person to care and fend adequately for himself or will protect the person from abuse or neglect.

9 (1) Where on the basis of an assessment made pursuant to this Act the Minister is satisfied that there are reasonable and probable grounds to believe a person is an adult in need of protection, he may apply to a court for an order declaring the person to be an adult in need of protection and, where applicable, a protective intervention order.

. . .

(3) Where the court finds, upon the hearing of the application, that a person is an adult in need of protection and either

(a) is not mentally competent to decide whether or not to accept the assistance of the Minister; or

(b) is refusing the assistance by reason of duress,

leur donnant accès à des services qui les rendront plus aptes à prendre soin d’eux-mêmes et à se débrouiller seuls ou qui leur assureront une protection contre les mauvais traitements ou la négligence.

3 Les définitions qui suivent s’appliquent à la présente loi.

. . .

b) « adulte ayant besoin de protection » Adulte qui, dans les lieux où il réside, remplit l’un des critères suivants :

(i) il est victime de mauvais traitements d’ordre physique ou sexuel, de cruauté mentale ou d’une combinaison de ces éléments, est incapable de s’en protéger en raison d’une incapacité physique ou infirmité mentale et refuse ou est incapable de prendre des mesures pour assurer sa protection, ou tarde à le faire,

(ii) il ne reçoit pas des soins et une attention adéquats, est incapable de prendre soin de lui-même convenablement en raison d’une incapacité physique ou infirmité mentale et refuse ou est incapable de prendre des mesures pour recevoir des soins et une attention adéquats, ou tarde à le faire.

7 Si, après l’évaluation, il est convaincu qu’une personne est un adulte ayant besoin de protection, le ministre l’aide à obtenir des services qui la rendront plus apte à prendre soin d’elle-même et à se débrouiller seule convenablement ou qui lui assureront une protection contre les mauvais traitements ou la négligence, si elle est disposée à accepter cette aide.

9 (1) Si, d’après l’évaluation prévue à la présente loi, le ministre est convaincu qu’il existe des motifs raisonnables et probables de croire qu’une personne est un adulte ayant besoin de protection, il peut demander au tribunal de rendre une ordonnance déclarant que cette personne est un adulte ayant besoin de protection et, le cas échéant, une ordonnance d’intervention protectrice.

. . .

(3) Si, après l’audition de la demande, le tribunal conclut que la personne visée est un adulte ayant besoin de protection et que, selon le cas :

a) elle est mentalement incapable de décider si elle doit ou non accepter l’aide du ministre;

b) elle refuse l’aide sous l’effet de la contrainte,

the court shall so declare and may, where it appears to the court to be in the best interest of that person,

(c) make an order authorizing the Minister to provide the adult with services, including placement in a facility approved by the Minister, which will enhance the ability of the adult to care and fend adequately for himself or which will protect the adult from abuse or neglect;

. . . .

(6) An application to vary, renew or terminate an order made pursuant to subsection (3) may be made by the Minister, the adult in need of protection or an interested person on his behalf, or a person named in a protective intervention order upon notice of at least ten days to the parties affected which notice may not be given in respect of a protective intervention order earlier than three months after the date of the order.

(7) An order made pursuant to subsection (3) may be varied, renewed or terminated by the court where the court is satisfied that it is in the best interests of the adult in need of protection.

. . . .

12 In any proceeding taken pursuant to this Act the court or judge shall apply the principle that the welfare of the adult in need of protection is the paramount consideration.

¹⁶ The interpretation to be given to s. 9(3)(c) of the Act must be consistent with the Act's purpose as set out in s. 2: to provide adults who cannot protect or care for themselves with access to services which are in their best interests and will enhance their ability either to look after or protect themselves. The governing consideration, found in s. 12, is the welfare of the adult. Responsibility for ensuring the welfare and best interests of the vulnerable adult is legislatively assigned to the Family Court.

¹⁷ The legislative scheme recognizes that a review is required of the state's decisions which may, however well intentioned, be incompatible with the best

il rend un jugement en ce sens et, s'il estime dans l'intérêt véritable de la personne de prendre une telle mesure :

c) il peut rendre une ordonnance autorisant le ministre à lui fournir des services, notamment le placement dans un établissement approuvé par le ministre, qui la rendront plus apte à prendre soin d'elle-même et à se débrouiller seule convenablement ou qui lui assureront une protection contre les mauvais traitements ou la négligence;

. . . .

(6) Le ministre, l'adulte ayant besoin de protection ou une personne intéressée agissant au nom de celui-ci ou encore une personne désignée dans l'ordonnance d'intervention protectrice peut présenter une requête visant à modifier, renouveler ou révoquer une ordonnance rendue en vertu du paragraphe (3), en donnant un avis d'au moins dix jours aux parties concernées, étant entendu qu'une ordonnance d'intervention protectrice ne peut faire l'objet d'une telle demande avant l'écoulement de trois mois suivant la date de l'ordonnance.

(7) Le tribunal peut modifier, renouveler ou révoquer l'ordonnance visée au paragraphe (3) s'il est convaincu que cette mesure est dans l'intérêt véritable de l'adulte ayant besoin de protection.

. . . .

12 Dans toute instance introduite sous le régime de la présente loi, le tribunal ou le juge statue en fonction du principe que le facteur prépondérant est le bien-être de l'adulte ayant besoin de protection.

Il faut donner à l'al. 9(3)c) de la Loi une interprétation compatible avec l'objet de la Loi énoncé à l'art. 2 : assurer pour les adultes qui ne peuvent se protéger ou prendre soin d'eux-mêmes l'accessibilité des services qui sont dans leur intérêt véritable et qui les rendront plus aptes à prendre soin d'eux-mêmes ou à se protéger. Le facteur déterminant, formulé à l'art. 12, est celui du bien-être de l'adulte. La Loi assigne au Tribunal de la famille la responsabilité de veiller au bien-être et aux intérêts véritables des adultes vulnérables.

Selon le régime législatif établi, il est nécessaire d'assujettir les décisions de l'État à un examen car, si bien intentionnées soient-elles, elles peuvent être

interests of those adults who have lost the right to make decisions for themselves.

After declaring an adult to be in need of protection under either s. 9(3)(a) or (b), the court is given the discretion under s. 9(3)(c) to authorize the Minister to provide services in the adult's best interests, including placement in a government-approved facility, that will enhance his or her ability to care for or protect himself or herself.

This means that the court is not only the gatekeeper to state intervention, it is also, having approved the adult's loss of autonomy, responsible for assessing whether the services to be provided by the state are consistent with the adult's welfare and best interests.

While it is true that the Minister, and not the Family Court, is responsible for developing plans for a vulnerable adult, this does not mean that the Minister can unilaterally dictate the nature of the services or placement. The Act assigns to the court the responsibility to authorize only those services that are in the best interests of the adult because they "will enhance the ability of the adult to care and fend adequately for himself or which will protect the adult from abuse or neglect". It is inherent in that obligation that the court be able to assess whether those proposed services comply with the requirements in s. 9(3)(c). This in turn requires the court to be able to indicate to the Minister what aspect of the plan the court, as the statutorily designated guardian of the adult's welfare, finds acceptable or unacceptable based on whether it meets the statutory test.

To meaningfully fulfil its statutory duty to measure the proposed services against the best interests standard, the court's jurisdiction must of necessity include the ability to amend proposals suggested by the Minister. That in turn means that in putting the Minister's plan on one scale and the adult's welfare on the other, the court must be able to attach reasonable terms and conditions to the Minister's suggestions (see *Nova Scotia (Minister of Community Services) v. L.K.* (1991), 107 N.S.R. (2d) 377

incompatibles avec l'intérêt véritable des adultes qui ont perdu le droit de décider d'eux-mêmes.

L'alinéa 9(3)c) donne au tribunal, lorsque celui-ci a statué qu'un adulte a besoin de protection sous le régime de l'al. 9(3)a) ou b), le pouvoir discrétionnaire d'autoriser le ministre à fournir des services qui soient dans l'intérêt véritable de l'adulte, notamment le placement dans un établissement approuvé par l'État, qui le rendront plus apte à prendre soin de lui-même ou lui assureront une protection.

Cela signifie non seulement que le tribunal est le gardien de l'intervention de l'État mais aussi, puisqu'il confirme la perte d'autonomie de l'adulte, qu'il doit évaluer les services à fournir par l'État pour voir s'ils cadrent avec le bien-être de cet adulte et sont dans son intérêt véritable.

S'il est vrai que c'est le ministre, et non le Tribunal de la famille, qui est chargé de préparer les plans de soins visant les adultes vulnérables, il ne s'ensuit pas qu'il peut dicter unilatéralement la nature des services ou du placement. La Loi assigne au tribunal la responsabilité d'autoriser uniquement les services qui sont dans l'intérêt véritable de l'adulte parce qu'ils le [TRADUCTION] « rendront plus apte à prendre soin [de lui]-même et à se débrouiller seul[I] convenablement ou [. . .] lui assureront une protection contre les mauvais traitements ou la négligence ». Il va de soi que pour s'acquitter de cette obligation, le tribunal doit pouvoir évaluer si les services proposés respectent les exigences de l'al. 9(3)c). Pour cela, il faut qu'en sa qualité de gardien désigné par la loi pour veiller au bien-être de l'adulte, il puisse indiquer au ministre quel aspect du plan il juge acceptable ou non, en fonction de sa conformité au critère établi par la loi.

Pour pouvoir s'acquitter véritablement de son obligation légale de vérifier si les services proposés satisfont au critère de l'intérêt véritable de l'adulte, le tribunal doit forcément avoir compétence pour modifier les propositions du ministre, ce qui suppose nécessairement la capacité, dans le cadre de la mise en balance du plan du ministre et du bien-être de l'adulte, d'assortir les propositions du ministre de conditions raisonnables (voir *Nova Scotia (Minister of Community Services) c. L.K.* (1991), 107 N.S.R.

18

19

20

21

(Fam. Ct.), at paras. 62-63, *per* Daley J.F.C.). It makes no sense to give a court the jurisdiction to assess the Minister's plan without including in that authority the ability to refine the government's intervention to ensure legislative compliance.

22 The Minister's argument that the court's ability under s. 9(3)(c) is limited to a mere veto or approval power gives the court no other option, when confronted with a plan inconsistent with the adult's welfare, than to leave the adult with no services until the Minister produces a plan the court is prepared to approve. This deprives the court of its supervisory function.

23 The significance of independent judicial review of state action when a vulnerable adult has been deprived, at the instigation of the state, of the right to function autonomously, cannot be overstated. The court's statutorily assigned supervisory role emerges from the adult's vulnerability. The corollary of a judicial determination that an adult is in need of protection is a corresponding limitation on that adult's autonomous decision making and liberty. It is the function of the court to monitor the scope of that limitation. The legislation must, therefore, be interpreted in a way which acknowledges the intrusiveness of the determination and offers muscular protection from state intervention incompatible with the adult's welfare. Section 9(3)(c) should not be applied in a way that frustrates that responsibility.

24 In assessing the terms and conditions it considers most conducive to the adult's welfare under s. 12 and best interests under s. 9(3)(c), the court is of course obliged to consider the availability of services and the Minister's capacity to provide them. However, having made the decision to take responsibility for the adult, the state is obliged to develop a plan in that adult's best interests.

25 This was a variation application by the Minister. The onus was on the Minister to prove to the court that a change to the original order was in the best interests of the adult. Legere J. found that the onus was met and varied the order to expand the Minister's placement options for Ms. J. In attaching the

(2d) 377 (Trib. fam.), par. 62-63, le juge Daley). Il est illogique de conférer au tribunal le pouvoir d'évaluer le plan du ministre sans inclure dans ce pouvoir la capacité de parfaire l'intervention de l'État afin qu'elle soit conforme à la loi.

L'argument du ministre que le seul pouvoir conféré au tribunal par l'al. 9(3)c) est un pouvoir de refus ou d'approbation ne laisse d'autre option au tribunal, lorsqu'il a devant lui un plan qui ne convient pas au bien-être de l'adulte, que de laisser celui-ci sans services jusqu'à ce que le ministre présente un plan qu'il puisse approuver. Cela prive le tribunal de sa fonction de surveillance.

On n'insistera jamais assez sur l'importance que revêt l'examen judiciaire indépendant de l'activité de l'État lorsque, à l'instigation de celui-ci, un adulte vulnérable se trouve privé du droit de fonctionner de façon autonome. La fonction de surveillance que la Loi a assignée au tribunal découle de la vulnérabilité de l'adulte. La conclusion judiciaire qu'un adulte a besoin de protection a pour corollaire la limitation de sa liberté et de son pouvoir de prendre des décisions de manière autonome. Il incombe au tribunal de surveiller la portée de cette limitation. Il faut donc que la Loi soit interprétée d'une façon qui reconnaisse le caractère contraignant de cette conclusion et offre une protection solide contre les interventions de l'État incompatibles avec le bien-être de l'adulte. L'alinéa 9(3)c) ne doit pas recevoir d'interprétation incompatible avec cette responsabilité.

Dans l'examen des conditions les plus propres à protéger le bien-être de l'adulte, selon l'art. 12, et ses intérêts, selon l'al. 9(3)c), le tribunal doit tenir compte, bien sûr, de la disponibilité des services et de la capacité du ministre de les fournir. Toutefois, une fois qu'il a décidé de prendre un adulte en charge, l'État est tenu de préparer un plan qui soit dans l'intérêt véritable de ce dernier.

Le ministre ayant présenté une demande de modification de l'ordonnance originale, il lui incombait de prouver que le changement demandé était dans l'intérêt véritable de l'adulte. La juge Legere a conclu qu'il s'était acquitté de son obligation et a modifié l'ordonnance pour ajouter aux options de

condition that any placement occur in Halifax, Legere J. did not trespass beyond her jurisdictional borders.

Accordingly, I would allow the appeal. No further relief is sought by the parties.

Appeal allowed.

Solicitor for the appellant: Dalhousie Legal Aid, Halifax.

Solicitor for the respondent: Nova Scotia Department of Justice, Halifax.

Solicitor for the intervenor the Advocacy Centre for the Elderly: Advocacy Centre for the Elderly, Toronto.

Solicitor for the interveners People First of Canada and Canadian Association for Community Living: Legal Resource Centre for Persons with Disabilities, Toronto.

placement visant M^{me} J. Elle n'a pas outrepassé les limites de sa compétence en imposant la condition que tout placement doit être à Halifax.

Par conséquent, je suis d'avis d'accueillir le pourvoi. Les parties n'ont demandé aucun autre redressement.

Pourvoi accueilli.

Procureur de l'appelante : Dalhousie Legal Aid, Halifax.

Procureur de l'intimée : Ministère de la Justice de la Nouvelle-Écosse, Halifax.

Procureur de l'intervenant Advocacy Centre for the Elderly : Advocacy Centre for the Elderly, Toronto.

Procureur des intervenants Des Personnes d'Abord du Canada et l'Association canadienne pour l'intégration communautaire : Legal Resource Centre for Persons with Disabilities, Toronto.