

**EVIDENCE**

OTTAWA, Wednesday, October 23, 2024

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met with videoconference this day at 4:15 p.m. [ET] to consider Bill C-40, An Act to amend the Criminal Code, to make consequential amendments to other Acts and to repeal a regulation (miscarriage of justice reviews).

**Senator Brent Cotter** (*Chair*) in the chair.

[*Translation*]

**The Chair:** Good afternoon, honourable senators.

[*English*]

My name is Brent Cotter. I'm a senator from Saskatchewan and the chair of our committee. I invite my colleagues to introduce themselves, beginning on my left with the deputy chair.

**Senator Batters:** Senator Denise Batters, from Saskatchewan.

[*Translation*]

**Senator Carignan:** Good afternoon. Claude Carignan from Quebec.

**Senator Dalphond:** Pierre J. Dalphond, De Lorimier Division in Quebec.

[*English*]

**Senator Senior:** Senator Paulette Senior, Ontario.

**Senator Arnot:** Senator David Arnot, Saskatchewan.

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

**Senator Simons:** Senator Paula Simons, Alberta, and I come from Treaty 6 territory.

[*Translation*]

**Senator Aucoin:** Réjean Aucoin from Chéticamp, Nova Scotia.

[*English*]

**Senator Pate:** Welcome and nice to see you. Kim Pate. I live here in the unceded, unsurrendered territory of the Algonquin Anishinaabeg.

[*Translation*]

**Senator Clement:** Bernadette Clement from Ontario.

**TÉMOIGNAGES**

OTTAWA, le mercredi 23 octobre 2024

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 16 h 15 (HE), avec vidéoconférence, pour étudier le projet de loi C-40, Loi modifiant le Code criminel et d'autres lois en conséquence et abrogeant un règlement (examen des erreurs judiciaires).

**Le sénateur Brent Cotter** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Français*]

**Le président :** Bonjour, honorables sénatrices et sénateurs.

[*Traduction*]

Je m'appelle Brent Cotter. Je suis un sénateur de la Saskatchewan, et je suis le président du comité. J'invite mes collègues à se présenter à tour de rôle, en commençant par la vice-présidente, qui se trouve à ma gauche.

**La sénatrice Batters :** Denise Batters, de la Saskatchewan.

[*Français*]

**Le sénateur Carignan :** Bonjour. Claude Carignan, du Québec.

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

[*Traduction*]

**La sénatrice Senior :** Paulette Senior, de l'Ontario.

**Le sénateur Arnot :** David Arnot, de la Saskatchewan.

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

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

[*Français*]

**Le sénateur Aucoin :** Réjean Aucoin, de Chéticamp, en Nouvelle-Écosse.

[*Traduction*]

**La sénatrice Pate :** Bienvenue et heureuse de vous voir. Je m'appelle Kim Pate, et j'habite ici sur le territoire non cédé du peuple algonquin anishinabe.

[*Français*]

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

[English]

**The Chair:** Let me begin by welcoming new senators to the committee, even if they are members only temporarily. For your information, Senator Arnot is the sponsor of this bill in the Senate, and Senator Batters is the critic.

Honourable senators, we are meeting to begin our study of Bill C-40, An Act to amend the Criminal Code, to make consequential amendments to other Acts and to repeal a regulation (miscarriage of justice reviews).

For our first panel, we are pleased to welcome the Honourable Arif Virani, Minister of Justice and Attorney General. He is joined by officials from the Department of Justice Canada: Julie Besner, Senior Counsel, Public Law and Legislative Services Sector; and Nathalie Cyr, Deputy Chief Legislative Counsel and Director, Public Law and Legislative Services Sector.

Welcome, minister, and your officials. Thank you for joining us. Just before I invite you to deliver your opening remarks of approximately 10 minutes, I would like to make 2 minutes of opening remarks of my own. It's a little bit unusual for me to do, but I'm going to take the liberty of the chair and do so.

For years, before coming to this place, I taught a law school course in legal ethics. Each day I tried to share with students the story about a lawyer. My favourite occasion was to talk about lawyers who had toiled, and often in anonymity, on behalf of clients seeking to overturn wrongful convictions. They are, in my opinion, heroes. I'm thinking of lawyers such as Clayton Ruby, Archie Kaiser, Felix Cacchione, Steven Aronson, Anne Derrick and others who worked on behalf of Donald Marshall Jr. on his case.

Closer to home, in Saskatchewan with respect to David Milgaard, I'm reminded of Hersh Wolch — no longer with us — and David Asper, who wrote his experience representing Mr. Milgaard in a book entitled *In Search of the Ethical Lawyer*, which offers essays on the practice of law and ethics.

More significantly and more relevant to our discussion today, a number of those people wrongly convicted by our justice system, but particularly Mr. Milgaard and Mr. Marshall, despite having sacrificed so much of their life to wrongful convictions, set aside bitterness, I am sure, and committed their lives to making the justice system better for others.

[Traduction]

**Le président :** Avant de commencer, j'aimerais souhaiter la bienvenue aux nouveaux sénateurs présents parmi nous, même si ce n'est que temporairement. À titre d'information, le sénateur Arnot est le parrain du projet de loi au Sénat, et la sénatrice Batters en est la porte-parole.

Honorables sénateurs, nous nous réunissons aujourd'hui pour entreprendre l'étude du projet de loi C-40, Loi modifiant le Code criminel et d'autres lois en conséquence et abrogeant un règlement (examen des erreurs judiciaires).

Pour la première partie de notre réunion, nous avons le plaisir d'accueillir l'honorable Arif Virani, ministre de la Justice et procureur général du Canada. Il est accompagné de représentantes du ministère de la Justice du Canada, soit Julie Besner, avocate-conseil, Secteur du droit public et des services législatifs, et Nathalie Cyr, première conseillère législative adjointe et directrice, Secteur du droit public et des services législatifs.

Bienvenue à vous, monsieur le ministre, et à vos collaboratrices. Merci de vous joindre à nous. Avant de vous inviter à faire votre déclaration préliminaire d'une dizaine de minutes, j'aimerais prendre moi-même quelques minutes pour m'adresser à vous. Je n'ai pas l'habitude de faire cela, mais je ferai une exception cette fois-ci.

Pendant des années, avant d'être nommé sénateur, j'ai donné un cours de droit en éthique juridique. Chaque jour, j'essayais de raconter l'histoire d'un avocat aux étudiants. Mes histoires favorites étaient celles d'avocats qui avaient travaillé, souvent dans l'anonymat, au nom de clients cherchant à renverser des condamnations injustifiées. À mon avis, ce sont des héros. Je pense à des avocats comme Clayton Ruby, Archie Kaiser, Felix Cacchione, Steven Aronson, Anne Derrick et d'autres qui ont défendu Donald Marshall fils.

Plus près de chez nous, en Saskatchewan, en ce qui concerne David Milgaard, je me souviens de Hersh Wolch — qui n'est plus parmi nous — et de David Asper, qui a décrit son expérience de la représentation de M. Milgaard dans un livre intitulé *In Search of the Ethical Lawyer*, un recueil d'essais sur la pratique du droit et l'éthique.

Fait plus important et plus pertinent dans le contexte de notre discussion d'aujourd'hui, nombre des personnes qui ont été condamnées à tort par notre système de justice, mais en particulier M. Milgaard et M. Marshall, n'ont jamais été amères, même si une grande partie de leur vie a été gâchée en raison de condamnations injustifiées. Je suis convaincu que toute leur vie, elles se sont consacrées à améliorer le système de justice pour les autres.

Mr. Milgaard spoke once at our law school at the University of Saskatchewan some years ago to a jam-packed audience of law students and lawyers, describing his experience and his commitment. He received the largest, loudest and longest standing ovation I have ever heard or seen at a Canadian law school — a small token of gratitude for his immense contribution. In that one hour, I believe Mr. Milgaard inspired more students to pursue justice with integrity than I did in 30 years of teaching. His legacy, along with the work of those remarkable lawyers, reminds us of the deep responsibility we carry as we examine this bill and its impact on our justice system.

At that point, over to you, minister.

**Hon. Arif Virani, P.C., M.P., Minister of Justice and Attorney General of Canada:** Thank you, Mr. Chair. You are right. I have not heard a chair provide opening remarks like that, but those were very poignant and very necessary given the gravity of the bill that is before you right now.

Thank you for inviting me. It is nice to see some familiar faces and also some new faces.

I am accompanied by Julie Besner on my right and Nathalie Cyr on my left. After my remarks, we will look forward to taking your questions.

I want to start by saying that this legislation will change lives. An independent commission for reviewing potential miscarriages of justice will rescue innocent, wrongfully convicted people who are unfairly stuck in prison. It will bring those innocent people back to their loved ones. Victims of crime will also be better served under a justice system that not only acknowledges but actually corrects errors, bringing them one step closer to actual justice.

[*Translation*]

I am thankful to my predecessor, David Lametti, for his leadership on this legislation. The promise that he made to David Milgaard and his mother Joyce to pass this legislation now lies in my hands, and yours. I have every intention of fulfilling that promise. I thank you for studying this bill and bringing us closer to that goal.

[*English*]

I think it is clear, senators, that the current system is failing to adequately address wrongful convictions. In addition, it has failed to provide remedies for women, Indigenous persons and

Il y a quelques années, M. Milgaard a pris la parole à notre faculté de droit de l'Université de la Saskatchewan devant un auditoire bondé d'étudiants en droit et d'avocats pour décrire son expérience et son engagement. Il a reçu l'ovation la plus importante, la plus forte et la plus longue que j'aie jamais entendue ou vue dans une faculté de droit canadienne — un petit témoignage de gratitude pour son immense contribution. Au cours de l'heure qu'il a passée avec eux, je crois que M. Milgaard a inspiré plus d'étudiants à poursuivre la justice avec intégrité que je ne l'ai fait en 30 ans d'enseignement. Son héritage, ainsi que le travail de ces avocats remarquables, nous rappellent la profonde responsabilité que nous avons dans l'examen de ce projet de loi et de ses répercussions sur notre système de justice.

Je vous cède maintenant la parole, monsieur le ministre. Je vous en prie.

**Hon. Arif Virani, c.p., député, ministre de la Justice et procureur général du Canada :** Merci, monsieur le président. Vous avez raison. Je n'ai jamais entendu un président de comité faire une déclaration liminaire comme celle-là, mais c'était très émouvant et très nécessaire, compte tenu de la gravité du projet de loi dont vous êtes saisis.

Merci de m'avoir invité. Il est agréable de voir des visages familiers et de nouveaux visages.

Je suis accompagné de Julie Besner, à ma droite, et de Nathalie Cyr, à ma gauche. Après ma déclaration, nous serons heureux de répondre à vos questions.

Je tiens d'abord à dire que ce projet de loi changera des vies. Une commission indépendante chargée d'examiner les erreurs judiciaires potentielles permettra de sauver des personnes innocentes et injustement condamnées et emprisonnées. Elle permettra à ces personnes innocentes d'être réunies à nouveau avec leurs proches. Les victimes d'actes criminels seront également mieux servies par un système de justice qui non seulement reconnaît les erreurs, mais les corrige, leur permettant ainsi de se rapprocher d'une véritable justice.

[*Français*]

Je suis reconnaissant à mon prédécesseur, David Lametti, de son leadership sur ce projet de loi. La promesse qu'il a faite à David Milgaard directement et à sa mère, Joyce, de le faire adopter repose maintenant entre mes mains et entre les vôtres. J'ai l'intention de tenir cette promesse. Je vous remercie d'étudier ce projet de loi et de nous rapprocher de cet objectif.

[*Traduction*]

Il est clair, honorables sénateurs, que le système actuel ne règle pas adéquatement le problème des condamnations injustifiées. De plus, il a échoué à offrir des recours aux femmes,

Black Canadians in the same proportion as they are represented in Canada's prisons.

For those of you who have looked at the Gender-based Analysis Plus, or GBA Plus, you'll note some of the statistics that I will provide to you now. If you are an Indigenous adult, you represent 5% of the Canadian population, but you represent 33% of admissions to federal custody. That's a 6.5-fold increase.

If you are an Indigenous woman, you represent 4% of all women in Canada, yet you represent 50% of all women in federal prisons. That's a twelvefold increase.

If you are an Indigenous youth, you represent 8% of Canadian youth, but you represent 50% of the youth admitted into federal custody. That's a sixfold increase.

If you are a Black adult, you represent 4% of the Canadian population, but you represent 10% of the admissions to federal custody in four provinces in this country.

If you are a Black youth, you represent 4% of the population but 18% of the admissions to federal custody in three different provinces.

The wrongful conviction regime that we currently have was updated last in 2002. Since then, there have been just over 200 applications for review that have been brought to the Criminal Conviction Review Group, or CCRG, at the Department of Justice. From this pool, there have been 25 successful referrals back to the courts. That's since 2002. Out of that group of 25, 5 have been racialized persons, zero have been women, so 20 have been White men.

This number pales in comparison to the number of miscarriages of justice corrected in countries that have independent commissions.

By creating a wrongful conviction commission that is accessible, proactive, efficient and diverse, we will create a more just system and find more of these cases.

I would like to highlight a few features of the commission, which I believe will make it effective in accomplishing the goals of this legislation.

An independent commission dedicated exclusively to miscarriage of justice reviews will both increase confidence in the review process and help improve access to justice by making it easier and faster for potentially wrongfully convicted people to have their applications reviewed. With five to nine full- or part-time commissioners and more staff, the new commission will

aux peuples autochtones et aux personnes noires au Canada dans la même proportion que leur représentation dans les prisons canadiennes.

Ceux d'entre vous qui ont examiné l'analyse comparative entre les sexes plus, ou ACS plus, ne manqueront pas de noter certaines des statistiques que je vais vous fournir maintenant. Si vous êtes un adulte autochtone, vous faites partie de 5 % de la population canadienne, mais vous représentez 33 % des admissions dans les établissements fédéraux. C'est 6,5 fois plus.

Si vous êtes une femme autochtone, vous faites partie de 4 % de toutes les femmes au Canada, alors que vous représentez 50 % de toutes les femmes dans les prisons fédérales. C'est 12 fois plus.

Si vous êtes un jeune Autochtone, vous faites partie de 8 % des jeunes Canadiens, mais vous représentez 50 % des jeunes admis dans un établissement fédéral. C'est six fois plus.

Si vous êtes un adulte noir, vous faites partie de 4 % de la population canadienne, mais vous représentez 10 % des admissions en détention fédérale dans quatre provinces de ce pays.

Si vous êtes un jeune Noir, vous faites partie de 4 % de la population, mais vous représentez 18 % des admissions dans les établissements fédéraux de trois provinces différentes.

Le système actuel s'appliquant aux condamnations injustifiées a été mis à jour pour la dernière fois en 2002. Depuis, un peu plus de 200 demandes de révision ont été présentées au Groupe de la révision des condamnations criminelles, ou GRCC, du ministère de la Justice. De ce nombre, 25 ont donné lieu à des renvois réussis aux tribunaux depuis 2002. Dans ce groupe de 25 personnes, il y avait cinq personnes racisées et aucune femme, donc 20 étaient des hommes blancs.

Ce chiffre ne se compare en rien au nombre d'erreurs judiciaires corrigées dans les pays qui ont des commissions indépendantes.

En créant une commission chargée des condamnations injustifiées accessible, proactive, efficace et diversifiée, nous disposerons d'un système plus juste et nous mettrons au jour plus de cas de ce genre.

J'aimerais souligner quelques caractéristiques de la commission qui, à mon avis, lui permettront d'atteindre efficacement les objectifs du projet de loi.

Une commission indépendante consacrée exclusivement aux examens des erreurs judiciaires accroîtra la confiance dans le processus d'examen et contribuera à améliorer l'accès à la justice en facilitant et en accélérant l'examen des demandes des personnes qui pourraient avoir été condamnées à tort. Avec cinq à neuf commissaires à temps plein ou à temps partiel et plus de

have the capacity to review miscarriage of justice claims more quickly than the current system.

[*Translation*]

The new commission will be accessible to applicants from anywhere in Canada. It will provide services in both French and English and will also provide translation and interpretation services to applicants when needed, given the diversity of languages spoken in Canada. This bill is fundamentally about better access to justice. I want to assure you that access to both official languages will not be a barrier to any applicant under the new system.

[*English*]

The commission will be able to proactively reach out and assist potentially wrongfully convicted people in the language they understand, which extends beyond just English and French.

If applicants are without means, the commission will have the power to fund legal assistance.

Reintegration supports such as housing or food could also be provided to applicants in need during the review process. These measures will help to broaden the pool of potential applicants, ensuring that the new commission reaches individuals who may not know about the process or face barriers in accessing the system.

Let me return to those numbers I gave you previously. Between 2002 and 2024, a 22-year span, we have had 200 applications in this country. Between 1997 and 2024, so a slightly larger period, England, Wales and Northern Ireland have received 32,000 applications. I don't think that's because they render justice woefully badly in the U.K. I think it's simply because they have a different model of finding cases, and that has clearly been shown to be the case.

Miscarriages of justice are devastating, not just for the convicted person, but for victims of crime as well. The commission will have a dedicated victim services coordinator position to provide support. This coordinator will assist with the development of appropriate procedures, especially as it relates to victim notification and participation in a manner consistent with the Canadian Victims Bill of Rights.

In consultations, it became clear that Canadians expect to see diverse commissioners. This means diversity in terms of personal identity, lived experience and professional qualifications. We

personnel, la nouvelle commission aura la capacité d'examiner les demandes concernant des erreurs judiciaires plus rapidement que le système actuel.

[*Français*]

La nouvelle commission sera accessible aux demandeurs de partout au Canada. Elle offrira des services en français et en anglais, ainsi que des services de traduction et d'interprétation si nécessaire, compte tenu de la diversité des langues parlées au Canada. Ce projet de loi vise à améliorer l'accès à la justice. Je veux vous assurer que l'accès aux deux langues officielles ne sera pas un obstacle pour les demandeurs dans le nouveau système.

[*Traduction*]

La commission sera en mesure de communiquer de façon proactive avec les personnes qui pourraient avoir été condamnées à tort et de les aider dans la langue qu'elles comprennent, outre l'anglais et le français.

Si les demandeurs sont sans moyens, la commission aura le pouvoir de financer l'aide juridique.

Des mesures de soutien à la réintégration, comme un logement ou de la nourriture, pourraient également être offertes aux demandeurs dans le besoin pendant le processus d'examen. Ces mesures contribueront à élargir le bassin de demandeurs potentiels, en veillant à ce que la nouvelle commission rejoigne les personnes qui ne connaissent pas le processus ou qui font face à des obstacles pour accéder au système.

Permettez-moi de revenir aux chiffres que je vous ai donnés plus tôt. Entre 2002 et 2024, soit sur une période de 22 ans, nous avons reçu 200 demandes au Canada. Entre 1997 et 2024, soit une période un peu plus longue, l'Angleterre, le pays de Galles et l'Irlande du Nord ont reçu 32 000 demandes. Je ne pense pas que ce soit parce que le système de justice est si mauvais au Royaume-Uni. Je crois que c'est simplement parce que le modèle de recherche de cas est différent, et cela a été clairement démontré.

Les erreurs judiciaires sont désastreuses, non seulement pour la personne reconnue coupable, mais aussi pour les victimes d'actes criminels. La commission disposera d'un poste de coordonnateur des services aux victimes pour offrir du soutien. Ce coordonnateur aidera à l'élaboration de procédures appropriées, surtout en ce qui a trait à la notification des victimes et à leur participation, conformément à la Charte canadienne des droits des victimes.

Les consultations qui se sont tenues ont révélé que les Canadiens s'attendent à voir de la diversité au sein des commissaires, tant en termes d'identité personnelle que

made the decision to mandate that at least one third, but not more than one half, of commissioners are lawyers.

Why did we do this?

It is to ensure that there are commissioners who have knowledge not just of the law, but also of important areas like systemic racism, mental health and social determinants of criminality. While wrongful convictions are legal errors, they often stem from unfairness and systemic failures in our society beyond the bounds of the justice system. It's important that the commission have the experience needed to properly consider these realities.

[*Translation*]

Now, I want to turn to the reforms in Bill C-40, in terms of admissibility criteria, investigative powers, the legal test and factors for referrals. Bill C-40 amends the admissibility criteria to make it clearer that guilty pleas, absolute and conditional discharges, and findings of guilt under the Youth Criminal Justice Act are reviewable. Also, verdicts of Not Criminally Responsible on Account of Mental Disorder are being added to the list of findings that would be admissible for a miscarriage of justice review.

[*English*]

We made the decision based on advice from peer countries not to include sentence reviews in the admissibility criteria at this early stage of the commission's development. Someday, it is my hope that a robust, experienced commission may develop the capacity to include those seeking a remedy for an unfair sentence. For now, my goal is to create an efficient commission that can adequately manage its caseload.

As a general rule, applicants will have to first exhaust their rights of appeal before their application could be admitted for a review. However, I would note that Bill C-40 was amended by the House Justice Committee to provide the commission with the ability to admit an application where no appeal was sought in exceptional circumstances. The House committee heard from witnesses that in some very rare cases, mandatory exhaustion of the appeal process may pose high economic or evidentiary-related barriers that would unfairly exclude people from accessing the commission. The allowance for exceptions follows the model of the commission in England, Wales and Northern Ireland, which I referred you to earlier.

d'expérience vécue et de qualifications professionnelles. Nous avons décidé d'exiger qu'au moins un tiers, mais pas plus de la moitié, des commissaires soient des avocats.

Pourquoi avons-nous fait cela?

Nous voulons ainsi qu'il y ait des commissaires qui connaissent non seulement le droit, mais aussi des domaines importants comme le racisme systémique, la santé mentale et les déterminants sociaux de la criminalité. Bien que les condamnations injustifiées soient des erreurs de droit, elles découlent souvent d'injustices et d'échecs systémiques dans notre société, qui dépassent les limites du système de justice. Il est important que la commission ait l'expérience nécessaire pour bien tenir compte de ces réalités.

[*Français*]

Maintenant, je veux parler des réformes du projet de loi C-40 concernant les critères d'admissibilité, les pouvoirs d'enquête, le test juridique et les facteurs de renvoi. Le projet de loi C-40 modifie les critères d'admissibilité pour préciser que les plaidoyers de culpabilité, les absolutions inconditionnelles et sous conditions, ainsi que les déclarations de culpabilité régies par la Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents peuvent être examinés. De plus, les jugements de non-responsabilité criminelle pour cause de troubles mentaux sont ajoutés à la liste des cas qui peuvent être examinés pour une erreur judiciaire.

[*Traduction*]

Nous avons pris la décision, en nous fondant sur les conseils de pays pairs, de ne pas inclure l'examen des peines dans les critères d'admissibilité à ce stade précoce de la mise en place de la commission. Un jour, j'espère qu'une commission solide et expérimentée sera en mesure d'inclure ceux qui cherchent à obtenir réparation pour une peine injuste. Pour l'instant, mon objectif est de créer une commission efficace qui peut gérer adéquatement sa charge de travail.

En règle générale, les demandeurs devront d'abord épuiser leurs droits d'appel avant que leur demande puisse être admise pour une révision. Toutefois, je signale que le projet de loi C-40 a été modifié par le Comité de la justice de la Chambre des communes pour permettre à la commission d'admettre une demande, alors qu'aucun appel n'a été demandé, dans des circonstances exceptionnelles. Le comité de la Chambre a entendu des témoins dire que, dans de très rares cas, l'épuisement obligatoire du processus d'appel peut entraîner des obstacles économiques ou liés à la preuve qui empêcheraient injustement les gens d'avoir accès à la commission. La prise en compte des exceptions suit le modèle adopté par la commission de l'Angleterre, du pays de Galles et de l'Irlande du Nord, dont je vous ai parlé plus tôt.

In assessing whether there are “exceptional circumstances,” the commission must take into account the time that has passed since the final judgment of the trial court; reasons why the finding was not appealed; and whether the application is supported by a new matter of significance that was not considered by the courts, among other factors.

Bill C-40 revises the legal test for making referrals back to the courts to be whether the commission has reasonable grounds to conclude that a miscarriage of justice may have occurred, and that it is in the interest of justice to do so. This new revised test borrows from Scotland, which requires that a miscarriage of justice may have occurred and “that it is in the interest of justice that a reference should be made.” New Zealand similarly uses an “interest of justice” test, but they use it as the sole criteria for referral.

We believe that a two-pronged test will encourage more legitimate applications to come forward in Canada.

The “interest of justice” encompasses both administration of justice considerations as well as individual circumstances. There may be cases in which a potential wrongful conviction has minimal impact on an individual, and the commission may decide it does not have the resources to address that case. In contrast, sometimes there are minor convictions that have life-altering impacts, which may result in prioritization from the future commission. Using “the interest of justice” criteria builds in flexibility for the commission to consider the cases of people who need it most, as efficiently as possible.

The current threshold, which is that “a miscarriage of justice likely occurred” — so that’s in the current statute — has been criticized for being too high and only referring back cases in which a miscarriage of justice is a certainty. The statistics that we have seen support that perception.

In Canada, I mentioned to you that there are 30 cases in the pipeline, 25 of which have landed on ministers of justice’s desk. In all of those cases, there has been the result of an acquittal, stay or conviction on a lesser offence. Whereas in the United Kingdom, all cases are not successfully overturned after referral. Approximately one third have not been. Our extremely high current threshold raises a very real concern that some miscarriages of justice are being overlooked.

I put it to you, senators, that with Bill C-40, we are one step closer to providing freedom for innocent people whose lives were irreparably changed because of a miscarriage of justice. I am committed to prioritizing the establishment of this commission as soon as possible. Funding for the commission was committed in Budget 2023, so we are ready to hit the ground running as soon as Bill C-40 receives Royal Assent. It is my

En évaluant s’il existe des « circonstances exceptionnelles », la commission doit tenir compte du temps écoulé depuis le jugement final du tribunal de première instance, ainsi que des raisons pour lesquelles la décision n’a pas été contestée, et elle doit savoir si la demande est soutenue par une nouvelle question importante qui n’a pas été prise en compte par les tribunaux, parmi d’autres facteurs.

Le projet de loi C-40 modifie le critère juridique permettant de renvoyer un cas devant les tribunaux. La commission doit avoir des motifs raisonnables de conclure qu’une erreur judiciaire a pu être commise et qu’il est dans l’intérêt de la justice de renvoyer un cas devant les tribunaux. Ce nouveau critère révisé nous vient de l’Écosse, où il est prévu d’exiger des motifs raisonnables qu’une erreur judiciaire ait pu se produire et de déterminer qu’il est dans l’intérêt de la justice qu’un renvoi soit fait. La Nouvelle-Zélande utilise également le critère de l’« intérêt de la justice », mais c’est le seul critère prévu pour le renvoi.

Nous croyons qu’un critère à deux volets encouragera les demandeurs légitimes à présenter une demande au Canada.

L’« intérêt de la justice » englobe à la fois les considérations relatives à l’administration de la justice et les circonstances individuelles. Il peut y avoir des cas où une condamnation injustifiée pourrait avoir un impact minime sur une personne, et la commission pourrait décider qu’elle n’a pas les ressources nécessaires pour s’occuper de ce cas. Par contre, il y a parfois des condamnations mineures qui ont des répercussions sur la vie et qui pourraient être traitées en priorité par la future commission. L’utilisation du critère de l’« intérêt de la justice » donne à la commission la souplesse nécessaire pour examiner les cas des personnes qui en ont le plus besoin, de la façon la plus efficace possible.

Le seuil actuel, qui dit qu’« une erreur judiciaire s’est probablement produite » — donc celui qui est compris dans la loi actuelle — a été critiqué pour être trop élevé et ne renvoyer que des affaires où l’erreur judiciaire est certaine. Les statistiques que nous avons vues vont dans le sens de cette perception.

Au Canada, je vous ai dit qu’il y avait 30 cas en instance, dont 25 se sont retrouvés sur le bureau de ministres de la Justice. Dans tous ces cas, il y a eu acquittement, suspension d’instance judiciaire ou condamnation pour une infraction moindre. Par contre, au Royaume-Uni, toutes les affaires ne sont pas annulées avec succès après un renvoi. Environ un tiers d’entre elles ne le sont pas. Ce seuil très élevé soulève des préoccupations réelles, car certaines erreurs judiciaires peuvent être négligées.

Je vous dirais, honorables sénateurs, qu’avec le projet de loi C-40, nous faisons un pas de plus vers la liberté pour les innocents dont la vie a été transformée de façon irréparable à cause d’une erreur judiciaire. Je m’engage à prioriser l’établissement de cette commission le plus rapidement possible. Le financement de la commission a été engagé dans le budget de 2023, alors nous sommes prêts à agir dès que le projet de

hope that this commission can begin helping people within 12 months of receiving Royal Assent.

I would end with a reminder that comes from none other than Gord Downie in the Tragically Hip's ode to David Milgaard himself, the same David Milgaard that Senator Cotter referred to. The lines in that song state, ". . . you can't be fond of living in the past . . ."

I believe it's time we pass this legislation and usher in a new era for our justice system. That is the momentous task before us as parliamentarians.

Thank you very much for your time. I will now be happy take your questions.

**The Chair:** Thank you, minister. We are going to begin with questions from the sponsor, Senator Arnot, followed by questions from Senator Batters, both the critic of the bill and deputy chair of our committee.

**Senator Arnot:** Thank you very much, minister, for coming today, and thank you for bringing this bill forward. I think it is one of the most important amendments to the Criminal Code in the last 70 years, and it addresses a gap that needs to be addressed. I'm very appreciative of the construction of this bill.

I talked to some senators about this bill. I would like you to comment on this question that has been given to me. Given the expansive nature of what might qualify as a miscarriage of justice or a new matter of significance, how does Bill C-40 safeguard against potential overuse or misuse of those provisions?

**Mr. Virani:** Senator Arnot, thank you, and thank you for your role as sponsor of the bill. What I would say is that by establishing a new commission, we are targeting a problem that we have identified, which is the lack of access to this recourse, because it has only been resorted to by 200 applicants in over 20 years. As a result of implementing what we hope will be a new commission process that is going to result in greater access to justice for people right around the country, that is necessarily going to result in an influx of applicants. I think the safeguards that are in place are the tests that need to be used, the factors that need to be considered that are mandated in the legislation for what would constitute a potential miscarriage of justice and what would guide the "interests of justice" consideration.

I think another important safeguard, as I mentioned in my opening remarks, is we are looking at only convictions that have occurred and not things like sentences, so that helps to

loi C-40 recevra la sanction royale. J'espère que cette commission pourra commencer à aider les gens dans les 12 mois suivant la sanction royale.

Je terminerai par un extrait de la chanson de nul autre que Gord Downie, de Tragically Hip, en hommage à David Milgaard lui-même, le même David Milgaard dont le sénateur Cotter a parlé, extrait qui dit essentiellement qu'il est inutile de se complaire dans le passé.

Je crois qu'il est temps d'adopter ce projet de loi et d'inaugurer une nouvelle ère pour notre système de justice. C'est la tâche capitale qui nous attend en tant que parlementaires.

Merci beaucoup de votre temps. Je serai heureux de répondre à vos questions.

**Le président :** Merci, monsieur le ministre. Nous allons commencer par les questions du parrain du projet de loi, le sénateur Arnot, puis celles de la sénatrice Batters, porte-parole du projet de loi et vice-présidente de notre comité.

**Le sénateur Arnot :** Merci beaucoup, monsieur le ministre, d'être parmi nous aujourd'hui, et merci d'avoir présenté ce projet de loi. Je pense qu'il s'agit de l'une des modifications les plus importantes du Code criminel des 70 dernières années, qui vient combler une lacune. J'apprécie beaucoup la façon dont ce projet de loi a été élaboré.

J'ai eu des conversations au sujet de ce projet de loi avec certains sénateurs. J'aimerais que vous commentiez la question qui m'a été posée. Étant donné la nature élargie de ce qui pourrait être considéré comme une erreur judiciaire ou une nouvelle question importante, comment le projet de loi C-40 protège-t-il contre une utilisation excessive ou abusive de ces dispositions?

**M. Virani :** Sénateur Arnot, je vous remercie de la question et du rôle que vous jouez en tant que parrain du projet de loi. Ce que je dirais, c'est qu'en créant une nouvelle commission, nous ciblons un problème que nous avons identifié, soit le manque d'accès à ce recours, parce qu'il n'a été utilisé que par 200 demandeurs en plus de 20 ans. La mise en œuvre de ce que nous espérons être un nouveau processus pour la commission, qui se traduira par un meilleur accès à la justice pour les gens de partout au pays, devrait nécessairement donner lieu à un afflux de demandeurs. Je pense que les mesures de protection qui sont en place sont les critères qui doivent être utilisés, les facteurs qui doivent être pris en compte et qui sont prévus dans la loi pour déterminer ce qui constituerait une erreur judiciaire potentielle et ce qui guiderait la prise en compte de l'« intérêt de la justice ».

Comme je l'ai mentionné dans ma déclaration préliminaire, je pense qu'une autre mesure de protection importante, c'est que nous n'examinons que les condamnations qui ont été prononcées

circumscribe the role the commission will play and how much work they will be taking on in those initial stages.

I think also providing over \$80 million of funding in Budget 2023 ensures that the commission will be adequately staffed and resourced so that it can handle the influx of cases that may be coming its way.

**Senator Arnot:** Just a quick follow-up. Given that Bill C-40 introduces the idea of a new matter of significance, which could encompass new law evidence or information, could you or your colleagues provide examples of how evolving legal precedent or scientific advancements could qualify under that provision?

**Mr. Virani:** I'll take a stab at it and perhaps turn it over to Ms. Besner. Obviously, we have seen a lot of change in the law over the past several decades but also changes in science and technology. There was a time in this country when DNA evidence would not have been understood or not contemplated. Now we have even more advances in electronic technology, electronic evidence, technical evidence and digital evidence that may be matters of significance that the commission could take note of.

**Julie Besner, Senior Counsel, Public Law and Legislative Services Sector, Department of Justice Canada:** Three little points I could add to that. That factor is currently in the Criminal Code. It is being retained. If you look very carefully at the language, it effectively says whether an application is supported by new matters of significance, new evidence or new information. So it is not something that is being added. It has been interpreted by several courts and, indeed, it can cover things like evolution in science and even new law, like you said.

I can point to two cases in particular: The *Hart* decision by the Supreme Court of Canada that pointed out that some undercover operations could amount to coercion that could amount to a miscarriage of justice, so that is something that can be considered as a new matter of significance that is not necessarily just a matter of evidence but law. *Lavallee* is another one, the self-defence review, that occurred following that decision of the Supreme Court as the law evolved.

**The Chair:** Thank you, both.

**Senator Batters:** Minister, why does your government's Gender-based Analysis Plus for this bill say so little about women who are victims of violent crime? It does contain some small amount of information for other specific groups.

et non pas des choses comme les peines, ce qui aide à circonscrire le rôle que jouera la commission et l'ampleur du travail qu'elle entreprendra au cours de ces premières étapes.

Je pense que le fait de prévoir un financement de plus de 80 millions de dollars dans le budget de 2023 permettra à la commission d'avoir suffisamment de personnel et de ressources pour traiter l'afflux de cas qui pourraient lui être soumis.

**Le sénateur Arnot :** J'ai une petite question complémentaire. Étant donné que le projet de loi C-40 introduit l'idée d'une nouvelle question importante, qui pourrait englober de nouvelles preuves ou de nouveaux renseignements juridiques, pourriez-vous, vous ou vos collègues, donner des exemples de la façon dont les précédents juridiques ou les progrès scientifiques pourraient être admissibles en vertu de cette disposition?

**M. Virani :** Je vais essayer de répondre et je céderai peut-être ensuite la parole à Me Besner. Évidemment, nous avons vu beaucoup de changements dans la loi au cours des dernières décennies, mais aussi dans les sciences et la technologie. Il fut un temps au Canada où la preuve reposant sur l'ADN n'aurait pas été comprise ou envisagée. D'autres progrès ont été enregistrés dans la technologie électronique, la preuve électronique, la preuve technique et la preuve numérique, et cela pourrait faire partie des questions importantes que la commission pourrait prendre en compte.

**Me Julie Besner, avocate-conseil, Secteur du droit public et des services législatifs, ministère de la Justice Canada :** Je pourrais ajouter trois petits points. Ce facteur figure actuellement dans le Code criminel et sera conservé. Si vous examinez très attentivement le libellé, vous verrez qu'il est question de déterminer si une demande repose sur de nouvelles questions importantes, de nouvelles preuves ou de nouveaux renseignements. Ce n'est donc pas quelque chose qui est ajouté. Cela a été interprété par plusieurs tribunaux et, en fait, peut englober des choses comme l'évolution de la science et même de nouvelles lois, comme vous l'avez dit.

Je peux citer deux cas en particulier, soit l'arrêt *Hart* de la Cour suprême du Canada, qui a fait ressortir que certaines opérations d'infiltration pourraient équivaloir à de la coercition, qui pourrait équivaloir à une erreur judiciaire. Cela peut donc être considéré comme une nouvelle question importante, qui n'est pas nécessairement une simple question de preuve, mais une question de droit. L'arrêt *Lavallee* est un autre exemple, avec l'examen de la légitime défense, qui découle de la décision de la Cour suprême par suite de l'évolution du droit.

**Le président :** Merci à vous deux.

**La sénatrice Batters :** Monsieur le ministre, pourquoi l'analyse comparative entre les sexes plus de votre gouvernement pour ce projet de loi en dit-elle si peu sur les femmes victimes de crimes violents, alors qu'elle fournit une petite quantité d'information pour d'autres groupes particuliers?

**Mr. Virani:** I'm sorry, what was the last part of your question? Could you repeat the last part?

**Senator Batters:** The Gender-based Analysis Plus contains very little information about women who were victims of violent crime. It does contain some small amount of information for other specific groups.

**Mr. Virani:** I'm looking at the Gender-based Analysis Plus because I have come to expect certain questions from you, Senator Batters, and I appreciate your consistency on this point. It's great to see. There are considerations in the Gender-based Analysis Plus about, first of all, the simple fact that we have not overturned in 22 years a single women's wrongful conviction. That's the first point. There is a consideration also in the statistics that I outlined for you about the pernicious impact of the over-representation particularly of Indigenous women in our prisons. There is also consideration — I believe it is on page 2 of the Gender-based Analysis Plus, which talks about the fact that women — particularly women who are involved as victims of abuse, so that would include gender-based violence — have often been found to plead guilty when self-defence arguments may have been available to them.

There is also an acknowledgement of the fact that systemic inequality, including discrimination and violence experienced by women, has often encouraged them to enter guilty pleas sometimes unnecessarily. So there is some consideration of that component on page 2 of the Gender-based Analysis Plus.

**Senator Batters:** I see that, but I was specifically asking about women who are victims of violent crime. It doesn't have the percentage of women who are victims of a violent crime but it does have percentages for other specific groups listed. It doesn't have a percentage of women who were convicted of violent crimes in Canada. Anyway, something to please get me some information about if you could. But I'll move on. In your opening remarks, you talked about the much lower standard that Bill C-40 now has where the commission will have to determine if they have:

... reasonable grounds to conclude that a miscarriage of justice may have occurred and considers that it is in the interests of justice to do so.

The bill does not define the "interests of justice." Minister, what I'm wondering, when I hear about that two-prong test, is what possible situation would require an appeal due to a possible miscarriage of justice yet would not serve the "interests of justice"?

**Mr. Virani:** It's an important question, Senator Batters. I would say to you that when we add in the factor of "interests of justice," what we are contemplating, for example, is a lot of the

**M. Virani :** Excusez-moi, quelle était la dernière partie de votre question? Pourriez-vous répéter la dernière partie?

**La sénatrice Batters :** L'analyse comparative entre les sexes plus contient très peu de renseignements sur les femmes qui ont été victimes de crimes violents, mais une petite quantité d'information pour d'autres groupes particuliers.

**M. Virani :** J'ai bien regardé l'analyse comparative entre les sexes plus, parce que je m'attendais à certaines questions de votre part à ce sujet, sénatrice Batters, et je vous remercie de votre constance à cet égard. Cela fait plaisir à voir. L'analyse comparative entre les sexes plus tient compte, premièrement, du simple fait qu'en 22 ans, nous n'avons renversé aucune condamnation injustifiée de femme. C'est le premier point. Les statistiques que je vous ai présentées prennent également en compte l'effet pernicieux de la surreprésentation des femmes autochtones dans nos prisons. Il est aussi mentionné — je crois que cela figure à la page 2 de l'analyse comparative entre les sexes plus, où il est question du fait que des femmes — en particulier des femmes victimes de violence, ce qui inclurait la violence fondée sur le sexe — ont souvent plaidé coupable... alors qu'elles avaient peut-être accès à des arguments de légitime défense.

On reconnaît également que les inégalités systémiques, y compris la discrimination et la violence dont sont victimes les femmes, les ont souvent incitées à plaider coupable, parfois inutilement. Il est donc question de cet aspect dans l'analyse comparative entre les sexes plus.

**La sénatrice Batters :** J'ai bien vu cela, mais ma question portait plus précisément sur les femmes qui sont victimes de crimes violents. L'analyse ne fait pas état du pourcentage de femmes qui sont victimes d'un crime violent, mais elle fournit des pourcentages pour d'autres groupes précis. Elle ne présente pas de pourcentages des femmes qui ont été reconnues coupables de crimes violents au Canada. Quoi qu'il en soit, j'aimerais bien que vous me fournissiez quelques renseignements supplémentaires. Mais je vais passer à autre chose. Dans votre déclaration préliminaire, vous avez parlé du critère beaucoup plus faible que prévoit actuellement le projet de loi C-40, à savoir que la commission devra déterminer si elle a :

[...] des motifs raisonnables de conclure qu'une erreur judiciaire a pu être commise et qu'il est dans l'intérêt de la justice de renvoyer le cas devant les tribunaux.

Le projet de loi ne définit pas l'« intérêt de la justice ». Monsieur le ministre, en ce qui a trait à ce critère à deux volets, je me demande dans quelle situation un appel en raison d'une erreur judiciaire possible pourrait être nécessaire, mais ne servirait pas l'« intérêt de la justice »?

**M. Virani :** C'est une question importante, sénatrice Batters. Je vous dirais que l'ajout du facteur de l'« intérêt de la justice » vise par exemple bon nombre des cas que j'ai vus

cases that I have seen personally as minister but also that are included in that set of 25 over the last 22 years involve significant penalties for very significant crimes, often murder and life sentences. What the “interests of justice” would allow is a bit of flexibility for a future commission whereby they might look at what is a more minor offence — potentially an assault, robbery or break-in, et cetera, that may have attracted a lower penalty but potentially has very significant consequences for the individual.

What do I mean by that? It could be consequences such as the ability of that person to have gainful employment; to maintain their housing if their housing might have been supportive housing or state-run housing; or, their ability to access their children if they are in a family dispute situation. So by adding this criterion it adds an element of additional discretion that would allow for a wider ambit of cases to be presented.

With respect to your latter point, we will definitely undertake to provide you further information. Were you speaking of victims of crime who end up as convicted women or women who are just victims of crime?

**Senator Batters:** Victims of violent crime.

**Mr. Virani:** Okay. I didn’t understand it fully in the first instance.

**Senator Batters:** With respect to what you were just speaking about, I will make a brief point and go on to my last question. An appeal due to a possible miscarriage of justice, to me it would seem like that would always serve the interests of justice. If you can have an example where it wouldn’t, I would be interested to hear about that.

The last question I have is: As you were explaining briefly in your opening remarks, under the current system, the Criminal Conviction Review Group within the Department of Justice that reviews these cases that are sent to the Minister of Justice are all lawyers.

That is important, I think, because of the severity of what we’re dealing with here. But under your new bill where you’re proposing this different system, no less than one third of commissioners but no more than half of the commissioners must be lawyers with at least 10 years’ experience in criminal law. As such, the bill would mandate that the other half of the commissioners must not be criminal lawyers with 10 years’ experience.

I personally find, minister, this insistence on non-lawyers surprising for a justice review commission with investigative

personnellement en tant que ministre, mais qui font aussi partie de cette série de 25 affaires au cours des 22 dernières années, qui ont entraîné des peines importantes pour des crimes très graves, souvent des meurtres et des peines d’emprisonnement à perpétuité. Ce que le critère de l’« intérêt de la justice » permettrait d’ajouter, c’est un peu de souplesse pour une commission future qui pourrait examiner ce qui constitue une infraction plus mineure — peut-être une agression, un vol qualifié ou une introduction par effraction, etc. — entraînant une peine moins sévère, mais pouvant avoir des conséquences très graves pour la personne.

Qu’est-ce que j’entends par là? Il pourrait s’agir de la capacité d’une personne d’avoir un emploi rémunéré, de conserver son logement, dans le cas d’un logement supervisé ou d’un logement géré par l’État, ou encore d’avoir accès à ses enfants en cas de conflit familial. Donc, en ajoutant ce critère, on ajoute un élément de discrétion supplémentaire qui permettrait la présentation d’un plus grand nombre de demandes.

Pour ce qui est de votre dernier point, nous nous engageons à vous fournir de plus amples renseignements. Parlez-vous des victimes d’actes criminels qui finissent par être condamnées ou seulement des femmes victimes d’actes criminels?

**La sénatrice Batters :** Les victimes de crimes violents.

**M. Virani :** D’accord. Je n’avais pas bien compris au départ.

**La sénatrice Batters :** En ce qui concerne ce dont vous venez de parler, je vais faire une brève remarque et passer à ma dernière question. Selon moi, un appel en raison d’une erreur judiciaire possible servira toujours l’intérêt de la justice. Si vous avez un exemple où ce ne serait pas le cas, j’aimerais bien que vous m’en fassiez part.

Ma dernière question est la suivante. Comme vous l’avez expliqué brièvement dans votre déclaration préliminaire, dans le cadre du système actuel, les membres du Groupe de la révision des condamnations criminelles du ministère de la Justice, qui examine les cas qui sont envoyés au ministre de la Justice, sont tous des avocats.

C’est important, à mon avis, en raison de la gravité de la question. Mais en vertu de votre nouveau projet de loi, qui prévoit un système différent, pas moins du tiers, mais pas plus de la moitié des commissaires doivent être des avocats ayant au moins 10 ans d’expérience en droit criminel. C’est donc dire que, selon le projet de loi, l’autre moitié des commissaires ne sera pas constituée de criminalistes ayant 10 ans d’expérience.

Monsieur le ministre, je trouve cette insistance sur la présence de personnes autres que des avocats surprenante pour une

powers that can refer cases back to the courts for an appeal or a new trial.

The quorum of your new commission consists of half the commission's members, but Bill C-40 does not state whether that quorum would need to include the chief commissioner or even any lawyer commissioners. So, does it? Why aren't those key details in your bill?

**Mr. Virani:** I would underscore that what we're trying to get at is the evaluation that's made by the commission needs to be a comprehensive and holistic analysis. When we're talking about the interests of justice, we are also talking about mandated aspects of the statute about looking at overrepresented groups and system barriers, including those faced by Indigenous and Black Canadians.

By positing in the bill and setting out in the text of the bill that one third to one half of the commissioners would be lawyers, what we're saying is the remainder would need to have expertise in some of those systemic inequality areas. It could include academics, social workers, people with expertise in systemic inequality, or mental health and addictions, for example.

With respect to the earlier part of your question, it's an independent commission that is going to be set up in a manner that determines the nature of the quorum that is set out for a given case. I have absolute confidence in the ability of the commissioners to execute this function, ensuring that there's legal expertise. The mandate of the commissioners is that they need to have an understanding of the law but also have an understanding of systemic barriers. I'm sure that's what they will work to achieve.

**Senator Batters:** So you are not going to require that the quorum include any lawyers, not even in regulations?

**Mr. Virani:** I think by mandating that you have one third to one half of the commissioners be lawyers, you'd be hard pressed to find a situation where the quorum that's created for a given review does not have legal representation.

Very politely, I would also correct you on one aspect there. This is not usurping the role of a court or functioning as a court. What this commission is doing is making an evaluation based on the test and then referring the matter to a trial court or an appellate court for ultimate determination.

[Translation]

**Senator Dalphond:** Welcome to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, minister. We haven't seen you for some time.

commission de révision judiciaire dotée de pouvoirs d'enquête, qui peut renvoyer des cas devant les tribunaux pour un appel ou un nouveau procès.

Le quorum de votre nouvelle commission est constitué de la moitié des membres, mais le projet de loi C-40 ne précise pas si ce quorum devrait inclure le commissaire en chef ou même des avocats commissaires. Est-ce bien le cas? Pourquoi ces éléments clés ne figurent-ils pas dans votre projet de loi?

**M. Virani :** Je tiens à souligner que ce que nous essayons de faire, c'est de nous assurer que l'évaluation faite par la commission repose sur une analyse exhaustive et holistique. Lorsqu'il est question de l'intérêt de la justice, il est aussi question des aspects obligatoires de la loi qui concernent les groupes surreprésentés et les obstacles systémiques, y compris ceux auxquels font face les Canadiens autochtones et noirs.

Le fait d'établir dans le projet de loi et de préciser dans le texte que le tiers ou la moitié des commissaires sont des avocats laisse supposer que le reste devrait avoir une expertise dans certains domaines liés à l'inégalité systémique. Il pourrait s'agir d'universitaires, de travailleurs sociaux, de spécialistes des inégalités systémiques ou de spécialistes de la santé mentale et de la toxicomanie, par exemple.

En ce qui concerne la première partie de votre question, il s'agit d'une commission indépendante qui sera créée de manière à déterminer la nature du quorum établi pour un cas donné. J'ai une confiance absolue dans la capacité des commissaires d'exercer cette fonction et de s'assurer qu'il y a une expertise juridique. Le mandat des commissaires est de comprendre la loi, mais aussi les obstacles systémiques. Je suis certain que c'est ce qu'ils s'emploieront à faire.

**La sénatrice Batters :** Vous n'allez donc pas exiger que le quorum comprenne des avocats, même pas dans les règlements?

**M. Virani :** Je pense qu'en exigeant que le tiers ou la moitié des commissaires soient des avocats, il serait difficile de trouver une situation où le quorum demandé pour un examen donné ne comporterait pas de représentation d'avocats.

En tout respect, j'aimerais aussi vous corriger sur un aspect. Il ne s'agit pas d'usurper le rôle d'un tribunal ou de fonctionner comme un tribunal. La commission procède à une évaluation fondée sur des critères, puis renvoie l'affaire à un tribunal de première instance ou à un tribunal d'appel pour qu'une décision finale soit rendue.

[Français]

**Le sénateur Dalphond :** Bienvenue au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, monsieur le ministre. Cela fait un moment qu'on vous avait vu.

My question is about the budget. You mentioned \$80 million over five years, which works out to about \$16 million a year. How does this compare with the current budget of the Criminal Conviction Review Group, which is made up of a team of lawyers, paralegals and a director? Does it double or even triple resources, or is it roughly equivalent in terms of resources?

**Mr. Virani:** I will ask Ms. Besner to respond with respect to the Criminal Conviction Review Group budget.

**Ms. Besner:** I can assist you with that. The proposed budget for the new commission was already mentioned, and it's \$18.7 million a year after the first five years. The current budget for the Criminal Conviction Review Group is \$1.2 million. So, if you multiply that number, it's 15 times more. I should mention that the current budget for the Criminal Conviction Review Group is included in the total budget request for the commission. The gross budget for the commission would be approximately \$17.5 million in new resources.

**Senator Dalphond:** It's \$1.2 million for the Criminal Conviction Review Group?

**Ms. Besner:** Yes.

**Senator Dalphond:** Does that include external mandates?

**Ms. Besner:** Yes.

**Senator Dalphond:** Sometimes, a retired judge is given the case to investigate, or a lawyer. It can take up to two years.

**Ms. Besner:** That specifically includes resources for the Special Counsel on Miscarriages of Justice who was, at the time, retired justice Fish. It also includes lawyers or investigators who are sometimes hired externally when requests are more voluminous.

**Senator Dalphond:** There will be a transition period with both, because the Criminal Conviction Review Group will complete some cases and the commission will start handling new ones. Eventually, we'll have a commission that operates on a budget of \$17.5 million a year, as opposed to the current system, which costs \$1.2 million. Can we assume that there will be at least 10 to 12 times more resources available for people who apply?

**Mr. Virani:** That's absolutely necessary, senator, because the aspect and powers are much broader with respect to access to justice. There's also the fact that we have to enter prisons and

Ma question concerne le budget. Vous avez parlé de 80 millions de dollars sur cinq ans, ce qui fait environ 16 millions de dollars par année. Comment ce montant se compare-t-il avec le budget actuel du Groupe de la révision des condamnations criminelles, qui est formé d'une équipe d'avocats, de parajuristes et d'un directeur? Se trouve-t-on à doubler, voire à tripler les ressources, ou est-ce à peu près l'équivalent en termes de ressources?

**M. Virani :** Je vais demander à Me Besner de répondre en ce qui concerne le budget du Groupe de la révision des condamnations criminelles.

**Me Besner :** Je peux vous aider là-dessus. Le budget qui est proposé pour la nouvelle commission a été mentionné, et il est de 18,7 millions de dollars par année après les cinq premières années. Le budget actuel pour le Groupe de la révision des condamnations criminelles est de 1,2 million de dollars. Donc, si on fait la multiplication, c'est 15 fois plus. Je dois vous mentionner que le budget actuel du Groupe de la révision des condamnations criminelles est compris dans la demande pour le budget total de la commission. Le budget brut pour la commission serait d'environ 17,5 millions de dollars de nouvelles ressources.

**Le sénateur Dalphond :** C'est 1,2 million de dollars pour le Groupe de la révision des condamnations criminelles?

**Me Besner :** Oui.

**Le sénateur Dalphond :** Est-ce que cela comprend les mandats externes?

**Me Besner :** Oui.

**Le sénateur Dalphond :** Parfois, il y a un juge retraité qui est investi du dossier pour faire une enquête, ou alors un avocat. Cela peut prendre jusqu'à deux ans.

**Me Besner :** Cela comprend justement les ressources pour le conseiller spécial sur les erreurs judiciaires qui était, à l'époque, le juge à la retraite Fish. Cela comprend également des avocats ou des enquêteurs qui sont parfois embauchés à l'extérieur lorsque les demandes sont plus volumineuses.

**Le sénateur Dalphond :** Il y aura une période de transition où il y aura les deux, parce que le Groupe de la révision des condamnations criminelles va compléter certains dossiers et la commission va commencer à traiter de nouveaux dossiers. Éventuellement, nous aurons une commission qui fonctionnera avec un budget de 17,5 millions de dollars par année, par opposition au système actuel, qui coûte 1,2 million de dollars. Peut-on penser qu'il y aura au moins 10 à 12 fois plus de ressources disponibles pour les gens qui feront une demande?

**M. Virani :** C'est absolument nécessaire, monsieur le sénateur, parce que l'aspect et les pouvoirs sont beaucoup plus larges vis-à-vis de l'accès à la justice. Il y a aussi le fait qu'il

communicate with inmates in both official languages, but also in other languages, such as Indigenous languages. Resources must be set aside for legal aid, food and housing, if necessary. We will need the necessary investments to support this whole aspect, because the mandate is much broader.

**Senator Dalphond:** The figures you've given us clearly illustrate the cultural shift that is sought. It's no longer an exception, with a small group working on it, but a commission with an enormous budget, 10 to 15 times larger, and which will likely have more employees, not just a few, but a hundred or so. This is something much bigger.

Thank you very much for the figures. They're very helpful. I've been trying to obtain them for a while, even from the Standing Senate Committee on National Finance. So I'm very happy to hear them.

I have another question regarding transitional measures. Section 13 of the bill provides as follows:

**For greater certainty, the fact that the Minister dismissed an application under the old scheme does not prevent the applicant from applying under the new scheme.**

This means that, initially, many people who were rejected under the old regime will be knocking on the commission's door. In addition, there will be many others who were not previously eligible, because they were declared unfit to stand trial or were minors, for example. Is it anticipated that the first few years will see a large number of applications?

**Mr. Virani:** It's quite possible. Quite honestly, what I can emphasize is that currently, if you're among the group of 30 people over the last 22 years, you're lucky, because private lawyers identified your case. Given the fact that there are no women and only five racialized people, despite the overrepresentation of Indigenous and Black people.... It is statistically unlikely that we've discovered all the cases. We're avoiding a situation where you have to be lucky enough to be pinpointed by a firm like James Lockyer's, and replacing all that by a system with a commission that will have its own resources to go into prisons to talk to inmates and inform them of their right to apply.

[English]

**Senator Prosper:** Thank you for your earlier reference to Donald Marshall Jr., who was a friend of the family back home.

faut entrer dans les prisons et que l'on doit communiquer avec les prisonniers dans les deux langues officielles, mais aussi dans d'autres langues, comme les langues autochtones. On doit prévoir des ressources pour l'aide juridique, la nourriture, le logement, si c'est nécessaire. Il faut avoir les investissements nécessaires pour soutenir tout cet aspect, car le mandat est beaucoup plus large.

**Le sénateur Dalphond :** Les chiffres que vous nous donnez illustrent de façon très parlante le virage culturel que l'on veut faire. Ce n'est plus une exception, avec un petit groupe qui travaille là-dessus, mais une commission qui aura un budget énorme, 10 à 15 fois plus important, et qui aura probablement plus d'employés, non seulement quelques-uns, mais une centaine. On pense à quelque chose de beaucoup plus important.

Merci beaucoup pour les chiffres. Cela m'aide beaucoup. J'avais cherché à les obtenir depuis un moment, même au Comité sénatorial permanent des finances nationales. Je suis donc très heureux de les entendre.

J'aurais une autre question en ce qui concerne les mesures transitoires. L'article 13 du projet de loi prévoit ce qui suit :

**Il est entendu que le rejet par le ministre d'une demande présentée en vertu de l'ancien régime n'empêche pas la présentation d'une demande en vertu du nouveau régime.**

Cela veut donc dire qu'au début, plusieurs personnes qui ont été refusées dans l'ancien système frapperont à la porte de la commission. Viendront s'ajouter à ce nombre toutes les autres qui n'étaient pas admissibles, parce qu'elles avaient été déclarées non aptes à subir un procès ou qu'elles étaient des jeunes, par exemple. On s'attend à ce que les premières années soient des années où l'on recevra plusieurs demandes?

**M. Virani :** C'est tout à fait possible. De façon très candide, ce que je peux souligner, c'est que maintenant, si vous êtes parmi le groupe de 30 personnes des 22 dernières années, vous êtes chanceux, parce que des avocats privés ont identifié votre cas. Le fait que l'on n'ait aucune femme et seulement cinq personnes racisées, alors que l'on constate une surreprésentation des Autochtones et des personnes de race noire... Ce n'est pas probable, statistiquement, qu'on ait trouvé tous les cas. On évite une situation où il faut être chanceux si l'on est visé par un cabinet comme celui de James Lockyer, et on remplace tout cela par un système avec une commission qui aura ses propres ressources pour se rendre dans les prisons afin de discuter avec les prisonniers et de les renseigner sur leur droit de faire une demande.

[Traduction]

**Le sénateur Prosper :** Je vous remercie d'avoir parlé plus tôt de Donald Marshall fils, avec qui ma famille était amie dans le temps.

Thank you, minister, for coming to provide evidence here.

You provided in your statement the number of applications. Over 20 years in Canada, 200 applications. You had in the U.K., 32,000. This is certainly an access-to-justice issue, and you mentioned some miscarriages of justice are being overlooked by the sheer difference in numbers.

Now, back in 2021, when Minister Lametti approached the two retired judges to undertake consultations for an independent commission, there was a report issued. I just wanted to reference something from that report.

The minister's record of awarding 20 referrals since 2022, all involving men and only one involving an Indigenous man and one involving a Black man, does not reflect the population at risk for wrongful convictions as measured by the over-representation of Indigenous and Black people in Canada's prisons. Could you provide further comment on some of the reasons for that?

**Mr. Virani:** I can say to you that the numbers have changed slightly. We're now at 25 cases overturned, 5 of which involve racialized people. In that grouping, it would include both Indigenous and Black Canadians. They are all men.

I can say to you that in terms of everything that I've learned about this bill, everything I've read about the Canadian Criminal Cases Review Commission, led by Justices Juanita Westmoreland-Traoré and Harry LaForme, is that they identified a major problem, that we are just not finding these cases.

As I've explained to Senator Dalphond, it seems that you almost need to be lucky or in a position thus far in Canada, because your cases don't get advanced unless you are lucky enough to have the resources and the legal backing to help you marshal the type of application that's necessary.

What we're trying to do is take a hard look at systemic over-representation, something we've focused on considerably as a government. You've seen it in terms of our responses in other domains, such as mandatory minimum penalties, which were very much in vogue with previous governments. We've tried to reverse many of them that have had a pernicious impact on Black and Indigenous people in this country. That has been useful.

Now what we're trying to do with this bill is to take another step in terms of advancing the fight against systemic and anti-Black racism and the fight against anti-Indigenous racism, to be blunt, and advance reconciliation. This bill is one direct way of doing so.

Merci, monsieur le ministre, d'être venu témoigner.

Vous avez indiqué dans votre déclaration le nombre de demandes. En plus de 20 ans au Canada, 200 demandes ont été présentées. Vous avez parlé de 32 000 demandes au Royaume-Uni. Il s'agit certainement d'un problème d'accès à la justice, et vous avez mentionné que certaines erreurs judiciaires sont laissées de côté, comme en fait foi cette simple différence de chiffres.

En 2021, lorsque le ministre Lametti a demandé aux deux juges à la retraite d'entreprendre des consultations pour une commission indépendante, un rapport a été publié. Je voulais simplement me reporter à un élément de ce rapport.

Les 20 renvois accordés par le ministre depuis 2022, tous concernant des hommes, dont un concernant un homme autochtone et un autre, un homme noir, ne reflètent pas la population à risque d'erreurs judiciaires, comme le démontre la surreprésentation des Autochtones et des Noirs dans les prisons canadiennes. Pourriez-vous nous en dire davantage sur les raisons de cette situation?

**M. Virani :** Je peux vous dire que les chiffres ont légèrement changé. Nous en sommes maintenant à 25 cas renversés, dont 5 concernent des personnes racisées. Ce groupe, qui est constitué exclusivement d'hommes, inclut les Canadiens autochtones et noirs.

Je peux vous dire que dans le contexte de ce que j'ai appris au sujet de ce projet de loi et de ce que j'ai lu au sujet de la Commission canadienne d'examen des affaires pénales au Canada, dirigée par les juges Juanita Westmoreland-Traoré et Harry LaForme, un problème majeur a été cerné, à savoir que nous n'arrivons tout simplement pas à trouver ces cas.

Comme je l'ai expliqué au sénateur Dalphond, il semble y avoir une question de chance ou de situation au Canada jusqu'à maintenant, un dossier ne progressant pas à moins d'avoir la chance de disposer des ressources et du soutien juridique nécessaires pour pouvoir soumettre une demande.

Ce que nous essayons de faire, c'est de nous pencher sérieusement sur la surreprésentation systémique, ce sur quoi le gouvernement s'est beaucoup concentré. Vous avez vu ce que nous avons fait dans d'autres domaines, comme les peines minimales obligatoires, qui étaient très en vogue sous les gouvernements précédents. Nous avons essayé de renverser bon nombre d'entre elles, qui ont eu un effet pernicieux sur les Noirs et les Autochtones au pays. Cela a été utile.

Ce que nous essayons maintenant de faire avec ce projet de loi, c'est de contribuer à l'avancement de la lutte contre le racisme systémique et anti-noir et de la lutte contre le racisme envers les Autochtones, à vrai dire, et de faire progresser la réconciliation. Ce projet de loi représente une façon directe d'y arriver.

I've had these conversations with Indigenous leaders around the country. When they learn about Bill C-40, they understand its importance. It's important to underscore that we need to not only reach out to those overrepresented populations but do so in a manner that is understandable to them, accessible to them and also in the language of their choice.

I asked my officials before coming here if that could mean an intervention in Cree with a prisoner on the Prairies. They said that it absolutely could. That is something that the commission would be empowered to do with some of the resources that Senator Dalphond was asking about. That will help empower a change in those statistics.

**Senator Prosper:** Thank you.

[*Translation*]

**Senator Carignan:** First of all, the bill doesn't seem to cover military courts. Is that intentional or did I misread it? Is there a provision to include them? Are there miscarriages of justice in military courts?

**Mr. Virani:** Just a moment.

**Ms. Besner:** You raise some good questions. Given the wording in the bill, I believe it refers to convictions under the Criminal Code, another federal statute or another regulation. If we're talking about a conviction imposed by another tribunal, I don't think that would exclude them from the regime.

**Senator Carignan:** Could you please confirm that this is indeed included, so that we understand the legislator's intent? Thank you. The other point concerns volume. I was looking at the review criterion in England, and they were talking about a real possibility of the conviction being overturned. The English statistics indicated that since 1995, thousands of cases were referred, and that 70% of those cases led to the sentence being overturned. That's a very high number. We have a criterion that opens the door to a review in Bill C-40, which is less stringent than England's, and then we have cases that are underestimated. You explained this, minister, through the issue of systemic discrimination, particularly against Black and Indigenous people.

Do you really think that \$17 million will be enough to support the staggering number of applications that will be submitted, given the criteria, the underestimation and everything else we have here? I don't think it's enough. I'm telling you this because we're creating commissions — we just discussed one of these commissions on Bill C-20 at the Standing Senate Committee on National Finance — and we're hearing from commissioners who say they don't have the resources, who say that delays are necessary, that they're unable to process the files, and yet they have the funding. What is your view on that?

J'ai eu ces conversations avec des dirigeants autochtones partout au pays. Lorsqu'on leur explique le projet de loi C-40, ils comprennent son importance. Il convient de souligner que nous devons non seulement rejoindre ces populations surreprésentées, mais le faire d'une manière qui est compréhensible et accessible pour elles, dans la langue de leur choix.

Avant de venir ici, j'ai demandé aux fonctionnaires si cela pouvait signifier une intervention en cri avec un prisonnier dans les Prairies. Ils m'ont répondu que cela était tout à fait possible. C'est quelque chose que la commission serait habilitée à faire grâce à certaines des ressources dont parlait le sénateur Dalphond. Cela permettra de faire bouger ces statistiques.

**Le sénateur Prosper :** Merci.

[*Français*]

**Le sénateur Carignan :** Tout d'abord, le projet de loi ne semble pas couvrir les cours martiales. Est-ce voulu ou ai-je mal lu? Y a-t-il une disposition qui permet d'inclure les cours martiales? Y a-t-il des erreurs judiciaires en cour martiale?

**M. Virani :** Un instant.

**Me Besner :** Vous soulevez de bonnes questions. Je crois que de la manière dont c'est libellé dans le projet de loi, il s'agit de condamnations en vertu du Code criminel, d'une autre loi fédérale ou d'un autre règlement. Si l'on parle d'une condamnation imposée par un autre tribunal, je ne pense pas que cela les exclurait du régime.

**Le sénateur Carignan :** Pourriez-vous me confirmer que c'est bel et bien inclus, pour que l'on comprenne bien l'intention du législateur? Merci. L'autre point porte sur le volume. Je regardais le critère de revue en Angleterre, et on parlait d'une possibilité réelle que la condamnation soit renversée. Dans les statistiques anglaises, on indiquait que, depuis 1995, des milliers d'affaires ont été renvoyées, et que 70 % de ces cas ont mené à une annulation de la peine. C'est un nombre très élevé. On a un critère qui ouvre la porte à une révision dans le projet de loi C-40 qui est moins sévère que celui de l'Angleterre, puis on a des cas qui sont sous-évalués. Vous avez expliqué cela, monsieur le ministre, par l'entremise de la question de la discrimination systémique, particulièrement à l'endroit des personnes noires et autochtones.

Pensez-vous vraiment que 17 millions de dollars seront suffisants pour soutenir la quantité impressionnante de demandes qui seront présentées, compte tenu des critères, de la sous-évaluation et de tout ce qu'on a ici? Il me semble que ce n'est pas suffisant. Je vous dis cela parce qu'on crée des commissions — on vient de discuter de l'une de ces commissions relativement au projet de loi C-20 au Comité sénatorial permanent des finances nationales —, on entend des commissaires qui indiquent ne pas avoir de ressources, qui affirment que des délais sont nécessaires, qu'ils ne sont pas en

**Mr. Virani:** Here's a clarification that will be useful. Between 1997 and 2024, 32,000 applications were filed in the UK — England, Wales and Northern Ireland. Among these, around 900 were well received and delivered to court, and 580 were overturned.

**Senator Carignan:** So that's about 70%. They still have to be processed.

**Mr. Virani:** Yes. This will increase the number of applications. I'd like to point out that the budget will be increased by a factor of 10 or 12 compared to what's already been invested in the Criminal Conviction Review Group (CCRG); we've already increased the funding and a review of this bill will take place after the first five years. At that point, in 2028 or 2029, we'll have to see whether a greater investment is required to process applications. We'll look at the figures; we assume there will be an increase in requests, but for the time being, we think that \$18 million a year will be sufficient. That's a 12-fold increase over the current level.

**Senator Carignan:** There is no limit. If the court or commission goes to the Minister of Justice in 2026 and asks for more money, does the government have the power to allocate it? Is there a cap?

**Mr. Virani:** There is no cap and there can be a review. My role, or that of my successor, is to appoint commissioners and table an annual report in Parliament which, I imagine, will show that everything is working well with the number of employees, but that more funding is needed because there are more cases than expected. There will be a dialogue between the commission and the next government, absolutely.

**Senator Carignan:** The Senate will have to exercise its oversight role.

**Mr. Virani:** As you always do.

**Senator Aucoin:** Good morning, minister. As a criminal lawyer for part of my practice and a long-time advocate for language rights in Nova Scotia, I very much welcome the creation of an independent judicial error review board to replace the current ministerial review process.

I am concerned, however, about the lack of requirements regarding the appointed commissioners' understanding of both official languages. Section 696.73 of Bill C-40 states that when making recommendations for appointments to the position of commissioner, the minister shall seek to reflect the diversity of

mesure de traiter les dossiers, et pourtant, ils ont des fonds. Qu'en pensez-vous?

**M. Virani :** Voici une précision qui sera utile. Entre 1997 et 2024, 32 000 demandes ont été faites au Royaume-Uni — Angleterre, pays de Galles et Irlande du Nord — et de ce nombre, environ 900 ont été bien reçues et livrées à la cour, et 580 ont été renversées.

**Le sénateur Carignan :** Donc, c'est environ 70 %. Il faut quand même les traiter.

**M. Virani :** Oui. Cela fera augmenter le nombre de demandes. J'aimerais souligner qu'on a visé une augmentation 10 ou 12 fois plus importante pour le budget que ce qui est déjà investi dans le Groupe de la révision des condamnations criminelles (GRCC); on a déjà augmenté les fonds et une révision de ce projet de loi aura lieu après les cinq premières années. À ce moment-là, donc en 2028 ou 2029, il faudra voir si un plus grand investissement est nécessaire pour traiter les demandes. On regardera les chiffres; on présume qu'il y aura une augmentation des demandes, mais pour le moment, on pense que 18 millions de dollars par année seront suffisants. Il s'agit d'une augmentation de 12 fois plus que maintenant.

**Le sénateur Carignan :** Ce n'est pas limité. Si la cour ou la commission s'adresse au ministre de la Justice en 2026 et demande des sommes supplémentaires, le gouvernement a-t-il le pouvoir d'en attribuer? Y a-t-il un plafond?

**M. Virani :** Il n'y a pas de plafond et on peut avoir une révision. Mon rôle ou celui de mon successeur est de nommer les commissaires et de déposer un rapport annuel au Parlement qui, j'imagine, dira que tout fonctionne bien avec le nombre d'employés, mais qu'il faut un plus grand financement parce qu'il y a plus de cas que ce qui avait été escompté. Il y aura un dialogue entre la commission et le prochain gouvernement, absolument.

**Le sénateur Carignan :** Le Sénat devra exercer son rôle de surveillance.

**M. Virani :** Comme vous le faites toujours.

**Le sénateur Aucoin :** Bonjour, monsieur le ministre. En tant qu'avocat en droit criminel pendant une partie de ma pratique et en tant que militant de longue date en faveur des droits linguistiques en Nouvelle-Écosse, j'accueille très favorablement la création d'une commission indépendante d'examen d'erreurs du système judiciaire qui remplace le processus actuel de révision ministérielle.

Je suis cependant préoccupé par l'absence d'exigences concernant la compréhension des deux langues officielles par les commissaires qui seront nommés. L'article 696.73 du projet de loi C-40 dispose que lorsque le ministre formule des recommandations pour les nominations au poste de commissaire,

Canadian society and take into account factors such as gender equality.

We can't help but agree with this passage in Bill C-40, but couldn't we have drawn inspiration from section 16.1 of the Official Languages Act and taken into account the importance of equal access to justice in both official languages? In your opening remarks, you said that services would be offered in both official languages. Why wasn't that added to section 696.73, which talks about the appointment of a commissioner, that the Official Languages Act should also be taken into account, among the other factors listed? I'd like to hear your thoughts on this.

**Mr. Virani:** Thank you for the question. The commission is based on access to justice. If we look at the commission from that point of view, it's necessary to deliver services in both official languages, and that's what we'll guarantee. The bill you have before you also mentions the need for diversity among commissioners. This diversity must include ensuring greater professional representation, as Senator Batters mentioned, and that includes lawyers, for example. Then there's the question of whether commissioners will include large numbers of people from groups that are overrepresented in prisons, such as Indigenous and Black people. As for the priority of delivering services in both official languages, rest assured that the commission's hearings will be completely bilingual and that the commission will deliver bilingual services in compliance with the Official Languages Act.

**Senator Aucoin:** Thank you. Yes, I understand that, and that question has already been answered in the same way. But if commissioners are appointed at the discretion of the minister, and there's no reference to the Official Languages Act — which would be simple enough to add to the bill — why aren't we doing it?

In the future, we could find ourselves without a commissioner who is proficient in both of Canada's official languages. Why isn't this criterion included in the bill?

**Mr. Virani:** The most important thing is to always consider the commission's clients. Those clients are inmates. We have a duty to care for them and assist them in their language, be it English, French or an Indigenous language. That is our goal, and it's far more important than the number of officially bilingual commissioners. What we've repeatedly stressed in the House of Commons is the need to deliver bilingual services. That's what we'll do. We're a bilingual country and we will deliver bilingual services.

il doit chercher à refléter la diversité de la société canadienne et tenir compte des facteurs comme l'égalité des genres.

On ne peut s'empêcher d'être d'accord avec ce passage du projet de loi C-40, mais n'aurait-on pas pu s'inspirer de l'article 16.1 de la Loi sur les langues officielles et tenir compte de l'importance de l'accès égal à la justice dans les deux langues officielles? Dans votre présentation, vous avez dit que les services seraient offerts dans les deux langues officielles. Pourquoi n'a-t-on pas ajouté à l'article 696.73, qui parle de la nomination d'un commissaire, qu'il faudrait également tenir compte de la Loi sur les langues officielles parmi les autres facteurs énumérés? J'aimerais vous entendre là-dessus.

**M. Virani :** Je vous remercie de la question. La commission est fondée sur l'accès à la justice. Si l'on regarde la commission sous ce point de vue, il est nécessaire de livrer les services dans les deux langues officielles, et c'est ce qu'on garantira. On mentionne aussi dans le projet de loi, soit le texte que vous avez devant vous, qu'il faut avoir une diversité parmi les commissaires. Cette diversité doit inclure le fait qu'il faut assurer un plus grand respect professionnel, comme l'a mentionné la sénatrice Batters, et cela inclut les avocats, par exemple. Puis, il faut se demander s'il y a parmi les commissaires un grand nombre de personnes issues de groupes surreprésentés dans les prisons, comme les Autochtones et les Noirs. En ce qui a trait à la priorité de livrer les services dans les deux langues officielles, il est sûr que les audiences de la commission se dérouleront de façon complètement bilingue et que la commission livrera des services bilingues en observant la Loi sur les langues officielles.

**Le sénateur Aucoin :** Merci. Oui, je comprends cela et on a déjà répondu à cette question de la même façon. Mais si les commissaires sont nommés à la discrétion du ministre, s'il n'y a aucune référence à la Loi sur les langues officielles — ce qui serait assez simple à ajouter dans le projet de loi —, pourquoi ne le faisons-nous pas?

À l'avenir, on pourrait se retrouver sans commissaire ayant des compétences dans les deux langues officielles du Canada. Pourquoi n'inclut-on pas ce critère dans le projet de loi?

**M. Virani :** La chose la plus importante est de toujours viser les clients de cette commission. Les clients sont des prisonniers. On se doit de les soigner et de les assister dans leur langue, que ce soit en anglais, en français ou une langue autochtone. C'est ce que l'on vise, et c'est beaucoup plus important que le nombre de commissaires officiellement bilingues. Ce que l'on a beaucoup souligné à la Chambre des communes, c'est qu'il faut livrer les services de façon bilingue. C'est ce que l'on fera. Nous sommes un pays bilingue et nous allons livrer les services de façon bilingue.

[English]

**Senator Simons:** Nice to see you back here, minister. My colleagues now know that, having been a journalist for 30 years, I have a story for every occasion. This reminds me of a case I wrote about years ago, a man named Darcy, a delightfully charming conman who had been wrongfully convicted of possession of stolen property and fraud. He served his full three-year sentence because he refused to admit that he had done this particular crime. He had a colourful rap sheet, but he always insisted he hadn't done this one. Eventually a retired police officer took up his cause and investigated it. Then minister, Irwin Cotler, ordered a new trial, which was then stayed because there was no reasonable likelihood of conviction, presumably.

As I understand it, Bill C-40 doesn't include a way to get a pardon or a record suspension, and your only resource is a new trial. In some cases a new trial would be a ridiculous outcome for a sentence. He had served his full three years, and former Minister Cotler acknowledged he had not stolen the car in question.

I'm wondering if there ought not to be some other resource beyond ordering a new trial for someone where it is manifestly obvious there has been a miscarriage of justice, whether that is to set aside the verdict or order a pardon.

**Mr. Virani:** Thank you very much for the question, Senator Simons. It is a very pertinent one. In terms of the initial salvo, which is this legislation, it is squarely focused on the Criminal Code rules such as they are, in which cases work their way through the system, the CCRG group and eventually end up on my desk for a decision as to whether it goes to a trial court or a court of appeal, and whether we can re-envisage that and implement a miscarriage of justice review commission to effectively eliminate almost all of my role.

In terms of the issues, pardons or record suspensions, that goes beyond the scope of the Criminal Code itself. It relates to other legislation and is properly under the domain of my colleague, the Minister of Public Safety.

We are seized with the matter as a general proposition. We have definitely taken steps, and the departmental staff will correct me if I have it wrong. But in terms of pardon applications, we have tried to speed it up in terms of how fast they are processed and reduce the costly amounts that were in place to make the application.

[Traduction]

**La sénatrice Simons :** Je suis heureuse de vous revoir, monsieur le ministre. Mes collègues savent maintenant que, comme j'ai été journaliste pendant 30 ans, j'ai toujours une histoire à raconter. Cela me rappelle un cas au sujet duquel j'avais écrit il y a quelques années, celui d'un homme du nom de Darcy, un charmant escroc qui avait été condamné à tort pour possession de bien volé et pour fraude. Il avait purgé toute sa peine de trois ans parce qu'il avait refusé d'admettre qu'il avait commis ce crime. Il avait un casier judiciaire bien rempli, mais il a toujours insisté pour dire qu'il n'avait pas commis ce crime particulier. Un policier à la retraite a fini par se pencher sur sa cause et a fait enquête. Le ministre de l'époque, Irwin Cotler, avait ordonné la tenue d'un nouveau procès, qui a ensuite été suspendu parce qu'il n'y avait vraisemblablement aucune probabilité raisonnable de condamnation.

Si je comprends bien, le projet de loi C-40 ne prévoit pas de moyen d'obtenir un pardon ou une suspension de casier, et la seule ressource possible est la tenue d'un nouveau procès. Dans certains cas, il serait ridicule de tenir un nouveau procès. Cet homme a purgé toute sa peine de trois ans, après quoi l'ancien ministre Cotler a reconnu qu'il n'avait pas commis le vol de voiture en question.

Je me demande s'il ne devrait pas y avoir une autre ressource que d'ordonner la tenue d'un nouveau procès dans les cas où il est évident qu'il y a eu erreur judiciaire, c'est-à-dire annuler le verdict ou ordonner un pardon.

**M. Virani :** Merci beaucoup de votre question très pertinente, sénatrice Simons. Pour ce qui est du premier aspect, c'est-à-dire les dispositions législatives, tout est fait en conformité avec les règles du Code criminel dans leur forme actuelle, c'est-à-dire que les cas passent par le système, par le Groupe de la révision des condamnations criminelles, et finissent par se retrouver sur mon bureau pour qu'une décision soit rendue quant à savoir si l'affaire est portée devant un tribunal de première instance ou une cour d'appel. Nous pourrions aussi redéfinir cela et mettre sur pied une commission d'examen des erreurs judiciaires pour éliminer presque entièrement le rôle que je joue.

Pour ce qui est des questions de pardon ou de suspension de casier, elles dépassent la portée du Code criminel proprement dit et relèvent d'autres lois qui sont à juste titre de la compétence de mon collègue, le ministre de la Sécurité publique.

Nous avons envisagé la question de façon générale. Des mesures ont certainement été prises. Le personnel du ministère me corrigera si je me trompe, mais pour ce qui est des demandes de pardon, nous avons essayé d'accélérer le processus et de réduire les coûts.

As I said at the outset, we are looking at convictions and not sentences. As part and parcel of that dialogue with Senator Carignan, if the annual reports show that a further remedy that may be of use for the individual person who has been wrongfully, maybe to address comprehensively other statutory changes that need to be made, perhaps that could be something that forms part of the annual report and studied in future years.

**Senator Simons:** The lack of any movement on sentencing is also concerning to me. There are plenty of cases where someone is found guilty, but the sentence is disproportionate. We recently saw the *Naslund* case in Alberta in which Senator Pate played a huge role to help her win an appeal of the sentence. But not everyone has a Kim Pate or a Mona Duckett, who was the lawyer, to ride to the rescue.

I would encourage you to make sentencing a part of this. I would also encourage you to consider whether a new trial is the correct remedy in a case where there has been a patently absurd miscarriage of justice and a stay doesn't mean the same thing as a not-guilty verdict. Just staying charges seems to me an insufficient remedy.

**Mr. Virani:** I hear you, Senator Simons. What I would say to you is to recall that even under the current system or the system contemplated here, neither I nor the future miscarriage of justice commission replace the role of the court. We don't render issues of guilt or innocence. It is either sent back for a new trial or an appeal.

In cases I have dealt with in the past 15 months, the response from certain courts around the country has been, within a matter of hours, to issue a stay or withdraw the charges and not even conduct the trial because it has been so obvious.

I hear you in terms of these matters. It is going to be an iterative process. I appreciate the component about sentencing. I'm wearing different hats at the same time.

I was just with people from your part of the country at a federal-provincial-territorial meeting, and we talked about how we can be more supple in terms of sentencing. There was great appetite in Alberta for Impact of Race and Culture Assessments. That is more germane to Black accused. It's about having a holistic appreciation prior to sentencing of what a person has gone through in their lives that led them to that crime. It is important, and we are increasing funding on that, which we just did in budget 2024 to expand its scope. I was pleased that Minister Amery in Alberta was interested in that provision.

Comme je l'ai dit au début, nous examinons les condamnations, et non les peines. Comme il en a été question avec le sénateur Carignan, si les rapports annuels montrent qu'un autre recours pourrait être utile pour la personne qui a été lésée, dans le contexte peut-être plus global des autres changements législatifs qui doivent être apportés, cela pourrait faire partie du rapport annuel et être étudié dans les années à venir.

**La sénatrice Simons :** L'absence de mesures en matière de détermination de la peine me préoccupe également. Il y a beaucoup de cas de personnes reconnues coupables qui se voient imposer une peine disproportionnée. Nous avons vu récemment l'affaire *Naslund*, en Alberta, la sénatrice Pate ayant joué un rôle important pour aider l'accusée à obtenir gain de cause. Mais ce n'est pas tout le monde qui peut compter sur une Kim Pate ou une Mona Duckett, qui était l'avocate, pour obtenir de l'aide.

Je vous encourage à inclure la détermination de la peine. J'aimerais aussi que vous vous demandiez si un nouveau procès est la bonne solution dans une affaire où il y a eu une erreur de justice manifestement absurde et où une suspension ne signifie pas la même chose qu'un verdict de non-culpabilité. Le simple fait de suspendre les accusations me semble un recours insuffisant.

**M. Virani :** Je vous entends, sénatrice Simons. Ce que je vous dirais, c'est qu'il ne faut pas oublier que, même avec le système actuel ou le système envisagé ici, ni moi ni la future commission chargée d'enquêter sur les erreurs judiciaires ne remplacerons le rôle de la cour. Ce n'est pas à nous de décider de la culpabilité ou de l'innocence. Il faut un renvoi pour un nouveau procès ou un appel.

Dans les affaires que j'ai traitées au cours des 15 derniers mois, la réponse de certains tribunaux du pays a été, en l'espace de quelques heures, de suspendre ou de retirer les accusations et de ne même pas tenir de procès parce que l'issue était très évidente.

Je comprends votre point de vue à ce sujet. Ce sera un processus itératif. Je saisis bien ce que vous dites au sujet de la détermination de la peine. Je dois porter plusieurs chapeaux en même temps.

J'ai justement rencontré des gens de votre coin de pays dans le cadre d'une réunion fédérale-provinciale-territoriale, et nous avons parlé de la façon dont nous pourrions être plus souples en matière de détermination de la peine. L'Alberta était très intéressée par les évaluations de l'incidence de l'origine ethnique et culturelle, qui sont pertinentes pour les accusés noirs. Il faut en arriver à une compréhension holistique, avant la détermination de la peine, de ce qu'une personne a vécu dans sa vie et qui l'a menée au crime commis. C'est important, et nous augmentons le financement à cet égard, ce que nous venons de faire dans le budget de 2024 pour élargir la portée de cela. J'ai été heureux que le ministre Amery, en Alberta, s'intéresse à cette disposition.

**Senator Simons:** Thank you very much.

**Senator Pate:** Thank you, again, minister. You have mentioned the report that Justices LaForme and Westmoreland-Traoré produced. I was extremely concerned to see their brief in which they say:

Canadians and most importantly victims of miscarriages of justice have waited much too long to be presented with such an unnecessarily inadequate bill.

In particular, they point to the need for a clearer and proactive systemic approach to addressing miscarriages of justice. They point to the New Zealand model, which you have mentioned. Part of why the New Zealand model was attractive to them — and in my meetings with the New Zealand commission as well — is that it is the only one of the countries that have these kinds of review commissions with a similar issue with over-representation of Indigenous people, in particular, Indigenous women. Yet their numbers are not as bad as ours. So we are not looking at these issues.

When I started working with women, I was shocked by what they were charged, convicted and serving sentences for. I was pleased Ms. Besner raised *Lavallee* because I was going to. Following the *Lavallee* decision in 1990, the organization I was working with advocated, and one of your predecessors, Minister Rock, appointed Justice Ratushny to look at the cases of women who have been convicted. I was doubly, triply, quadruply — however many times — concerned to read that, on the systemic issues, if there are no new factors, it could preclude people from going forward. You will probably know that one of the things Justice Ratushny found was that she couldn't review a number of the cases she thought needed to be reviewed in large part because although the evidence was available at the time the women were convicted, it was not seen as relevant or not understood sufficiently by their defence counsel, the Crown prosecutor or the judge, so she did not review those cases. Fast forward, we just had a similar situation in Helen Naslund's case. I don't see anything in the law that would now allow for those kinds of cases to be reviewed.

I'm curious as to how you see the gross over-representation of particularly Indigenous women will be addressed by this. How will you see intersectional systemic factors being looked at within the bill?

Also, I underscore the point just made by Senator Simons about not looking at the issue of sentencing. Part of the reason Justices LaForme and Westmoreland-Traoré asked me to pull together Indigenous women is they didn't trust the system

**La sénatrice Simons :** Merci beaucoup.

**La sénatrice Pate :** Merci encore, monsieur le ministre. Vous avez mentionné le rapport des juges LaForme et Westmoreland-Traoré. J'ai été extrêmement préoccupée de voir dans leur mémoire que :

les Canadiens, et surtout, les victimes d'erreurs judiciaires, ont attendu beaucoup trop longtemps pour un projet de loi aussi inadéquat.

Ils ont notamment souligné la nécessité d'une approche systémique plus claire et proactive pour lutter contre les erreurs judiciaires, en citant notamment le modèle de la Nouvelle-Zélande, que vous avez mentionné. L'une des raisons pour lesquelles le modèle néo-zélandais semblait si attrayant pour eux — et cela s'est confirmé lors de mes rencontres avec la commission de la Nouvelle-Zélande également —, c'est que c'est le seul des pays où existe ce genre de commissions d'examen à avoir un problème semblable au nôtre, avec une surreprésentation des peuples autochtones, en particulier les femmes autochtones. Pourtant, leurs chiffres ne sont pas aussi mauvais que les nôtres. Ces questions restent donc sans réponses.

Lorsque j'ai commencé à travailler avec des femmes, j'ai été choquée par ce pour quoi elles avaient été accusées, condamnées et purgeaient des peines. Je suis heureuse que Me Besner ait parlé de l'arrêt *Lavallee*, ce que j'avais l'intention de faire aussi. Après la décision *Lavallee*, en 1990, suite à une demande de l'organisation avec laquelle je travaillais, l'un de vos prédécesseurs, le ministre Rock, a nommé la juge Ratushny pour examiner les cas de femmes qui ont été condamnées. J'ai été doublement, triplement, quadruplement — peu importe le nombre de fois — préoccupée de lire qu'en ce qui concerne les problèmes systémiques, l'absence de nouveaux facteurs pourrait empêcher des gens d'aller de l'avant. Vous savez probablement que la juge Ratushny a notamment constaté qu'elle ne pouvait pas examiner un certain nombre de cas qui, selon elle, devaient l'être, en grande partie parce que, même si la preuve était disponible au moment où les femmes ont été reconnues coupables, l'avocat de la défense, le procureur de la Couronne ou le juge n'avaient pas considéré que c'était pertinent ou n'avaient pas suffisamment compris de quoi il retournait. Cela a fait en sorte qu'elle n'a pas examiné ces cas. Nous venons de vivre une situation semblable dans le cas d'Helen Naslund. Je ne vois rien dans la loi qui permettrait maintenant d'examiner ce genre de cas.

Je suis curieuse de savoir comment, selon vous, la surreprésentation flagrante des femmes autochtones en particulier sera abordée. À votre avis, comment le projet de loi tiendra-t-il compte des facteurs systémiques intersectionnels?

De plus, j'abonde dans le sens de la sénatrice Simons au sujet du fait qu'on ne se penche pas sur la question de la détermination de la peine. L'une des raisons pour lesquelles les juges LaForme et Westmoreland-Traoré m'ont demandé de recruter des femmes

enough to come forward to the folks who were trying to recruit people to be interviewed by them. What in this bill would allow for those women to be reviewed? There's nothing that I see —

**The Chair:** I think we have the question, Senator Pate. I'm going to give the minister time to answer.

**Mr. Virani:** Thank you very much, Senator Pate. I want to acknowledge the work you have done in this area. I have looked at the report that you did on the 12 Indigenous women respecting miscarriages of justice.

In New Zealand, obviously, there are similarities in terms of the treatment of Indigenous populations in both sectors, but I would say that New Zealand is likely doing better at this point because they have this commission and we don't. That is my first point.

The second point is that it is about having the commission, but it is having it well-resourced in its ability to go out and find those cases and enter into these prisons — including the prison for women in Kingston — getting into the populations, addressing them in a manner that they understand and educating them about their rights.

What I would say about the group review concept, I looked at what happened post-*Lavallee*, but I have also seen other types of group reviews being contemplated or undertaken in Ontario. You had one with the Dr. Charles Smith matter, which was unreliable forensic pathology evidence. In the U.K., there have been criminal cases review commission that reviewed hundreds of potentially wrongfully convicted individuals. Nothing in this bill is meant to preclude a group review. On a very minor matter, I have even seen coming across my desk similar fact patterns of individuals accused involved in the same *actus reus*, or similar fact patterns where there were, unfortunately, acts that were unconstitutional being done by police forces or crown prosecutors in certain jurisdictions. There are group patterns that have emerged even in cases coming across my desk.

If your concern was that group reviews would not be permitted under this bill, I don't read it that way at all. I believe that this bill, as currently drafted, would permit a group review to take place. In fact, looking at the systemic components, it is part of the mandate that's in the bill in terms of the mandate given to the commission in terms of what it investigates and how it makes those decisions. You were meant to have knowledge of the systemic barriers that people face and look at systemic solutions.

**The Chair:** If there is a second round we'll make a note, Senator Pate.

autochtones, c'est qu'ils ne faisaient pas suffisamment confiance au système pour le faire. Qu'y a-t-il dans ce projet de loi qui permettrait à ces femmes de faire l'objet d'un examen? Je ne vois rien...

**Le président :** Je crois que la question est assez claire, sénatrice Pate. Je vais donner au ministre le temps de répondre.

**M. Virani :** Merci beaucoup, sénatrice Pate. Je tiens à souligner le travail que vous avez fait dans ce domaine. J'ai lu votre rapport concernant les 12 femmes autochtones victimes d'erreurs judiciaires.

En Nouvelle-Zélande, évidemment, il y a des similitudes en ce qui concerne le traitement des populations autochtones dans les deux secteurs, mais je dirais que la Nouvelle-Zélande s'en tire probablement mieux en ce moment parce qu'elle a cette commission, et pas nous. C'est mon premier point.

Le deuxième point, c'est qu'il s'agit d'avoir une commission, mais qu'elle dispose de ressources suffisantes pour aller chercher ces cas et entrer dans les prisons — y compris la prison pour femmes à Kingston — afin de rejoindre ces populations, de les aborder de manière à ce qu'elles comprennent leurs droits et qu'elles en soient informées.

En ce qui concerne le concept d'une révision collective, j'ai examiné ce qui s'est passé après l'affaire *Lavallee*, mais j'ai également vu d'autres types de révisions collectives qui ont été envisagées ou entreprises en Ontario. Vous en avez eu une dans l'affaire du Dr Charles Smith, qui portait sur des preuves médico-légales non fiables. Au Royaume-Uni, une commission d'examen des affaires criminelles a examiné le cas de centaines de personnes potentiellement condamnées à tort. Rien dans ce projet de loi ne vise à empêcher une révision collective. Sur une question très mineure, j'ai même vu passer sur mon bureau des cas similaires de personnes accusées, impliquées dans les mêmes *actus reus*, ou des schémas de faits similaires, dans lesquels les corps policiers ou les procureurs de la Couronne avaient malheureusement commis des actes anticonstitutionnels dans certaines juridictions. Il y a des tendances de groupe qui sont apparues même dans les cas qui sont passés par mon bureau.

Si vous craignez que le projet de loi n'autorise pas les révisions collectives, je ne vois pas du tout les choses ainsi. Je crois que dans sa forme actuelle, il les permettrait. En fait, l'examen des éléments systémiques fait partie du mandat énoncé dans le projet de loi en ce qui concerne le rôle confié à la commission, c'est-à-dire ce sur quoi elle enquête et comment elle prend ces décisions. Vous êtes censés connaître les obstacles systémiques auxquels les gens font face et chercher des solutions systémiques.

**Le président :** S'il y a un deuxième tour, nous en prendrons note, sénatrice Pate.

**Senator Clement:** Minister, it's good to see you here. I want to go back to what you just said. The mandate includes systemic issues and recommendations. I want to raise Canada's Black Justice Strategy and the 114 recommendations that came out in June. Black communities across the country are now taking this in, and are trying to understand how this is going to help. I want to ask you a couple of questions, and then I'll get out of the way.

Recommendation 2 says, "Establish a Black Justice Portfolio within the Department of Justice." Recommendation 5 says:

Establish a unit within Statistics Canada's Centre for Justice and Community Safety Statistics responsible for the coordination and implementation of a whole of justice system Race and Identity-Based Data program.

How will the miscarriage of justice review commission gather data on the racial demographics of wrongful convictions to ensure transparency and accountability?

Then recommendation 53 says, "Provide mandatory training in anti-Black racism and cultural competence to all justice system professionals . . ." In line with that, what specific steps will be taken to mandate training for miscarriage of justice commissioners in anti-Black racism? Will the training ensure that commissioners are fully aware of the historical, systemic racial biases that affect Black victims, witnesses and defendants?

**Mr. Virani:** Thank you for those questions, Senator Clement. The response to that steering committee report is forthcoming, and I'm a bit encumbered in terms of what I can share publicly. We are very cognizant of the steering committee's recommendations. There are 114 of them.

There is a strong commitment on the part of the government to address the data collection piece significantly. You have already seen that in our approach and funding of Statistics Canada and our approach toward disaggregated data. What I would expect for this commission is that if we are going to give meaning to the fact that we need to have commissioners, those commissioners need to reflect the diversity of Canada, with particular attention to overrepresented groups such as Black and Indigenous people in this country, and that you would equally have statistics that would be provided so that we could have a slight change in that statistical skewing that I mentioned at the outset where five racialized cases were overturned out of 25 in a span of 22 years. To me, that is a statistically improbable statistic. It doesn't mesh.

**La sénatrice Clement :** Monsieur le ministre, je suis heureuse de vous voir ici. J'aimerais revenir à ce que vous venez de dire. Le mandat comprend des enjeux systémiques et des recommandations. Je veux parler de la Stratégie canadienne en matière de justice pour les personnes noires et des 114 recommandations qui ont été formulées en juin. Les communautés noires de tout le pays sont en train de prendre connaissance de ces recommandations et essaient de comprendre comment cela va les aider. Je vais vous poser quelques questions, et ce sera tout pour moi.

La recommandation 2 se lit comme suit : « Établir un portefeuille de la justice pour les personnes noires au sein du ministère de la Justice. » La recommandation 5 se lit comme suit :

Créer au sein du Centre de la statistique juridique et de la sécurité des collectivités de Statistique Canada, une unité chargée de la coordination et de la mise en œuvre d'un programme de données sur la race et l'identité pour l'ensemble du système de justice.

Comment la Commission d'examen des erreurs du système judiciaire recueillera-t-elle des données sur les caractéristiques démographiques raciales des condamnations injustifiées pour assurer la transparence et la reddition de comptes?

La recommandation 53 se lit comme suit : « Fournir à tous les professionnels du système de justice une formation obligatoire sur le racisme envers les personnes noires et les compétences culturelles [...] » Dans le même ordre d'idées, quelles mesures précises seront prises pour rendre obligatoire la formation des commissaires aux erreurs judiciaires en matière de racisme contre les Noirs? Cette formation permettra-t-elle aux commissaires de bien connaître les préjugés raciaux historiques et systémiques qui touchent les victimes, les témoins et les accusés noirs?

**M. Virani :** Je vous remercie de ces questions, sénatrice Clement. La réponse à ce rapport du comité directeur est à venir, et je suis un peu limité à l'égard de ce que je peux partager publiquement. Nous sommes très conscients des recommandations du comité directeur. Il y en a 114.

Le gouvernement s'est fermement engagé à s'attaquer de façon significative à la question de la collecte de données. Vous l'avez déjà vu dans notre approche et notre financement de Statistique Canada, ainsi que notre approche à l'égard des données désagrégées. Ce à quoi je m'attendrais de la part de cette commission, c'est que si nous voulons donner un sens au fait que nous avons besoin de commissaires, ces derniers doivent refléter la diversité du Canada, en portant une attention particulière aux groupes surreprésentés comme les Noirs et les Autochtones au pays. Il faut également recueillir des statistiques afin que nous puissions avoir un léger changement dans la distorsion statistique dont j'ai parlé au début, selon laquelle cinq condamnations de personnes racisées ont été renversées sur un

In terms of the training component, the training that would be provided is ultimately up to the purview of the independent commission. There are Treasury Board guidelines that relate to training, including on systemic racism and discrimination. Given that the mandate of the commission is to look at systemic barriers, including overrepresented groups, the training would need to be zoned in on those two particular cohorts, not to the detriment of other cohorts, but specifically with those two cohorts, Indigenous over-representation and Black over-representation. I think that informs a lot of what is guiding this bill.

I would like to be able to return here in years to come and indicate that the numbers have shifted significantly because more applications and also successfully overturned cases are happening. Certainly, in my brief time in this role there have been a number of cases, which goes back to Senator Prosper's comment that it is slightly on the uptick, but very slightly. It has gone from two or three cases to now five racialized cases. But they are out there, undoubtedly; we need to find them.

**Senator Clement:** Thank you for those answers. You indicated the current regime that is being addressed by this bill has not been reviewed since 2002. I would like to highlight that the Criminal Code has not been reviewed since 1955. It is time for a review with systemic racism in mind.

**Mr. Virani:** Fair enough. I think a lot of those steering committee recommendations — the 114 — touch on various aspects of the criminal justice system and looking at matters that start with original interactions and bail all the way to restorative justice and alternative and diversion measures. I hear you, but I think there has been an acute focus placed by the Black leadership in this country on the Black Justice Strategy and how the Criminal Code could be more responsive, and that's what we are in the process of responding to.

**Senator Clement:** Good to hear.

**Senator Senior:** Thank you for being here, minister. I'm going to follow up on a question that came to me — probably quite similar to what Senator Clement asked — which is that I'm not quite sure that I understood your response regarding disaggregated data and how that would be collected based on the cases that you expect to be coming. Who will do that work? Will the budget accommodate for that to happen, or are you expecting Statistics Canada to be a part of this work as well? I wasn't clear in terms of where the responsibility lies.

total de 25, en l'espace de 22 ans. À mon avis, ce chiffre est statistiquement improbable. Cela ne colle pas.

Pour ce qui est de la formation, elle relève en fin de compte de la commission indépendante. Il y a des lignes directrices du Conseil du Trésor qui portent sur la formation, y compris sur le racisme et la discrimination systémiques. Étant donné que la commission a pour mandat d'examiner les obstacles systémiques, y compris les groupes surreprésentés, la formation devrait être répartie entre ces deux cohortes en particulier, non pas au détriment des autres groupes, mais plus spécifiquement entre ces deux cohortes, entre la surreprésentation des Autochtones et la surreprésentation des Noirs. Je pense que cela éclaire une bonne partie de ce qui guide ce projet de loi.

J'aimerais pouvoir revenir ici dans quelques années en disant que les chiffres ont beaucoup changé parce qu'il y a plus de demandes et plus de condamnations renversées avec succès. Pendant le peu de temps que j'ai passé à ce poste, il y a eu un certain nombre de cas, ce qui nous ramène au commentaire du sénateur Prosper selon lequel c'est en progression, mais très légèrement. On est passé de deux ou trois cas à cinq cas de personnes racisées. Mais ils existent, sans aucun doute, et nous devons les trouver.

**La sénatrice Clement :** Je vous remercie de ces réponses. Vous avez dit que le régime actuel visé par ce projet de loi n'avait pas fait l'objet d'un examen depuis 2002. J'aimerais souligner que le Code criminel n'a pas été revu depuis 1955. Il est temps de procéder à un examen en gardant à l'esprit le racisme systémique.

**M. Virani :** D'accord. Je pense que bon nombre des recommandations du comité directeur — les 114 — portent sur divers aspects du système de justice pénale et sur des questions qui commencent par des interactions originales et qui vont de la mise en liberté sous caution à la justice réparatrice et aux mesures de substitution et de déjudiciarisation. Je comprends ce que vous dites, mais je pense que les dirigeants noirs du pays ont mis l'accent sur la Stratégie en matière de justice pour les personnes noires et sur la façon dont le Code criminel pourrait mieux répondre aux besoins, et c'est ce à quoi nous sommes en train de répondre.

**La sénatrice Clement :** C'est bon à entendre.

**La sénatrice Senior :** Merci d'être ici, monsieur le ministre. Je vais revenir sur une question qui m'est venue à l'esprit — probablement très semblable à celle de la sénatrice Clement —, à savoir que je ne suis pas certaine d'avoir bien compris votre réponse concernant les données désagrégées et la façon dont elles seraient recueillies en fonction des demandes que vous prévoyez recevoir. Qui fera ce travail? Le budget permettra-t-il de le faire, ou vous attendez-vous à ce que Statistique Canada participe également à ce travail? Je n'ai pas très bien compris à qui incombe cette responsabilité.

**Mr. Virani:** Thank you, Senator Senior. What I will refer to is that paragraph 696.87(1)(b) of the bill talks about the chief commissioner submitting to me, the minister, a report that would include:

(b) statistics on applicants that, to the extent possible, are disaggregated by gender identity, age, race, ethnic origin, language, disability, income and any other identity factor that is considered in the course of a gender-based analysis;

There you see reference in the specific legislation that the report that is meant to be done is meant to be done in providing disaggregated data across those various categories.

**Senator Senior:** Thank you.

**The Chair:** Minister, I want to follow up on the dialogue between you and Senator Batters about the composition of the commission. I was a bit concerned that there may not be enough lawyers, if I may be so semi-elitist as to say that.

**Mr. Virani:** You definitely sound like a former law dean.

**The Chair:** In the way in which this is constructed in terms of the qualifications of commissioners, it is actually possible to have all lawyers serve on this commission? We have not created a regime where there is a mandate for at least some non-lawyers. I'm curious to know why that wasn't done in a different way.

Let me try to be specific for the interpretation. What it says is that one half of the commissioners must not be persons in the other category, and the other category is lawyers with 10 years' experience in criminal law. What that would mean is that anybody who doesn't have 10 years experience in criminal law can be appointed in the flexible category, if I can call it that. I would have thought that one would have constructed this — like we do for appointments to boards of directors of law societies and you name it — that we make a commitment to a certain number of non-lawyer members, but you haven't done that in this bill.

**Mr. Virani:** If I follow your question, what you are indicating is that there could be other lawyers who either practise outside of criminal law or have practised less than 10 years.

**The Chair:** Exactly.

**Mr. Virani:** In terms of the approach that I would take if I'm in office staffing up this commission is that what we are trying to achieve is a complementarity in terms of the composition of the commission. We understand the need for significant criminal law expertise. That's something the Criminal Conviction Review

**M. Virani :** Merci, sénatrice Senior. Ce que je veux dire, c'est que l'alinéa 696.87(1)(b) du projet de loi dit que le commissaire en chef me présente, à moi, le ministre, un rapport incluant :

b) les statistiques au sujet des demandeurs, ventilées, dans la mesure du possible, selon l'identité de genre, l'âge, la race, l'origine ethnique, la langue, les handicaps, le revenu et tout autre facteur identitaire considéré dans le cadre d'une analyse comparative entre les sexes;

Dans le projet de loi, il est dit que le rapport qui doit être préparé doit fournir des données ventilées pour ces diverses catégories.

**La sénatrice Senior :** Merci.

**Le président :** Monsieur le ministre, j'aimerais revenir sur le dialogue entre vous et la sénatrice Batters au sujet de la composition de la commission. Je craignais qu'il n'y ait pas suffisamment d'avocats, si je peux me permettre d'être semi-élitiste.

**M. Virani :** Vous parlez certainement comme un ancien doyen de la faculté de droit.

**Le président :** Compte tenu de la façon dont tout cela est structuré en ce qui concerne les compétences des commissaires, est-il possible qu'uniquement des avocats siègent à cette commission? Nous n'avons pas créé de régime qui prévoit un mandat pour au moins quelques non-juristes. J'aimerais savoir pourquoi cela n'a pas été fait différemment.

Permettez-moi d'essayer d'être précise pour l'interprétation. Ce qu'on dit, c'est que la moitié des commissaires ne doivent pas être des personnes de l'autre catégorie, et l'autre catégorie est celle des avocats qui ont 10 ans d'expérience en droit pénal. Cela signifie que quiconque n'a pas 10 ans d'expérience en droit pénal peut être nommé dans la catégorie flexible, si je peux m'exprimer ainsi. J'aurais cru que l'on aurait structuré cela — comme on le fait pour les nominations aux conseils d'administration des barreaux, notamment — en s'engageant à avoir un certain nombre de membres qui ne seraient pas avocats, mais vous ne l'avez pas fait dans ce projet de loi.

**M. Virani :** Si je comprends bien votre question, vous dites qu'il pourrait y avoir d'autres avocats qui exercent en dehors du droit pénal ou qui ont exercé pendant moins de 10 ans.

**Le président :** Exactement.

**M. Virani :** Pour ce qui est de l'approche que j'adopterais si j'étais en poste pour constituer cette commission, ce que nous essayons d'assurer, c'est une complémentarité en ce qui concerne la composition de la commission. Nous comprenons la nécessité d'avoir une grande expertise en droit pénal. C'est

Group has hitherto provided. That's something that would need to be provided by this commission.

We're also cognizant of the fact that if you are looking at systemic inequality, if you are looking at mental health outcomes, et cetera, there may be a different type of expertise we would be seeking. That is the expertise that we are seeking with regard to the remainder of the group.

I agree with your technical point, but I think in terms of the approach to the commission and its composition, what we are trying to ensure is a diversity that would not be present if we said it had to be lawyers only of a certain number of [Technical difficulties] and only in the criminal law area.

**The Chair:** Thank you. I'm confident you will achieve that. I'm surprised that since you get to write the legislation, you didn't impose that obligation on yourself and your successors.

That takes us to slightly past the time we asked the minister to join us. As a result, we should bring this round of discussions to an end. I want to extend my thanks, colleagues, to you for your succinct questions and to the minister for providing succinct answers, which enabled each of us who wished to engage in dialogue with him to do so.

Thank you again, Minister Virani, for joining us.

**Mr. Virani:** Thank you for having me.

**The Chair:** We are resuming our study of Bill C-40, Miscarriage of Justice Review Commission Act (David and Joyce Milgaard's Law). For our second panel, we're fortunate to have Ms. Besner and Ms. Cyr remaining with us to continue our study and to field questions from senators.

We are able to skip past opening statements and move directly into questions.

**Senator Arnot:** My question is about the duty of the commission to do an annual report, with a view to — I hope — exposing, identifying or correcting the causes of a wrongful conviction — systemic or otherwise. What is the ministry's hope or expectation for that kind of reporting clause, of identifying, for instance, police officers, who are — first point of discretion — off on their own adventure or are myopic about things?

Also, a second point of major discretion, the Crown prosecutor. I'm just wondering what your thoughts are and what the ministry's expectations are. I could see that would be critical in getting at the core issues, making them public and calling

quelque chose que le Groupe de la révision des condamnations criminelles a déjà fourni. C'est quelque chose qui devrait être fourni par cette commission.

Nous sommes également conscients du fait que si l'on examine l'inégalité systémique, les résultats en matière de santé mentale, etc., nous pourrions rechercher un type d'expertise différent. C'est l'expertise que nous recherchons pour le reste du groupe.

Je suis d'accord avec votre argument technique, mais je pense que pour ce qui est de l'approche de la commission et de sa composition, ce que nous essayons de faire, c'est d'assurer une diversité qui ne serait pas présente si nous disions qu'il ne faut que des avocats d'un certain nombre de [difficultés techniques] et seulement dans le domaine du droit pénal.

**Le président :** Merci. Je suis convaincu que vous y parviendrez. Je suis surpris que, depuis que vous avez rédigé le projet de loi, vous n'avez pas imposé cette obligation à vous-même et à vos successeurs.

Cela nous amène un peu plus loin que le temps que nous avons demandé au ministre de passer avec nous. Par conséquent, nous devrions mettre fin à cette série de discussions. Je tiens à vous remercier, chers collègues, de vos questions succinctes et à remercier le ministre d'avoir fourni des réponses succinctes, ce qui a permis à chacun d'entre nous qui souhaitions dialoguer avec lui de le faire.

Merci encore, monsieur le ministre, de vous être joint à nous.

**M. Virani :** Merci de m'avoir invité.

**Le président :** Nous reprenons notre étude du projet de loi C-40, Loi sur la Commission d'examen des erreurs judiciaires (Loi de David et Joyce Milgaard). Pour notre deuxième groupe de témoins, nous avons la chance d'avoir Me Besner et Mme Cyr qui restent avec nous pour poursuivre notre étude et répondre aux questions des sénateurs.

Nous pouvons sauter les déclarations préliminaires et passer directement aux questions.

**Le sénateur Arnot :** Ma question porte sur l'obligation de la commission de faire un rapport annuel, dans le but, je l'espère, d'exposer, d'identifier ou de corriger les causes, systémiques ou autres, d'une condamnation injustifiée. Qu'est-ce que le ministère espère ou attend de ce genre de rapport. S'agit-il d'identifier, par exemple, les agents de police — premier point de pouvoir discrétionnaire — qui partent à l'aventure ou ont une vision myope des choses?

Il y a aussi un deuxième point de pouvoir discrétionnaire important, le procureur de la Couronne. Je me demande ce que vous en pensez et quelles sont les attentes du ministère. À mon avis, il serait essentiel de s'attaquer aux problèmes

certain institutions to task or accountability for mistakes with the kinds of consequences that this bill is trying to address.

**Ms. Besner:** The provision that requires the commission to publish its decisions is the one that's intended to provide a little bit more meat around what the circumstances when that led to the miscarriage of justice: the causes, the consequences.

On the specific issue of, for example, naming a particular individual, the commission may have to exercise a bit of caution because it's not going to be an adjudicative body, for example, capable of making conclusive findings like a court. There could be concerns about establishing wrongdoing categorically from a legal perspective. Once they refer the matter to the courts, and the courts of law will look into the specific legal issues, it may come out there, as well as subsequently afterwards when there's a claim for compensation due to wrongdoing.

The annual reports are intended to be a little bit more like a roll-up of stats, volume and turnaround time, but it's the publicity of decisions that's more intended or other things like general outreach function to provide public legal information to interested parties including criminal justice participants like law enforcement and prosecutors.

**Senator Arnot:** I saw that as a real value if the commission was going to report on those kinds of issues identifying common denominators in a wrongful conviction. I was hopeful that this would be one of the aspects that the reports could address.

**Ms. Besner:** In their outreach function and raising awareness about miscarriages of justice, in general, that is mentioned in Bill C-40. I think they're going to have a capacity to provide their oversight or even granular instances that led to miscarriages of justice, but just being careful not to influence the courts afterwards that are still going to have to deal with the specific legal issue at hand and some caution at naming someone if they don't have an adjudicative function.

**Senator Arnot:** Thank you.

**Senator Batters:** Bill C-40 mandates that the timeline for the commission to handle wrongful conviction review applications is ". . . as expeditiously as possible . . ." But it fails to define any parameters for what that means. Given the severity of what we're dealing with here, and how long some of these people have been waiting for actual justice, what does "as expeditiously as possible" mean, and why aren't there any parameters for this in Bill C-40?

fondamentaux, de les rendre publics et d'obliger certaines institutions à rendre des comptes pour les erreurs commises avec les conséquences que ce projet de loi tente de rectifier.

**Me Besner :** La disposition qui oblige la commission à publier ses décisions vise à fournir un peu plus de détails sur les circonstances qui ont mené à l'erreur judiciaire, les causes et les conséquences.

Pour ce qui est de la question précise de la désignation d'une personne en particulier, par exemple, la commission devra peut-être faire preuve d'un peu de prudence parce qu'elle ne sera pas un organisme d'arbitrage, par exemple, capable de tirer des conclusions concluantes comme un tribunal. Elle pourrait hésiter à établir de façon catégorique un acte répréhensible d'un point de vue juridique. Une fois qu'elle renvoie l'affaire aux tribunaux, et que ces derniers se penchent sur les questions juridiques particulières, la question peut être soulevée, ainsi que par la suite, lorsqu'il y a une demande d'indemnisation en raison d'un acte répréhensible.

Les rapports annuels sont plutôt censés être une synthèse des statistiques, du volume et du délai de règlement des demandes. Cependant, ils visent davantage à faire connaître les décisions, ou à remplir d'autres fonctions comme la sensibilisation du public afin de fournir des renseignements juridiques publics aux parties intéressées, y compris aux intervenants du système de justice pénale tels que les forces policières et les procureurs.

**Le sénateur Arnot :** Je voyais cela comme une valeur réelle si la commission devait faire rapport sur ce genre de questions en identifiant des dénominateurs communs dans une condamnation injustifiée. J'espérais que ce serait l'un des aspects que les rapports pourraient aborder.

**Me Besner :** Dans sa fonction de communication et de sensibilisation aux erreurs judiciaires, en général, c'est mentionné dans le projet de loi C-40. Je pense que les commissaires auront la capacité d'assurer leur surveillance, ou même de fournir des cas précis ayant mené à des erreurs judiciaires, mais ils doivent veiller, ensuite, à ne pas influencer les tribunaux, qui devront tout de même s'occuper de la question juridique précise en cause, et faire preuve de prudence lorsqu'il s'agit de citer des noms s'ils n'ont pas une fonction juridictionnelle.

**Le sénateur Arnot :** Merci.

**La sénatrice Batters :** Le projet de loi C-40 prévoit que la commission doit traiter les demandes de révision des erreurs judiciaires « le plus rapidement possible », mais il ne définit aucun paramètre de ce que cela signifie. Compte tenu de la gravité de la situation et du fait que certaines de ces personnes attendent depuis longtemps que justice soit faite, qu'entend-on par « le plus rapidement possible » et pourquoi n'y a-t-il pas de paramètres dans le projet de loi C-40?

**Ms. Besner:** Again, it's in the annual reports, the long list of data and information they will have to provide in the annual report. It includes the average processing time, et cetera. If you look, for example, at the commissions abroad, they publish on their websites that, for example, 70% of their cases are closed within a six-month period, a certain percentage takes more than a year or two years due to complexity — things like this is what is intended with the reporting requirements. Then just their transparency and the fact they're going to need to have a website and be accountable.

The words “as expeditiously as possible” are just to provide that general requirement to improve on processing times, and then there's the obligation to report on their processing times.

**Senator Batters:** Right. What I'm mainly concerned about is somebody being wrongfully convicted for a very long time. This is a whole huge new process being put in place to apparently alleviate many of these cases, but currently the processing of applications can take 20 months to 6 years, which is a very long time. Why wouldn't the minister and the government have put somewhat of a parameter around that, rather than just “as expeditiously as possible”?

**Ms. Besner:** Just to reiterate, I would point you to the annual reporting and the requirement to track and report on processing times. Also, I can point out, for the committee's benefit, that the regulations that currently accompany this part of the Criminal Code will be repealed. Those regulations have been identified as being onerous for applicants to meet, and also, part of the reason why some applications take a long time to process because there are different stages of the review, et cetera.

For example, the preliminary assessment stage will no longer survive once this legislation is implemented. It's intended that this legislation — like the commissions abroad — will do more of an admissibility screening and move to processing applications, so hopefully that will save on time.

**Senator Batters:** Bill C-40 creates the position of a victim services coordinator, but it doesn't state whether that will be a full- or part-time employee or a contract position. Which one is it?

**Ms. Besner:** The chief commissioner in the legislation is the chief operating officer responsible for overseeing staff and operations. The chief commissioner will be responsible for determining whether the victim coordinator position will be full-time, whether there will be more than one. It may depend on volumes, but as the head of the institution, the chief commissioner will be responsible for that.

**Me Besner :** Encore une fois, c'est dans les rapports annuels, la longue liste de données et de renseignements qu'ils devront fournir dans le rapport annuel. Cela comprend le temps de traitement moyen, etc. Si vous regardez, par exemple, les commissions à l'étranger, elles publient sur leurs sites Web que, par exemple, 70 % de leurs dossiers sont clos dans un délai de six mois, et qu'un certain pourcentage de cas prennent plus d'un an ou deux en raison de leur complexité. Les exigences concernant le rapport visent à obtenir ce genre de données. Il y a ensuite, la transparence et le fait que les commissaires devront avoir un site Web et rendre des comptes.

Les mots « le plus rapidement possible » visent simplement à répondre à l'exigence générale d'améliorer les délais de traitement, et il y a ensuite l'obligation de faire rapport sur les délais de traitement.

**La sénatrice Batters :** Oui. Ce qui m'inquiète surtout, c'est qu'une personne soit condamnée à tort pour une très longue période. Il s'agit d'un tout nouveau processus mis en place pour apparemment éviter un grand nombre de ces cas, mais à l'heure actuelle, le traitement des demandes peut prendre de 20 mois à 6 ans, ce qui est très long. Pourquoi le ministre et le gouvernement n'ont-ils pas fixé un paramètre à cet égard, au lieu de simplement dire « le plus rapidement possible »?

**Me Besner :** Je vous rappelle qu'il faut produire un rapport annuel et faire le suivi des délais de traitement. Je peux également signaler, pour la gouverne du comité, que les règlements qui accompagnent actuellement cette partie du Code criminel seront abrogés. On a jugé que ces règlements étaient onéreux pour les demandeurs, et c'est aussi l'une des raisons pour lesquelles le traitement de certaines demandes prend beaucoup de temps parce qu'il y a différentes étapes de l'examen, etc.

Par exemple, l'étape de l'évaluation préliminaire n'existera plus une fois que cette loi sera mise en œuvre. Il est prévu que cette mesure permettra — comme dans les commissions à l'étranger — de faire plutôt une vérification de l'admissibilité et de passer au traitement des demandes, ce qui, nous l'espérons, permettra de gagner du temps.

**La sénatrice Batters :** Le projet de loi C-40 crée un poste de coordonnateur des services aux victimes, mais il ne précise pas s'il s'agira d'un emploi à temps plein ou à temps partiel, ou d'un poste contractuel. De quel type de poste s'agira-t-il?

**Me Besner :** Le commissaire en chef prévu dans la loi est l'administrateur en chef des opérations responsable de la surveillance du personnel et des opérations. Le commissaire en chef sera chargé de déterminer si le poste de coordonnateur des services aux victimes sera à temps plein, et s'il y en aura plus d'un. Cela dépendra peut-être du volume de demandes, mais en tant que responsable de l'institution, le commissaire en chef en sera responsable.

**Senator Batters:** So there has been no determination made whether it's just a contract position, a part-time position, a full-time position, more than one? There's no indication about that? There's just the requirement to have some sort of victim services coordinator, but not necessarily anything more than that?

**Ms. Besner:** Yes. Oversight on staffing, as I mentioned, will fall under the responsibility of the chief commissioner as the head of the institution.

**Senator Batters:** Bill C-40 does not stipulate the pay of the chief commissioner and the other commissioners, only indicating that compensation will be “. . . fixed by the Governor in Council,” which is cabinet. I received the government's minimally responsive answer to that question after I had asked questions to the sponsor after his speech. I asked that weeks earlier and finally I got responses from the government. This is what the answer said for that question:

The salary range minimum is between \$180,000 minimum, and the maximum is \$464,800. The salary range for the other four to eight commissioners will use the same 2024-25 compensation for GC group, but beginning and ending at lower levels.

That's a range of \$284,000 — just the range. Can you give us a better indication of how much these commissioners will actually be paid?

**Ms. Besner:** Determining remuneration falls under the responsibility for machinery of government issues. It's the Prime Minister who's responsible for that, and he's supported by senior personnel at the Privy Council Office. After the legislation passes, there will be a development of the classification profiles for the commissioner positions. The chief commissioner will undoubtedly be a higher-level position given the additional responsibilities involved in that being full time and having the responsibility for the oversight of operations, staff, et cetera, versus the other commissioners who could be full time or part time.

In terms of that range, I agree with you: It's very wide. Given the complexity of the issues, et cetera, all I can say is that we don't anticipate it's going to be anywhere on the lower half of the Governor-in-Council range. It's like GC-1 to 8 or 9 — something like that. We're figuring middle to upper, but it's not for us to confirm what it will be. It will probably be part of the information provided when they do recruitment, staffing and all that.

**Senator Batters:** Middle to upper — so probably \$300,000 plus up to \$500,000?

**Ms. Besner:** Somewhere between those two figures that you were provided, yes.

**La sénatrice Batters :** Donc, on n'a pas déterminé s'il s'agit simplement d'un poste contractuel, à temps partiel, ou à temps plein, ou s'il y aura plus d'un poste? Il n'y a aucune indication à ce sujet? Il suffit d'avoir un coordonnateur des services aux victimes, mais pas nécessairement plus que cela?

**Me Besner :** Oui. Comme je l'ai mentionné, c'est le commissaire en chef qui supervisera la dotation en personnel à titre de responsable de l'institution.

**La sénatrice Batters :** Le projet de loi C-40 ne précise pas la rémunération du commissaire en chef et des autres commissaires, mais indique seulement que la rémunération sera « [...] fixée par le gouverneur en conseil », c'est-à-dire le Cabinet. J'ai reçu la réponse minimale du gouvernement à cette question après avoir posé des questions au parrain après son discours. Je les avais posées des semaines plus tôt et j'ai finalement obtenu des réponses du gouvernement. Voici la réponse à cette question :

L'échelle salariale minimale se situe entre un minimum de 180 000 \$ et un maximum de 464 800 \$. L'échelle salariale des quatre à huit autres commissaires sera la même que celle du groupe GC pour 2024-2025, mais elle commencera et se terminera aux niveaux inférieurs.

C'est une fourchette de 284 000 \$, juste la fourchette. Pouvez-vous nous donner une meilleure idée du salaire de ces commissaires?

**Me Besner :** La détermination de la rémunération est sous la responsabilité de l'appareil gouvernemental. C'est le premier ministre qui en est responsable, et il est appuyé par des cadres supérieurs du Bureau du Conseil privé. Une fois le projet de loi adopté, on élaborera les profils de classification des postes de commissaire. Le poste de commissaire en chef sera sans aucun doute un poste de niveau supérieur, étant donné les responsabilités supplémentaires qu'implique ce poste à temps plein et la responsabilité de la surveillance des opérations, du personnel, etc., par rapport aux autres commissaires qui pourraient être à temps plein ou à temps partiel.

Pour ce qui est de cette fourchette, je suis d'accord avec vous : elle est très large. Compte tenu de la complexité des questions, et de tout le reste, tout ce que je peux dire, c'est que nous ne nous attendons pas à ce que la rémunération se situe dans la moitié inférieure de la fourchette GC. Cela va, je pense, de GC-1 à GC-8 ou 9. Nous nous attendons à ce qu'elle se situe entre le milieu et le haut de la fourchette, mais ce n'est pas à nous de confirmer ce que ce sera. Cela fera probablement partie de l'information fournie au moment du recrutement, de la dotation et de tout le reste.

**La sénatrice Batters :** Du milieu au haut — elle sera donc probablement de plus de 300 000 \$ à 500 000 \$?

**Me Besner :** Quelque part entre les deux chiffres qui vous ont été fournis, oui.

**Senator Batters:** Good to know. Second round, please.

**Senator Dalphond:** I might be interested in that. It's more in my field than the Senate; I'll leave the Senate.

[*Translation*]

Ms. Besner, you were very involved in drafting the bill and you're in a position to enlighten us.

My first question is quite short — it's Senator Carignan's question. It relates to clause 696.2, which defines who can make an application for review. Clause 696.2(1)(a) reads as follows:

**(a)** a person who has been found guilty of an offence under an Act of Parliament or a regulation made under an Act of Parliament, including a person found guilty under the...

That would include a military member who has committed an offence under the Criminal Code or the service code for military personnel.

**Ms. Besner:** My colleague and I discussed that issue over the break. The Controlled Drugs and Substances Act and the Criminal Code are both federal statutes.

As to whether the code of conduct is a regulation, that's a very specific and technical question, subject to the Statutory Instruments Act. With your permission, we'll need to follow up on that question.

**Senator Dalphond:** Yes, of course.

My apologies, I think I called the code of conduct a "service code". My second question concerns the powers. The powers, duties and functions are set out on page 10. Subsection (2) makes reference to support for applicants in need.

I myself have argued the case of a prisoner. Communicating with him was complicated and his ability to send us instructions was even more complicated. I know that the minister mentioned that it would be possible to visit people in prison who have made an application. This is a major change in comparison to how the RCMP operates.

Among the powers already mentioned, clause 696.84(2)(d) reads as follows:

**(d)** assisting them, if they are without means, in obtaining legal assistance in relation to making an application or providing a written response to an investigation report prepared by the Commission.

**La sénatrice Batters :** C'est bon à savoir. Je voudrais un deuxième tour, s'il vous plaît.

**Le sénateur Dalphond :** Cela pourrait m'intéresser. Cela relève davantage de mon domaine que le Sénat; je quitterais le Sénat.

[*Français*]

Madame Besner, vous avez été très impliquée dans la rédaction du projet de loi et vous êtes en mesure de nous éclairer.

Ma première question est plutôt courte — c'était celle du sénateur Carignan. Elle concerne l'article 696.2, qui définit qui peut faire une demande d'examen. À l'alinéa 696.2(1)a, on peut lire ceci :

**a)** une personne qui a été déclarée coupable d'une infraction à une loi fédérale ou à ses règlements, notamment une personne qui a été déclarée coupable sous le régime de la [...]

Cela comprendrait un militaire qui a commis une infraction soit en vertu du Code criminel, soit en vertu du code de service des Forces canadiennes.

**Me Besner :** Ma collègue et moi avons discuté de cela pendant la pause. La Loi réglementant certaines drogues et autres substances et le Code criminel sont des lois fédérales.

Pour ce qui est de savoir si le code de conduite constitue un règlement, c'est une question assez précise et technique, en vertu de la Loi sur les textes réglementaires. Si vous nous le permettez, nous allons devoir faire un suivi sur cette question.

**Le sénateur Dalphond :** Oui, bien sûr.

Pardonnez-moi, je crois que je l'ai appelé « code de service » plutôt que code de conduite. Ma deuxième question concerne les pouvoirs. À la page 11, on retrouve les attributions de la commission. Au paragraphe (2), il est question du soutien aux demandeurs dans le besoin.

Personnellement, j'ai plaidé la cause d'un prisonnier. La capacité de le rejoindre était compliquée et la capacité de nous envoyer des instructions l'était encore plus. Je sais que le ministre a mentionné qu'il serait possible, pour des membres de la commission, d'aller visiter les personnes qui ont fait une demande dans les prisons. Il s'agit d'un gros changement par rapport au fonctionnement du GRCC.

Dans les pouvoirs qui sont mentionnés, à l'alinéa 696.84(2)d), on peut lire ceci :

**d)** à les aider, s'ils sont démunis, à obtenir de l'assistance juridique en ce qui a trait à la présentation d'une demande ou d'observations écrites en réponse à un rapport d'enquête préparé par la Commission.

If there is an investigation and a report is prepared, comments on the report must be provided within a specific timeframe. Will this be contracted out or will it be done by commission staff?

**Ms. Besner:** No. It will have to be contracted out to avoid any conflicts of interest.

**Senator Dalphond:** Do you have a budget allowing you to appoint outside counsel to assist the parties who don't have access to legal aid or other financial means?

**Ms. Besner:** Yes.

**Senator Dalphond:** Are the powers enumerated based on the powers of the British or Scottish commissions? Are we mirroring what is being done in Scotland or England?

**Ms. Besner:** I think that the idea originated from the report that came out of the public consultations.

**Senator Dalphond:** Thank you; that answers my questions.

[English]

**Senator Prosper:** Thank you for being here with us.

My first question relates to language, specifically the language within remedies and investigations.

Under investigations, proposed new subclause 696.5(1) provides the condition:

. . . has reasonable grounds to believe that a miscarriage of justice may have occurred or considers that it is in the interests of justice to do so, it may conduct an investigation in relation to an application.

Under "remedies," proposed new subclause 696.6(2) provides that:

If the Commission has reasonable grounds to conclude that a miscarriage of justice may have occurred and considers that it is in the interests of justice to do so, it must . . . ;

Then it goes on to proposed subparagraphs (a) and (b).

Why is there reference to "or" under "investigation" and the inclusion of "and" under "remedies"?

**Ms. Besner:** Thank you for that question. It's an intentional distinction between the trigger for the commission to be able to conduct an investigation. It was pointed out that, under the current regime, regarding which the regulations state that the

S'il y a eu enquête et qu'un rapport a été rédigé, une période est prévue pour commenter le rapport d'enquête. Est-ce qu'il y aura des mandats externes ou est-ce que ce sera fait par du personnel de la commission?

**Me Besner :** Non. Il faudra que ce soit des mandats externes pour éviter les conflits d'intérêts.

**Le sénateur Dalphond :** Aurez-vous un budget qui permettra de mandater des avocats externes pour assister les parties qui n'ont pas accès à l'aide juridique ou à d'autres moyens financiers?

**Me Besner :** Oui.

**Le sénateur Dalphond :** Est-ce que les pouvoirs qui sont décrits sont basés sur ceux de la commission anglaise et de la commission écossaise? Est-ce que nous sommes le miroir de ce qui se fait en Écosse et en Angleterre?

**Me Besner :** Je pense que l'idée émane plutôt du rapport sur les consultations publiques qui ont été tenues.

**Le sénateur Dalphond :** Merci; cela répond à mes questions.

[Traduction]

**Le sénateur Prosper :** Je vous remercie d'être parmi nous.

Ma première question porte sur le libellé, plus précisément sur le libellé des mesures de redressement et des enquêtes.

En ce qui concerne les enquêtes, le nouveau paragraphe 696.5(1) proposé prévoit la condition suivante :

Si elle a des motifs raisonnables de croire qu'une erreur judiciaire a pu être commise ou si elle estime que cela servirait l'intérêt de la justice, la Commission peut mener une enquête relativement à la demande. En ce qui concerne les enquêtes, le nouveau paragraphe 696.5(1) proposé prévoit la condition suivante :

Sous la rubrique « Mesures de redressement », le nouveau paragraphe 696.6(2) proposé prévoit que :

Si elle a des motifs raisonnables de conclure qu'une erreur judiciaire a pu être commise et qu'elle estime que cela servirait l'intérêt de la justice, elle prend l'une des mesures de redressement suivantes :

On passe ensuite aux alinéas a) et b) proposés.

Pourquoi y a-t-il un « ou » sous « Enquête », et un « et » sous « Mesures de redressement »?

**Me Besner :** Je vous remercie de cette question. Il s'agit d'une distinction intentionnelle quant au facteur déclencheur qui permet à la commission de mener une enquête. On a souligné que, dans le cadre du régime actuel, pour lequel le règlement

Minister of Justice must have reasonable grounds to believe that a miscarriage of justice may have occurred in order to conduct an investigation, there are instances where there is not sufficient information already available on hand and where the minister or the CCRG on their behalf felt it precluded them from being able to access relevant information to retain an application and continue to look into it.

The “or” there is intended to remedy that Catch-22. If there isn’t already sufficient information or evidence but there’s something in there that points to potential merit, they’ll be able to do it in the interests of justice. When it comes time to make the referral back to the courts, the two components are needed. It’s a single test still but with two components.

**Senator Prosper:** Okay.

Proposed paragraph 696.6(5)(e) provides:

the distinct challenges that applicants who belong to certain populations face in obtaining a remedy for a miscarriage of justice, with particular attention to the circumstances of Indigenous or Black applicants; and

— it goes on.

Could you comment on “distinct challenges” and “circumstances” as referenced within that particular section?

**Ms. Besner:** Yes.

The decision-making factors currently include the first three that are in the bill, which I think are (e) and (f). I’m going to have to look at it again there. The last two, the personal circumstances of the applicant and the distinct challenges, are being added. They’re to reflect the fact — I think senators around the table were mentioning a while ago about systemic racism and a lot of other factors that have led to miscarriages of justice, and yet there still hasn’t been an ability to look into those cases more deeply. So they’re being added there.

Also, it reflects the fact that the interests of justice, which I was just talking about, are not just administration of just considerations; they are also circumstances that relate to an individual. The courts consider the interests of justice, so this is kind of mirroring that. Again, this is drawing from the case law. The distinct challenges faced by certain populations could include Indigenous identity; the impacts of colonialism, residential schools, systemic racism, racial profiling and the effects of intimate partner violence; and underlying issues, such as poverty, homelessness, addiction, mental health, age, gender and disability.

It’s meant to provide an ability to look at all the underlying factors that could be relevant.

stipule que le ministre de la Justice doit avoir des motifs raisonnables de croire qu’une erreur judiciaire a pu être commise pour mener une enquête, il y a des cas où il n’y a pas suffisamment de renseignements disponibles et où le ministre ou le GRCC, ont estimé que cela les empêchait d’avoir accès à des renseignements pertinents pour donner suite à une demande et continuer de l’examiner.

Le « ou » vise à corriger cette impasse. S’il n’y a pas déjà suffisamment d’information ou de preuves, mais qu’il y a quelque chose dans le dossier qui indique un mérite potentiel, ils pourront enquêter dans l’intérêt de la justice. Lorsque vient le temps de renvoyer la question aux tribunaux, les deux éléments sont nécessaires. C’est toujours un seul critère, mais il comporte deux volets.

**Le sénateur Prosper :** D’accord.

L’alinéa 696.6(5)(e) proposé se lit comme suit :

les difficultés spécifiques rencontrées par les demandeurs appartenant à certaines populations pour obtenir des mesures de redressement en cas d’erreur judiciaire, particulièrement en ce qui touche la situation des demandeurs autochtones ou noirs;

... ça continue.

Pourriez-vous nous parler des « difficultés spécifiques » et de la « situation » mentionnées dans cet article?

**Me Besner :** Oui.

À l’heure actuelle, les trois premiers facteurs de décision qui figurent dans le projet de loi sont les alinéas e) et f). Je vais devoir y revenir. Les deux derniers, soit la situation personnelle du demandeur et les difficultés spécifiques, sont ajoutés. Ils visent à tenir compte du fait — je pense que les sénateurs ici présents ont parlé il y a quelque temps du racisme systémique et de beaucoup d’autres facteurs qui ont mené à des erreurs judiciaires, et pourtant, il n’a pas encore été possible d’examiner ces cas plus en profondeur. C’est donc ajouté là.

De plus, cela reflète le fait que les intérêts de la justice, dont je viens de parler, ne se limitent pas à l’administration des considérations juridiques; il faut aussi considérer la situation de l’intéressé. Les tribunaux tiennent compte des intérêts de la justice, et c’est donc un peu le reflet de cela. Encore une fois, cela s’inspire de la jurisprudence. Les défis distincts auxquels font face certaines populations pourraient comprendre l’identité autochtone, les répercussions du colonialisme, les pensionnats, le racisme systémique, le profilage racial et les effets de la violence par un partenaires intime, ainsi que les problèmes sous-jacents comme la pauvreté, l’itinérance, la toxicomanie, la santé mentale, l’âge, le sexe et le handicap.

Cela vise à permettre d’examiner tous les facteurs sous-jacents qui pourraient être pertinents.

**Senator Prosper:** Thank you.

[Translation]

**Senator Oudar:** Perfect, because I too have questions on clause 696.5(1), relating to the commission's powers. This clause stipulates that the commission may conduct an investigation if it has reasonable grounds to believe that a miscarriage of justice may have occurred or considers that it is in the interest of justice to do so. Here, the nuance of the word "or" is clear.

However, in either case, the commission must conduct an investigation and not "may" conduct an investigation. In my opinion, the commission should have the duty to conduct an investigation if it deems that it has reasonable grounds to believe, or, in the second case, if there's a miscarriage of justice.

Both are extremely important: reasonable grounds by the commission or a miscarriage of justice. I'm having trouble understanding when the commission would not conduct an investigation under either of those circumstances. I think that the legislator should have made an investigation mandatory. I'd like your thoughts on that.

**Ms. Besner:** I'm delighted you asked that question. It is possible in some cases for there to be already enough evidence or information to justify the referral.

Certainly, the bill seeks to reduce the processing time for applications. If there are circumstances where an investigation is not necessary, because there are already sufficient grounds for a referral, the commission will have the power to immediately make the referral to preserve its resources and investigate where warranted.

**Senator Oudar:** Are you not referring instead to clause 696.6? I'm talking about the power to investigate first, prior to the remedy. Indeed, I had another question on the subsequent clause. I understand that the commission may already have received information?

**Ms. Besner:** Yes.

**Senator Oudar:** Do you think everything is being done to ensure a comprehensive process? The Quebec Bar suggested exactly the same thing. Is the commission authorizing itself to use information it already has? Rather, why not conduct an investigation to abide by a process that would ensure some measure of fairness? Doesn't that concern you? In terms of fairness, are all the legal processes being followed, in your opinion?

**Ms. Besner:** The intent is to give the commission enough flexibility to investigate when it needs to and for it to be able to seek evidence. If that's not necessary, for whatever reason,

**Le sénateur Prosper :** Merci.

[Français]

**La sénatrice Oudar :** Cela tombe bien, car j'ai justement des questions au sujet du paragraphe 696.5(1), qui porte sur les pouvoirs de la commission. L'article stipule que la commission peut faire enquête si elle a des motifs raisonnables de croire qu'une erreur judiciaire a été commise ou si elle estime que cela servirait l'intérêt de la justice. Ici, on a bien compris la nuance du mot « ou ».

Cependant, qu'on soit dans une situation ou dans l'autre, la commission doit faire enquête, et non « peut » faire enquête. À mon avis, la commission devrait avoir l'obligation de faire enquête si elle estime qu'elle a des motifs raisonnables de croire, ou dans l'autre cas, s'il y a une erreur judiciaire.

Ces deux cas sont très importants : les motifs raisonnables de la commission ou une erreur judiciaire. J'ai du mal à comprendre qu'elle s'abstienne de faire enquête dans une de ces deux situations. Je pense que le législateur aurait dû prévoir l'obligation de faire enquête. J'aimerais savoir ce que vous en pensez.

**Me Besner :** Je suis contente que vous ayez posé la question. Il est possible d'avoir des circonstances où il y a déjà suffisamment de preuves ou de renseignements pour justifier le renvoi.

Il est certain qu'avec ce projet de loi, on tâche de réduire le délai de traitement des demandes. S'il y a des circonstances où il n'est pas nécessaire d'enquêter, car il y a déjà suffisamment de motifs pour faire un renvoi, la commission pourra immédiatement faire un renvoi pour préserver ses ressources et enquêter là où c'est nécessaire.

**La sénatrice Oudar :** N'êtes-vous pas plutôt à l'article 696.6? Je parle du pouvoir d'enquête d'abord, avant la mesure de redressement. D'ailleurs, j'avais une autre question sur l'article suivant. Je comprends que la commission aurait pu déjà avoir des renseignements?

**Me Besner :** Oui.

**La sénatrice Oudar :** Pensez-vous que tout est respecté en ce qui concerne un processus qui soit intégral? Le Barreau du Québec a suggéré exactement la même chose. La commission s'autorise-t-elle à utiliser des renseignements qu'elle avait déjà? Pourquoi ne fait-elle pas plutôt une enquête pour suivre un processus qui respecterait une forme d'équité? Cela ne vous préoccupe-t-il pas? Pour vous, sur le plan de l'équité, tout est respecté pour ce qui est des processus juridiques?

**Me Besner :** L'intention est de prévoir assez de souplesse pour que la commission puisse faire enquête lorsqu'elle a besoin de le faire et qu'elle puisse rechercher de la preuve. Si ce n'est

resources to do that should not be used, including the time period prior to the referral.

For example, when new DNA evidence is revealed by another source and it's recognized as being reliable and proves quite conclusively that the wrong person has been convicted, it's possible that the new DNA evidence is already sufficient for a referral to be made, without the need for new samples or new lab tests. That's one example.

**Senator Oudar:** It's possible that errors can occur under the new system too.

I have a question relating to the following clause. Clause 696.6 states that the commission can grant one of the following remedies on completion of a review: direct a new trial or refer the matter to a court of appeal. The clause begins as follows: "If the Commission has reasonable grounds to conclude that a miscarriage of justice may have occurred...". If a miscarriage of justice has occurred, that is enough to direct a new trial or refer the matter to a court of appeal, but the legislator included that it may also do so if it "...considers that it is in the interests of justice to do so...".

If there is any unconscious bias or anything, more marginalized groups may be disadvantaged. Why did you add the words, "in the interests of justice"? If there is a miscarriage of justice, is there not an obligation to direct a new trial or refer the matter to a court of appeal. Why add that condition that seems, in my opinion, to give the commission some discretion, because it will have to determine whether or not it's in the interests of justice to do so?

I want to return to the comments made in this committee on concerns about marginalized groups, be they Indigenous, Black or women. Those words are redundant. Suffice it to say that if the commission believes there has been a miscarriage of justice, it must act and order a new trial or refer the case to a court of appeal for a hearing and determination. We don't need to add to that discretionary power the need to determine whether or not it's in the interests of justice. I'd like to hear your comments on that. Does that requirement concern you?

**Ms. Besner:** The idea is based on the threshold used by Scotland. Their threshold has two parts, more or less in the same way we do in the bill. They explained that they find it very useful to have these two parts, because it ensures flexibility on both sides of the issue.

They gave the example of a single mother who had been convicted of an offence that wasn't very serious and hadn't been imprisoned. This greatly influenced her ability to get a job, among other things. The commission could have seen this case as not being one for which a court should order a new trial, as

pas nécessaire, pour quelque raison que ce soit, il ne faut pas dépenser des ressources à le faire, dont le temps précédant le renvoi.

Par exemple, lorsqu'une nouvelle preuve d'ADN est révélée par une autre source et qu'elle est reconnue comme étant fiable et qu'elle prouve de manière assez convaincante que la mauvaise personne a été condamnée, il est possible que cette preuve d'ADN suffise déjà à faire un renvoi, sans avoir à faire de nouveaux prélèvements et de nouveaux tests auprès d'un laboratoire. C'est un exemple.

**La sénatrice Oudar :** Il y a une possibilité que des erreurs soient commises aussi dans ce nouveau processus.

J'aurais une question sur l'article suivant, l'article 696.6. On dit que la commission peut ordonner des mesures de redressement au terme de son examen, donc soit prescrire un nouveau procès, soit renvoyer l'affaire devant la cour d'appel. Au début de l'article, on dit : « Si elle a des motifs raisonnables de conclure qu'une erreur judiciaire a pu être commise [...] ». Si une erreur judiciaire a été commise, c'est suffisant pour ordonner un nouveau procès ou renvoyer l'affaire devant la cour d'appel, mais le législateur a inclus qu'elle peut aussi le faire si « [...] elle estime que cela servirait l'intérêt de la justice [...] ».

S'il y a des biais inconscients ou autres, des groupes plus marginalisés pourraient se trouver à être défavorisés. Pourquoi avez-vous ajouté les mots « servirait l'intérêt de la justice »? S'il y a eu une erreur judiciaire, on n'est pas obligé d'ordonner un nouveau procès ou de renvoyer le tout à la cour d'appel. Pourquoi avoir ajouté cette condition qui me semble aussi une forme de discrétion de la commission, car elle devra estimer si cela sert ou non l'intérêt de la justice?

Je reviens aux commentaires qui ont été faits à ce comité sur les préoccupations par rapport aux groupes marginalisés, soit les Autochtones, les Noirs et les femmes. Ces mots sont superfétatoires. Il suffirait de dire que si la commission estime qu'il y a une erreur judiciaire, il faut agir et ordonner un nouveau procès ou renvoyer le dossier devant la cour d'appel pour audition et décision. Nous n'avons pas besoin d'ajouter un élément sur le pouvoir discrétionnaire de déterminer ou non si cela sert l'intérêt de la justice. J'aimerais vous entendre là-dessus. Êtes-vous préoccupée par ce critère?

**Me Besner :** Cette idée est venue du test qui est employé en Écosse. Ils ont ces deux composantes, plus ou moins de la même façon dont on le retrouve dans le projet de loi. Ils ont expliqué qu'ils trouvent très utile d'avoir ces deux composantes, parce que cela assure de la souplesse des deux côtés de la médaille.

Ils ont donné l'exemple d'une mère monoparentale qui avait été condamnée pour une infraction qui n'était pas très sérieuse et qui n'avait pas été emprisonnée. Cela a grandement influencé sa capacité d'obtenir un emploi, entre autres. La commission aurait pu voir ce dossier comme n'étant pas une demande pour laquelle

the courts are already overloaded with cases. However, the commission was of the opinion that, in the interests of justice, under those circumstances, it was justifiable to retain the file and make the referral.

I have another interesting example. On the flip side, they receive requests from people who have been found guilty of multiple murders. It's possible that, among these murders, there is a victim for whom they are not responsible. The commission gave that as an example of a referral or review of the case by a court, but it would be unlikely to have any impact on the status of the individual, who will still have to serve their life sentence, given their many very serious convictions. They apply the interest of justice threshold in those circumstances to not investigate and make a referral.

**Senator Oudar:** Thank you for those clarifications. In both of those examples, there was a miscarriage of justice.

**Ms. Besner:** Yes.

**Senator Oudar:** In the event of a miscarriage of justice, we could simply send the case back without adding an additional criterion. Thank you for giving the example of Scotland.

Given that their law has been in force for some time, have they studied the results of applying that criterion, to see if it has caused any injustices or errors in terms of systemic discrimination against marginalized groups?

**Ms. Besner:** I'd have to do some research on that. They also have an extensive website with research and other information. However, it's not something I could explain to you today.

**Senator Oudar:** Thank you.

[English]

**The Chair:** Would it be possible, Ms. Besner, to identify that material and share it with the committee through the clerk?

**Ms. Besner:** What I can find on it, yes.

**The Chair:** That would be great.

**Senator Pate:** Thank you to both of you for staying with us. I was very pleased to hear the minister say that he didn't see anything in the bill that precluded a group review.

I'm curious as to what your view is on Justices LaForme and Westmoreland-Traoré's recommendation that the bill be amended to include proactive and systemic changes. They

un tribunal devrait ordonner un nouveau procès, car les tribunaux sont déjà surchargés de dossiers. Cependant, la commission était d'avis que, dans l'intérêt de la justice et dans ces circonstances, il était justifiable de retenir le dossier et de faire le renvoi.

J'ai un autre exemple intéressant. De l'autre côté de la médaille, ils reçoivent des demandes de personnes qui ont été trouvées coupables de multiples meurtres. Il est possible que, parmi ces meurtres, il y ait une victime pour laquelle ils ne sont pas responsables. La commission a donné cela comme exemple d'un renvoi ou d'un réexamen de l'affaire par un tribunal, mais cela n'aura probablement aucun impact sur le statut de la personne, qui devra toujours servir sa peine à perpétuité, compte tenu des nombreuses condamnations très sérieuses. Ils appliquent le test de l'intérêt de la justice dans ces circonstances pour ne pas enquêter et faire un renvoi.

**La sénatrice Oudar :** Merci pour les précisions. Dans les deux exemples, il y avait une erreur judiciaire.

**Me Besner :** Oui.

**La sénatrice Oudar :** On pourrait simplement, en présence d'erreur judiciaire, renvoyer le dossier sans ajouter un critère additionnel. Merci d'avoir donné l'exemple de l'Écosse.

Étant donné que la loi est en vigueur depuis quelque temps, est-ce qu'ils ont étudié les résultats de l'application de ce critère, pour voir si cela avait causé des injustices ou des erreurs en matière de discrimination systémique sur les groupes marginalisés?

**Me Besner :** Il faudrait que je fasse une recherche là-dessus. Ils ont aussi un site Web exhaustif avec des recherches et autres. Toutefois, ce n'est pas quelque chose que je pourrais vous expliquer aujourd'hui.

**La sénatrice Oudar :** Merci.

[Traduction]

**Le président :** Serait-il possible, madame Besner, d'identifier ces documents et de les transmettre au comité par l'entremise du greffier?

**Me Besner :** Ce que je peux trouver, oui.

**Le président :** Ce serait formidable.

**La sénatrice Pate :** Merci à vous deux d'être restés avec nous. J'ai été très contente d'entendre le ministre dire qu'il n'y avait rien dans le projet de loi qui s'opposait à une révision collective.

J'aimerais savoir ce que vous pensez de la recommandation des juges LaForme et Westmoreland-Traoré de modifier le projet de loi pour y inclure des changements proactifs et systémiques.

reported this as necessary to ensure a more comprehensive review.

I understand that you may have read this. The minister indicated he had.

**Ms. Besner:** Yes.

**Senator Pate:** What in the bill would allow the type of review, remembering this was actually something produced at the request of Justices Westmoreland-Traoré and LaForme to document the discussions they had with these women? What in the current legislation would allow this type of review, and how would you see it happening?

**Ms. Besner:** I'm happy to point out a few things in the bill. You'll notice that at the beginning of the part that talks about the commission, the mandate of the commission was narrowly worded to begin with. It's been expanded as a result of an amendment made in the House of Commons.

However, the mandate was intended to be an overarching mandate. When you get close to pages 10, 11 and 12, which discuss the powers, duties and functions, there was a lot in the bill that was intended to get out the proactive outreach function and the publication of decisions, as I mentioned a while ago, to be able to describe systemic causes that — yes, sorry?

**Senator Pate:** I don't mean to be rude, but I'm conscious that I went overtime last time, and I don't want to take from my colleagues. Would this review being advocated for be possible with Bill C-40, in your opinion?

**Ms. Besner:** I don't see why it would not. The only thing I could see as in other cases like in the U.K. when they did the massive postal worker review, I think the remedies themselves have to be individual because the remedies are made to a particular court where the instance first originated. The remedy, of course, is to a particular individual that was found guilty. I think that would be the only limitation. The same happened as well in the self-defence review where, at the end, there was a group review where there were individual recommendations and remedies that were then issued. I see it as being similar.

**Senator Pate:** The challenge with a self-defence review is there was evidence the context of abuse had not been taken into account. There is evidence of context of abuse, racism and the history, the 718.2(e), even though it existed in law at the time, it was not taken into account.

Ils ont indiqué que c'était nécessaire pour assurer un examen plus complet.

Je crois comprendre que vous l'avez lu. Le ministre a dit qu'il l'avait fait.

**Me Besner :** Oui.

**La sénatrice Pate :** Qu'y a-t-il dans le projet de loi qui permettrait ce genre d'examen, si l'on se rappelle que c'est quelque chose qui a été produit à la demande des juges Westmoreland-Traoré et LaForme pour documenter les discussions qu'ils ont eues avec ces femmes? Qu'est-ce qui, dans la loi actuelle, permettrait ce genre d'examen, et comment pensez-vous que cela pourrait se faire?

**Me Besner :** Je vais me faire un plaisir de souligner quelques éléments du projet de loi. Vous remarquerez qu'au début de la partie qui traite de la commission, le mandat de la commission était formulé de façon très étroite au départ. Il a été élargi à la suite d'un amendement apporté à la Chambre des communes.

Toutefois, ce mandat se voulait un mandat global. Aux pages 10, 11 et 12, où il est question des attributions, il y avait beaucoup de choses dans le projet de loi qui visaient à souligner la fonction de sensibilisation proactive et la publication des décisions, comme je l'ai mentionné tout à l'heure, afin de pouvoir décrire les causes systémiques — oui, pardon?

**La sénatrice Pate :** Je ne veux pas être impolie, mais je sais que j'ai dépassé mon temps la dernière fois, et je ne veux pas empiéter sur le temps de mes collègues. Est-ce que cet examen que l'on préconise serait possible avec le projet de loi C-40, à votre avis?

**Me Besner :** Je ne vois pas pourquoi ce ne serait pas le cas. La seule chose que j'ai pu voir, c'est que dans d'autres cas comme au Royaume-Uni, où l'on a procédé à une révision massive pour les postiers, je pense que les mesures de redressement doivent être individuelles, car elles sont présentées au tribunal où l'affaire a été jugée. Les mesures de redressement s'adressent, bien sûr, à une personne donnée qui a été reconnue coupable. Je pense que ce serait la seule limite. La même chose s'est produite dans le cadre de l'examen de la légitime défense où, à la fin, il y a eu une révision collective qui a donné lieu à des recommandations et des mesures de redressement individuelles. Je considère que c'est similaire.

**La sénatrice Pate :** Le problème, en ce qui concerne la révision portant sur la légitime défense, c'est qu'il y avait des preuves que le contexte de violence n'avait pas été pris en compte. Il y avait des preuves de contexte d'abus, et de racisme, et même si l'alinéa 718.2e) existait en droit à l'époque, il n'avait pas été pris en compte.

There are a number of issues judges — the requirement for new factors, the bill does not read that you could actually go beyond and look at context that may have been available but didn't get presented, because either lawyers, Crown counsel or judges didn't think it was relevant. As we know, there are ongoing cases still where that is an issue.

**Ms. Besner:** It is the provision pointed out a while ago, the distinct challenges certain populations face in obtaining a remedy for a miscarriage of justice. That is really the spirit behind that, additional factors that must be considered.

**Senator Pate:** If you were asked for advice, you would say Bill C-40 could allow for this kind of review.

**Ms. Besner:** Yes.

**Senator Simons:** I have two separate questions: One is to do with the annual report where it says the average length of time. Ms. Besner, I think it was you who said in Britain 70% is this, 30% is that. It doesn't say that in the act. When you are saying an average, is it a median? I always think of the statistician who drowned in a river that was an average of three feet deep.

**Ms. Besner:** I want to look at it again.

**Senator Simons:** It just says "average."

**Ms. Besner:** Okay.

**Senator Simons:** If you know what I mean, the average can sometimes hide a —

**Ms. Besner:** Yes. I can say we modelled that on what is done in other jurisdictions. They do compartmentalize the percentage of cases that take six months and under, or one year and under, then the percentage that take a year or two years, the complex cases. Hopefully, the commission will adopt that.

**Senator Simons:** It doesn't say that. Now that you have said it in this room and on the record, we'll hope they will look back at this transcript and they do just that.

Then I wish to ask about the supports for applicants in need. I find this perplexing. Do you actually provide them with any support or tell them where to go? Directing them to services in their communities for persons in need. That's like the work of a social worker. You are directing them presumably to provincial resources. This one, assisting them if they are without means in relation to necessities such as food and housing. Presumably,

Il y a un certain nombre de questions auxquelles les juges — le projet de loi ne dit pas qu'il est possible d'aller au-delà des nouveaux facteurs et d'examiner le contexte qui était peut-être disponible, mais qui n'a pas été présenté, parce que les avocats, les procureurs de la Couronne ou les juges ne pensaient pas que c'était pertinent. Comme nous le savons, il y a encore des cas où cela pose problème.

**Me Besner :** C'est la disposition qui a été soulignée il y a quelque temps, les défis distincts que certaines populations doivent relever pour obtenir réparation d'une erreur judiciaire. C'est vraiment l'esprit derrière cela, les facteurs supplémentaires qui doivent être pris en considération.

**La sénatrice Pate :** Si on vous demandait conseil, vous diriez que le projet de loi C-40 pourrait permettre ce genre d'examen.

**Me Besner :** Oui.

**La sénatrice Simons :** J'ai deux questions distinctes. La première concerne le rapport annuel, où il est question de la durée moyenne. Madame Besner, je crois que c'est vous qui avez dit qu'en Grande-Bretagne, c'est 70 % pour ceci, 30 % pour cela. Ce n'est pas ce que dit la loi. Lorsque vous parlez d'un délai moyen, s'agit-il d'une médiane? Je pense toujours au statisticien qui s'est noyé dans une rivière d'une profondeur moyenne de trois pieds.

**Me Besner :** Je dois relire ce passage.

**La sénatrice Simons :** Il est simplement question d'un « délai moyen ».

**Me Besner :** D'accord.

**La sénatrice Simons :** Si vous voyez ce que je veux dire, la moyenne peut parfois cacher un...

**Me Besner :** Oui. Je peux dire que nous nous sommes inspirés de ce qui se fait dans les autres administrations. Elles compartimentent le pourcentage de cas qui prennent six mois et moins, ou un an et moins, puis le pourcentage de cas qui prennent un an ou deux, les cas complexes. J'espère que la commission adoptera cela.

**La sénatrice Simons :** Ce n'est pas ce qui est dit. Maintenant que vous l'avez dit dans cette salle et que c'est consigné au compte rendu, nous espérons que la commission s'y reportera et qu'elle fera cela.

J'aimerais ensuite poser des questions sur le soutien offert aux demandeurs dans le besoin. Cela me laisse perplexe. Leur offrez-vous du soutien ou leur dites-vous où aller? On parle de les orienter vers les services offerts dans leur collectivité aux personnes dans le besoin. C'est comme le travail d'un travailleur social. Vous les dirigez vraisemblablement vers les ressources provinciales. On parle ici de les aider, s'ils sont démunis, en ce

that doesn't mean you give them food and housing. What does it mean?

**Ms. Besner:** It is intended to provide authority and responsibility for a certain function so that there is funding that goes with that. It is anticipated it would be third service providers who would provide those support services, but the commission would have funding and an ability to refer to that.

**Senator Simons:** You would actually have funding. Then would you be partnering with provinces or not-for-profit agencies? I don't understand.

**Ms. Besner:** As well, the commission will have the capacity and ability to contract for services, including service providers. Many of the things in here are those jurisdictional hooks. They are backed up by the budget proposal that goes with it.

**Senator Simons:** In 2(d), assisting them if they are without means in obtaining legal assistance. One of the constant challenges is the provinces simply don't have the money to run their legal aid programs. Whether you want to point fingers at the federal or provincial government, it doesn't matter to the person who cannot get legal aid. Is there money imagined here to hire legal counsel, to fund legal aid? How would this work to help them obtain legal assistance?

**Ms. Besner:** It is not, necessarily, to connect with the legal aid plans. It is to have a fund so if applicants in need do not have the assistance of a lawyer and have not qualified for legal aid, there could be funding for them to access the services of a lawyer.

For example, there could be a roster of experienced people in the areas of miscarriages of justice. We know of several in Canada who have expertise in this area who could then have a limited mandate to assist someone with the application, or in responding to the commission before it makes a decision.

**Senator Simons:** I'm sure this is all very well intentioned, but it strikes me that, in some cases, it is duplicative and in other cases — these cases are often complicated. You do not need lawyers only; sometimes you need private investigators or to reinvestigate if the police have not done the investigation that seems to be necessary.

I'm a little at a loss. What kinds of funds are we talking about? How many people? Will there be lawyers who are retained on

qui à trait à leurs besoins de base, notamment l'alimentation et le logement. Cela ne veut pas dire, je suppose, que vous leur donnez de la nourriture et un logement. Qu'est-ce que cela signifie?

**Me Besner :** Cela vise à conférer des pouvoirs et des responsabilités à l'égard d'une certaine fonction afin qu'il y ait du financement pour cela. On s'attend à ce que ce soit des tiers fournisseurs de services qui assurent ces services de soutien, mais la commission aura le financement et la capacité de diriger les gens vers ces services.

**La sénatrice Simons :** Vous auriez, en fait, du financement. Dans ce cas, seriez-vous partenaire des provinces ou des organismes sans but lucratif? Je ne comprends pas.

**Me Besner :** De plus, la commission aura la capacité de conclure des contrats pour des services, y compris avec des fournisseurs de services. Bon nombre des éléments qui figurent ici sont des problèmes de compétence. Ils sont appuyés par la proposition budgétaire qui l'accompagne.

**La sénatrice Simons :** À l'alinéa 2d), les aider, s'ils sont démunis, à obtenir de l'assistance juridique. L'une des difficultés constantes, c'est que les provinces n'ont tout simplement pas l'argent nécessaire pour administrer leurs programmes d'aide juridique. Qu'on veuille pointer du doigt le gouvernement fédéral ou le gouvernement provincial, ce n'est pas ce qui importe pour la personne qui ne peut pas obtenir de l'aide juridique. A-t-on prévu de l'argent pour embaucher un conseiller juridique, pour financer l'assistance juridique? Comment cela pourrait-il aider ces personnes à obtenir une assistance juridique?

**Me Besner :** Il ne s'agit pas nécessairement d'établir des liens avec les régimes d'aide juridique. Il s'agit d'avoir un fonds afin que les demandeurs démunis, qui n'ont pas d'avocat et qui ne sont pas admissibles à l'aide juridique, puissent avoir accès aux services d'un avocat.

Par exemple, il pourrait y avoir une liste de personnes d'expérience dans le domaine des erreurs judiciaires. Nous en connaissons plusieurs au Canada qui ont une expertise dans ce domaine et qui pourraient alors avoir un mandat limité pour aider quelqu'un à présenter une demande ou à répondre à la commission avant qu'elle ne prenne une décision.

**La sénatrice Simons :** Je suis certaine que tout cela part d'une très bonne intention, mais il me semble que, dans certains cas, c'est redondant et dans d'autres cas — ces cas sont souvent compliqués. Il ne faut pas seulement des avocats; il faut parfois des enquêteurs privés ou une nouvelle enquête si la police n'a pas mené l'enquête qui semble nécessaire.

J'ai un peu de mal à comprendre. De quel genre de fonds parlons-nous? Combien de personnes? Y aura-t-il des avocats

contract? Will there be a rota of people who are doing this pro bono or at a reduced rate? How would this work?

**Ms. Besner:** When it comes to investigations, the commission is the decision-making body. If it contracts out to private investigators or other forensic experts for whatever, those services will be provided to the commission, not to the applicant. There cannot be a conflict of interest.

If an applicant is without representation, and doesn't have the means to articulate the grounds for an application or to make submissions that would assist the commission in making the decision, there will be a fund available so they can get independent counsel to assist with those parts of their application, but not with the investigative part. The commission will do that itself.

**Senator Simons:** Before I run out of time here, I want to make sure I understand.

You are saying you would do the investigation?

**Ms. Besner:** The commission.

**Senator Simons:** The commission. So you would have private investigators, forensic DNA analysis, maybe a pathologist to redo an autopsy? These are all things that would potentially be things you would fund?

**Ms. Besner:** Yes. Currently, this happens under the existing regime. They are not like staff. We don't have, for the government, extensive staff, because it is in accordance with the demand. It would be largely contracted out, indeed. Forensic labs are often reached approached to do additional analyses whether it is ballistics, biology, DNA.

**Senator Simons:** A forensic accountant. You could imagine all kinds of things that are not murder. Thank you.

[Translation]

**Senator Clement:** I have a question similar to Senator Simons', but your response is interesting.

I'd like to come back to the annual report described in clause 696.87. There is a very detailed list of disaggregated statistics that will be required.

What will the department do with that report? I represent communities that want follow-ups. I have to tell you that it's great, that gender analysis plus is satisfying and there are details. However, what are you going to do with this report and how will you communicate with the people who are waiting for that data, these statistics and these results?

engagés à contrat? Y aura-t-il une rotation de gens qui travailleront pro bono ou à un taux réduit? Comment cela fonctionnerait-il?

**Me Besner :** En ce qui concerne les enquêtes, c'est la commission qui prendra les décisions. Si elle fait appel à des enquêteurs privés ou à d'autres experts judiciaires, c'est à elle que ces services seront fournis, et non pas au demandeur. Il ne peut pas y avoir de conflit d'intérêts.

Si un demandeur n'est pas représenté, et n'a pas les moyens d'énoncer les motifs d'une demande ou de présenter des observations qui aideraient la commission à prendre une décision, un fonds sera disponible pour qu'il puisse obtenir l'aide d'un avocat indépendant pour ces parties de sa demande, mais pas pour l'enquête. La commission s'en chargera elle-même.

**La sénatrice Simons :** Avant de manquer de temps, je veux m'assurer de bien comprendre.

Vous dites que vous feriez enquête?

**Me Besner :** La commission.

**La sénatrice Simons :** La commission. Vous auriez donc des enquêteurs privés, des analyses d'ADN médico-légales, peut-être un pathologiste pour refaire une autopsie? Ce sont toutes des choses que vous pourriez financer?

**Me Besner :** Oui. Cela se fait déjà sous le régime actuel. Ces experts ne font pas partie du personnel. Nous n'avons pas beaucoup de personnel au sein du gouvernement, parce que cela dépend de la demande. En fait, c'est sous-traité en grande partie. On fait souvent appel à des laboratoires judiciaires pour effectuer des analyses supplémentaires, qu'il s'agisse de balistique, de biologie ou d'ADN.

**La sénatrice Simons :** Ou à un juricomptable. Vous pouvez imaginer toutes sortes de choses autres que des meurtres. Merci.

[Français]

**La sénatrice Clement :** J'ai une question semblable à celle de la sénatrice Simons, mais je pense que ce que vous avez répondu est intéressant.

J'aimerais revenir au rapport annuel décrit dans l'article 696.87. Il y a une liste très détaillée de statistiques ventilées qui seront requises.

Qu'est-ce que le ministère fera avec ce rapport? Je représente des communautés qui veulent des suivis. C'est très bien, je dois vous dire que l'analyse comparative entre les sexes plus est satisfaisante et il y a des détails. Cependant, qu'allez-vous faire avec ce rapport et comment allez-vous communiquer avec les gens qui attendent ces données, ces statistiques, ces résultats?

**Ms. Besner:** There is an obligation to publish the annual report on the commission's website, and annual reports will also be tabled in Parliament through the Minister of Justice.

**Senator Clement:** Given all the communities you've consulted for analysis, putting information on a website isn't always the most community-oriented way of communicating.

Does the department have any other ideas for reconnecting with marginalized communities?

**Ms. Besner:** It's not necessarily the department, but rather the new commission, which is at arm's length from government.

It undoubtedly has the obligation to educate the public and potential or existing applicants and be accessible. All these provisions set out in the beginning, under powers, duties and functions, list those elements.

**Senator Clement:** Can there be a function to ensure in-person communication?

**Ms. Besner:** Yes.

**Senator Clement:** Thank you.

**Senator Carignan:** I have two questions. Indeed, I saved time, because Senator Prosper and Senator Oudar asked my questions. Unfortunately, I still have one question. It relates to presumption in 696.6(6), which reads as follows:

#### **Innocence**

(6) For greater certainty, the Commission may grant a remedy under subsection (2) even if the evidence does not establish the innocence of the applicant.

Here then is my question. How can I reconcile this subsection with the remedy set out in clause 696.6(2), which states the following: "If the Commission has reasonable grounds to conclude that a miscarriage of justice may have occurred..."? How can I then conclude that there was a miscarriage of justice without a shred of proof establishing innocence?

**Ms. Besner:** In the U.S., many regimes require conclusive proof of a person's innocence. It should be noted here that the commission is not a judicial court, it is not a criminal court, so it won't have to determine innocence or guilt. It is an entity with the mandate to conduct an investigation, gather evidence and information —

**Me Besner :** Il y a une obligation prévoyant que le rapport annuel soit publié sur le site Web de la commission, et les rapports annuels seront aussi transmis au Parlement par le biais du ministre de la Justice.

**La sénatrice Clement :** Avec toutes les communautés que vous avez consultées pour faire des analyses, mettre de l'information sur un site Web, ce n'est pas toujours la façon la plus communautaire de communiquer.

Est-ce que le ministère pourrait avoir d'autres idées pour ce qui est de se reconnecter avec les communautés marginalisées?

**Me Besner :** Ce n'est pas forcément le ministère, mais plutôt la nouvelle commission, qui est une entité indépendante du ministère.

Elle a assurément une obligation de faire de la sensibilisation auprès du public et des demandeurs potentiels ou existants et d'être accessible. Toutes ces dispositions qui sont décrites au début, sous les attributions relatives aux pouvoirs et fonctions, énumèrent ces éléments.

**La sénatrice Clement :** Il peut y avoir une fonction de communiquer de façon réelle?

**Me Besner :** Oui.

**La sénatrice Clement :** Merci.

**Le sénateur Carignan :** J'ai deux questions. En fait, j'ai gagné du temps, car le sénateur Prosper et la sénatrice Oudar ont posé les questions que j'avais. Malheureusement, j'ai toujours un point d'interrogation. Il me vient de la présomption prévue à 696.6(6), qui dit ceci :

#### **Innocence**

(6) Il est entendu que la Commission peut prendre une mesure de redressement prévue au paragraphe (2) même en l'absence d'éléments de preuve établissant l'innocence du demandeur.

Je me pose donc cette question : comment puis-je concilier ce paragraphe avec la mesure de redressement se trouvant au paragraphe 696.6(2), qui dit : « Si elle a des motifs raisonnables de conclure qu'une erreur judiciaire a pu être commise [...] »? Comment puis-je arriver à la conclusion qu'il y a eu une erreur judiciaire sans un iota de preuve établissant l'innocence?

**Me Besner :** Aux États-Unis, plusieurs régimes exigent une preuve concluante établissant l'innocence d'une personne. Il faut constater ici que la commission n'est pas une cour judiciaire, elle n'est pas une cour de justice pénale, donc elle n'aura pas à déterminer les questions d'innocence ou de culpabilité. C'est une entité qui a le mandat de mener une enquête, de recueillir des preuves et des renseignements...

**Senator Carignan:** I understand that, but my question is quite clear. How can one rationally determine that there are reasonable grounds to conclude that a miscarriage of justice may have occurred without any evidence establishing the person's innocence?

**Ms. Besner:** Proof of innocence is precisely what the courts rely on to determine guilt or innocence. Let me be clear that the commission is not there to make that determination or overturn a conviction. The commission is an entity that can conduct investigations, and if a certain threshold is reached, a different threshold than the courts have, it can make a referral. Indeed, in foreign countries, some referrals are made but not accepted by the courts; we're talking about approximately one third.

Our threshold, currently, has been criticized as being too high, such that all the referrals are more or less overturned later by the courts. If the threshold is that high, there may be some cases that are dismissed, when, in fact, there could be a miscarriage of justice.

**Senator Carignan:** I'm hearing you, but I don't understand; these are things that happen.

I have another question, still in relation to court martial courts. There is a definition of court of appeal in clause 696.1, which states the following:

**court of appeal** means the court of appeal for the province in which the matter that is the subject of the application was heard.

Every time I read "court of appeal", I have to read "court of appeal for the province". Does that include the Court Martial Appeal Court of Canada? What is a court of appeal for the province?

I think that it should be included in the application for review. Those are my two points.

[English]

**The Chair:** Such as you discover, Ms. Besner, could you share that with us through the clerk?

**Ms. Besner:** Yes.

**The Chair:** Thank you.

I have a few questions myself. It seems to me that the two most critical dimensions of this whole process of addressing potentially wrongly convicted people are the person who believes they — and so far, we have only seen about men — believes they were wrongly convicted. How do they initiate, and how do they get the support to move their claim forward?

**Le sénateur Carignan :** Je comprends cela, mais ma question est assez claire. Comment arriver de façon rationnelle à la conclusion qu'il y a des motifs raisonnables de conclure qu'une erreur judiciaire a pu être commise sans aucun élément de preuve établissant l'innocence de la personne?

**Me Besner :** Une preuve établissant l'innocence, c'est justement ce sur quoi les tribunaux déterminent la culpabilité ou l'innocence. Il faut préciser que la commission n'est pas là pour rendre cette décision ou renverser une condamnation. La commission est une entité qui peut mener des enquêtes, et si un certain seuil est atteint, un seuil qui n'est pas le même que pour les tribunaux judiciaires, elle peut faire un renvoi. Effectivement, dans les pays étrangers, il y a des renvois qui sont faits et qui ne sont pas acceptés par les tribunaux; on parle d'environ un tiers.

Notre seuil, en ce moment, a été critiqué comme étant trop élevé, de sorte que tous les renvois sont plus ou moins renversés par les tribunaux par la suite. Si le test est si élevé que cela, il y a peut-être certains dossiers où ils sont rejetés, alors qu'il pourrait y avoir une erreur judiciaire.

**Le sénateur Carignan :** Je vous entends, mais je ne comprends pas; ce sont des choses qui arrivent.

J'ai une autre question, toujours sur la cour martiale. Il y a une définition de cour d'appel à l'article 696.1 qui dit, et je cite :

**cour d'appel** La cour d'appel de la province où l'audition de l'affaire faisant l'objet de la demande a été tenue.

Chaque fois que je lis « cour d'appel », je dois lire « cour d'appel de la province ». Est-ce que cela inclut la cour d'appel de la cour martiale du Canada? Est-ce que c'est une cour d'appel provinciale?

Je pense qu'il faut ajouter cela dans la demande de vérification. C'était mes deux points.

[Traduction]

**Le président :** Comme vous l'avez découvert, maître Besner, pourriez-vous nous en faire part par l'entremise du greffier?

**Me Besner :** Oui.

**Le président :** Merci.

J'ai moi-même quelques questions à poser. Il me semble que les deux aspects les plus importants de tout ce processus de traitement des personnes potentiellement condamnées à tort sont qu'elles croient — et jusqu'à maintenant, nous n'avons vu que des hommes — avoir été victimes d'une erreur judiciaire. Comment peuvent-elles présenter une demande et obtenir le soutien nécessaire pour faire avancer leur demande?

I'm interested in the degree to which the inmate in the Prince Albert penitentiary is going to know this is an opportunity for him, in this case, and also that there might be a degree of initial legal support to guide that process. Do you imagine a kind of prison legal aid for potentially wrongly convicted folks that the commission will establish?

I ask that question recognizing you are not the commissioner, and I am in, in some ways, asking you to build a commission and how it would work. It seems to me to be a critical question. I don't know that we want to hear that there are 32,000 applicants, but we do want to know that these people will get an opportunity to know and have their cases move forward.

That is the first of my two questions.

**Ms. Besner:** We hear through a variety of sources that perhaps the reasons why there aren't too many applications in Canada compared to abroad is reluctance or a lack of trust in the fact that the decision maker is not an independent body. There is also the fact that the system is not known — even among some criminal law practitioners, not everyone knows about the Criminal Conviction Review Group. The regulations have been criticized as being very onerous for applicants, especially those without legal assistance, to meet. They have to gather all transcripts and have all the dates of all their hearings, et cetera. There is also a high test for referral.

Those are some of the things that this bill seeks to remedy, along with a specific outreach function for the commission to communicate with potential applicants about its existence and mandate to offer guidance and assistance. If people are without means, it is also to give them access to some legal assistance for the application. It's that kind of transformation that is intended.

**The Chair:** Thank you.

I will ask my second question. The other dimension that is critical for applicants is the decision that the commission will make.

We have been through exercises around this table in the last few years. Let me take the judge legislation as an example. In the consideration of whether a judge did a dishonourable thing for which they may get their knuckles rapped and reprimanded, we built in layers of consideration and we constructed the nature of panels that have to include some judges and some laypeople, and all the rest of it — for a decision as to whether a judge did a moderately bad thing in terms of judicial behaviour.

We were unbelievably disciplined in the structure of that.

J'aimerais savoir dans quelle mesure le détenu du pénitencier de Prince Albert saura qu'il peut en bénéficier, en l'occurrence, et qu'il pourrait avoir un certain soutien juridique initial pour le guider dans ce processus. Envisagez-vous une sorte d'aide juridique en milieu carcéral pour les personnes potentiellement condamnées à tort?

Je vous pose cette question parce que vous n'êtes pas le commissaire, et je vous demande, d'une certaine façon, de décrire la commission et la façon dont elle fonctionnerait. Il me semble que c'est une question cruciale. Je ne sais pas si nous voulons entendre dire qu'il y a 32 000 demandeurs, mais nous voulons avoir l'assurance que ces personnes auront la possibilité d'être informées et de faire avancer leur dossier.

C'est la première de mes deux questions.

**Me Besner :** Diverses sources nous disent que les raisons pour lesquelles il n'y a pas beaucoup de demandes au Canada par rapport aux autres pays sont peut-être la réticence ou le manque de confiance à l'égard du fait que le décideur n'est pas un organisme indépendant. Il y a aussi le fait que le système n'est pas connu — même chez certains criminalistes, tout le monde ne connaît pas le Groupe de révision des condamnations criminelles. Le règlement a été critiqué comme étant très onéreux pour les demandeurs, surtout ceux qui n'ont pas d'assistance juridique. Ils doivent rassembler toutes les transcriptions et connaître toutes les dates de leurs audiences, et cetera. La barre est également haute pour le renvoi.

Ce sont là quelques-uns des problèmes que le projet de loi cherche à corriger, en plus d'une fonction de sensibilisation spécifique permettant à la commission de communiquer avec les demandeurs potentiels au sujet de son existence et de son mandat qui est d'offrir des conseils et de l'aide. Si les gens sont démunis, c'est aussi pour leur donner accès à une assistance juridique pour leur demande. C'est ce genre de transformation qui est prévu.

**Le président :** Merci.

Je vais poser ma deuxième question. L'autre dimension critique pour les demandeurs est la décision que prendra la commission.

Nous avons participé à des exercices autour de cette table au cours des dernières années. Prenons l'exemple du projet de loi sur les juges. Pour déterminer si un juge a commis un acte déshonorant qui pourrait justifier une réprimande, nous avons intégré plusieurs niveaux de considération, et nous avons défini la nature des comités, qui doivent inclure des juges et des profanes, et cetera — chargés de décider si un juge a commis un acte plus ou moins répréhensible en termes de comportement judiciaire.

Nous avons structuré cela de façon extrêmement rigoureuse.

Here, we are not disciplined in the structure of it. We have a set of commissioners. We don't say whether they need to be three lawyers and a non-lawyer deciding. We don't say whether there have to be non-lawyers on the panel. I don't understand why we haven't committed the same kind of discipline to the decision process here for wrongly convicted people that we do for judges or for lawyers facing discipline — or probably 100 myriad circumstances where provinces and the federal government write the rules.

Why haven't we done that here?

**Ms. Besner:** I'm glad you asked the question, because it gives me an opportunity to expand upon an answer that the minister provided a while ago. I think it's a question that came from Senator Batters about quorum. In the legislation, you will notice that the chief commissioner convenes and presides at the meetings. The chief commissioner must be a lawyer with 10 years of experience. That is one answer to that question.

In terms of other elements of what you just asked, Mr. Chair, the commissioners will be supported by staff. Commissions abroad have mentioned that their staff — the case reviewers — are all lawyers. Some of them are perhaps not lawyers but maybe former investigators. They come with experiences. They are the workhorses.

For sure, with this commission and the budget it has, it will be supported by staff that will be competent and qualified to assist in the commission's decision making.

**The Chair:** I'll stop there. We have a few people on a second round, and I don't want to interfere with that. Senators, you have about three minutes per question.

**Senator Batters:** First of all, going back to what you were just discussing the quorum, I noticed that about the presiding. However, there is also a provision — and I can't find it as quickly as I need right now — but there is a provision that says that when the commissioner is absent — and it is pretty open-ended about that — then there is an acting commissioner. There is nothing to say that the acting commissioner necessarily needs to be a lawyer. That is a potential hole, because I was going to follow up on whether the commissioner actually needs to be part of that quorum or not. So maybe you could just look at that, because I think that is a hole there for you.

The other thing I wanted to briefly ask you about to give you a chance to clarify the answer: Senator Oudar was having an exchange with you in French and I was listening to translation — and something might not have been properly relayed to me. You were giving an example, Ms. Besner, of a murderer convicted of several murders but perhaps one of them was a wrongful conviction. However, they were in jail, serving a sentence for

Dans ce cas-ci, ce n'est pas structuré avec rigueur. Nous avons un groupe de commissaires. Nous ne disons pas s'il faut que ce soit trois avocats et un non-juriste qui décident. Nous ne disons pas s'il doit y avoir des non-juristes. Je ne comprends pas pourquoi nous n'avons pas imposé la même rigueur au processus décisionnel prévu pour les personnes condamnées à tort que nous le faisons pour les juges ou pour les avocats qui font face à des mesures disciplinaires — ou probablement dans des myriades de circonstances où les provinces et le gouvernement fédéral rédigent les règles.

Pourquoi ne l'avons-nous pas fait ici?

**Me Besner :** Je suis contente que vous posiez cette question, parce que cela me donne l'occasion de revenir sur une réponse que le ministre a donnée plus tôt. Je crois que la sénatrice Batters avait posé une question au sujet du quorum. Dans le projet de loi, vous remarquerez que le commissaire en chef convoque et préside les réunions. Le commissaire en chef doit être un avocat ayant 10 ans d'expérience. C'est une réponse à cette question.

Pour ce qui est des autres éléments de votre question, monsieur le président, les commissaires seront appuyés par le personnel. Les commissions à l'étranger ont mentionné que leur personnel — les examinateurs de cas — sont tous des avocats. Certains d'entre eux ne sont peut-être pas des avocats, mais d'anciens enquêteurs. Ce sont des gens expérimentés. Ce sont les chevaux de trait.

Il est certain qu'avec son budget, cette commission sera appuyée par du personnel compétent et qualifié pour l'aider à prendre des décisions.

**Le président :** Je vais m'arrêter là. Quelques sénateurs veulent un deuxième tour, et je ne veux pas les en priver. Honorables sénateurs, vous avez environ trois minutes par question.

**La sénatrice Batters :** Tout d'abord, pour revenir à ce que vous venez de dire au sujet du quorum, j'ai remarqué cela au sujet de la présidence. Cependant, il y a aussi une disposition — et je n'arrive pas à la trouver aussi rapidement que j'en ai besoin maintenant —, mais il y a une disposition qui dit que lorsque le commissaire est absent — et c'est assez vague à ce sujet —, il y a un commissaire intérimaire. Rien ne dit que le commissaire par intérim doit nécessairement être un avocat. C'est une lacune potentielle, parce que j'allais demander si le commissaire doit faire partie du quorum ou non. Vous pourriez peut-être vous pencher sur ce point, car je pense qu'il y a là une lacune.

L'autre chose que je voulais vous demander brièvement pour vous donner l'occasion de clarifier la réponse, c'est que la sénatrice Oudar a eu un échange avec vous en français. J'écoutais l'interprétation et quelque chose n'a peut-être pas été correctement traduit. Vous avez donné l'exemple, maître Besner, d'un meurtrier reconnu coupable de plusieurs meurtres, mais dont l'un lui a peut-être valu une condamnation injustifiée.

many other murders. Were you using that as an example of something not be in the interests of justice? Because I was, frankly, shocked by your answer. I would like to give you an opportunity to explain it because I see no other way out of that.

**Ms. Besner:** It is an example where if someone is convicted of a murder that they did not commit, that does amount to a miscarriage of justice. Whether or not it is in the interests of justice to refer the matter back for a new trial is something the commission can turn its mind to and something the commissioners abroad have had to turn their minds to when it comes to applicants with, like I said, for example, serial killers —

**Senator Batters:** That's one part of the test but not the other part. Is that what you are saying? That it could be something —

**Ms. Besner:** The interests of justice, yes.

**Senator Batters:** That would not meet the interests of justice. Okay. You were giving the answer I was trying to get from the minister that he didn't give me.

**Ms. Besner:** On your first question, I believe, in the case of absence or incapacity of the chief commissioner, subsection 2 does say it has to be someone so qualified, so a lawyer with 10 years of experience. I think it does say that.

**Senator Batters:** I will look at that when I have a chance. Thank you.

**Senator Pate:** The recommendation was made by Justices LaForme and Westmoreland-Traoré that clause 696.72 would need to be amended to allow for proactive and systemic reform within the commission's mandate.

You mentioned sending back for a new trial. I need your help to tell me how you would construct the argument to do this kind of review for these 12 women. Because many of them pleaded guilty. They need to have proactive and systemic reform to prevent future miscarriages of justice. I thought it would require an amendment, but I was really pleased to hear you didn't think it would. Could you walk us through — if there is no time, perhaps you could provide it in writing — how you would argue within Bill C-40 for this kind of review?

**Ms. Besner:** With all due respect, I don't think I could go so far as to provide the committee with an opinion about how to structure a particular application as you suggest. I tried to explain that there are new decision-making factors that must be taken into consideration. They are quite expansive and they

Cependant, il était en prison et purgeait une peine pour de nombreux autres meurtres. Avez-vous utilisé cela comme exemple de quelque chose qui n'est pas dans l'intérêt de la justice? Parce que, franchement, j'ai été choquée par votre réponse. J'aimerais vous donner l'occasion de l'expliquer parce que cela me semble nécessaire.

**Me Besner :** C'est un exemple où quelqu'un est reconnu coupable d'un meurtre qu'il n'a pas commis, ce qui équivaut à une erreur judiciaire. Quant à savoir s'il est dans l'intérêt de la justice de renvoyer l'affaire pour un nouveau procès, c'est une chose à laquelle la commission peut réfléchir et à laquelle les commissaires à l'étranger ont dû réfléchir dans le cas de demandeurs tels que, comme je l'ai dit, des tueurs en série...

**La sénatrice Batters :** C'est une partie du critère, mais pas l'autre partie. Est-ce bien ce que vous dites? Que ce pourrait être quelque chose...

**Me Besner :** L'intérêt de la justice, oui.

**La sénatrice Batters :** Cela ne servirait pas les intérêts de la justice. D'accord. Vous avez donné la réponse que j'essayais d'obtenir du ministre et qu'il ne m'a pas donnée.

**Me Besner :** Pour ce qui est de votre première question, je crois qu'en cas d'absence ou d'incapacité du commissaire en chef, le paragraphe 2 dit qu'il faut une personne qualifiée, donc un avocat qui a 10 ans d'expérience. C'est, je pense, ce qui est dit.

**La sénatrice Batters :** Je me pencherai là-dessus lorsque j'en aurai l'occasion. Merci.

**La sénatrice Pate :** Les juges LaForme et Westmoreland-Traoré ont recommandé que l'article 696.72 soit modifié afin de permettre une réforme proactive et systémique du mandat de la commission.

Vous avez mentionné le renvoi pour un nouveau procès. J'ai besoin de votre aide pour savoir comment vous formulerez l'argument en faveur de ce genre d'examen pour ces 12 femmes. Parce que plusieurs d'entre elles ont plaidé coupables. Une réforme proactive et systémique s'impose pour prévenir de futures erreurs judiciaires. Je pensais qu'il faudrait un amendement, mais j'ai été très contente de vous entendre dire que vous ne pensiez pas que ce soit nécessaire. Pourriez-vous nous expliquer — si nous manquons de temps, vous pourriez peut-être le faire par écrit — comment vous justifieriez ce genre d'examen dans le projet de loi C-40?

**Me Besner :** Avec tout le respect que je vous dois, je ne pense pas pouvoir aller jusqu'à donner au comité une opinion sur la façon de structurer une demande particulière, comme vous le suggérez. J'ai essayé d'expliquer qu'il y a de nouveaux facteurs décisionnels à prendre en considération. Ils sont assez vastes et

would include, as I articulated a while ago, the circumstances of particular populations.

There is the mandate provision, but also there are, in the powers, duties and functions, the outreach function, the duty to provide guidance and support is really intended to help applicants along the way, whether that applicant is an individual or a group. There is the inclusion to make it clear in the law that false guilty pleas would be subject to review. I don't know if that is something that could help as well. That's a clarification.

**Senator Pate:** Even where there weren't guilty pleas — I'm going to go back to the self-defence review — of the seven women who received a recommendation for a remedy, five of them were initially rejected by Judge Ratushny and her team. When they came and told me that, I said, "Did you tell them X, Y, Z, whatever?" When they went back, five of them were then re-reviewed and did get a remedy. That tells me that there has to be some very clear direction to look for systemic inequities, particularly when you are talking about racialized people and even more particularly when we have the intersection of race and gender.

I don't see anything in the law. I'm really pleased to hear the minister say what he did. I'm really pleased to hear you say what you did. I'm really pleased with the Gender-based Analysis Plus, but I don't see the path forward in this legislation unless you can help me with that.

**Ms. Besner:** Just again, I'll reiterate that it is all packed into paragraph (c) in the decision-making factors that must be considered.

**Senator Pate:** And remedy?

**Ms. Besner:** The remedies are for a new trial or new appeal. There is nothing precluding the commission to point someone toward — let's say it is not a miscarriage of justice and that the person is responsible, but perhaps they might benefit from a respite of their sentence or something like that, they could be directed to that other administrative regime that exists for a record suspension. Section 749 of the Criminal Code says nothing in this act limits in any way the Royal Prerogative of Mercy, which is a broad, limitless power. It's still available for anything not captured under these statutory schemes.

**Senator Pate:** How many Royal Prerogatives of Mercy have been issued in the last 20 years?

**Ms. Besner:** I don't know the answer to that question. It's probably rare, but it is not unavailable.

incluraient, comme je l'ai dit tout à l'heure, la situation de populations particulières.

Il y a la disposition sur le mandat, mais il y a aussi, dans les attributions, la fonction de sensibilisation, l'obligation de fournir des conseils et du soutien, qui vise vraiment à aider les demandeurs en cours de route, qu'il s'agisse d'une personne ou d'un groupe. La disposition précise clairement que les faux plaidoyers de culpabilité peuvent faire l'objet d'un examen. Je ne sais pas si cela pourrait aussi aider. C'est une précision.

**La sénatrice Pate :** Même s'il n'y a pas eu de plaidoyer de culpabilité — je vais revenir à la révision portant sur la légitime défense — sur les sept femmes qui ont reçu une recommandation de mesure de redressement, cinq d'entre elles ont d'abord vu leur demande rejetée par la juge Ratushny et son équipe. Lorsqu'elles sont venues me dire cela, je leur ai demandé : « Leur avez-vous dit X, Y, Z, ou quoi que ce soit d'autre? » À leur retour, cinq d'entre elles ont fait l'objet d'un nouvel examen et ont obtenu une mesure de redressement. Cela me porte à croire qu'il doit y avoir des directives très claires pour chercher des iniquités systémiques, surtout lorsqu'il s'agit de personnes racisées et, plus particulièrement, lorsqu'il y a un recoupement entre la race et le sexe.

Je ne vois rien dans la loi. Je suis vraiment contente d'entendre le ministre dire ce qu'il a fait. Je suis vraiment contente de vous entendre dire ce que vous avez fait. Je suis très satisfaite de l'analyse comparative entre les sexes plus, mais je ne vois pas la voie à suivre dans ce projet de loi à moins que vous puissiez m'aider à cet égard.

**Me Besner :** Encore une fois, je répète que tout cela est inclus à l'alinéa c) dans les facteurs décisionnels qui doivent être pris en considération.

**La sénatrice Pate :** Et les mesures de redressement?

**Me Besner :** Les mesures de redressement sont un nouveau procès ou un nouvel appel. Rien n'empêche la commission de diriger quelqu'un vers — disons qu'il ne s'agit pas d'une erreur judiciaire et que la personne est responsable, mais qu'elle pourrait peut-être bénéficier d'un répit de sa peine ou de quelque chose de ce genre. Elle pourrait être dirigée vers l'autre régime administratif qui existe pour la suspension du casier. L'article 749 du Code criminel ne dit rien dans cette loi qui limite de quelque façon que ce soit la prérogative royale de clémence, qui est un pouvoir vaste et illimité. Elle est toujours disponible pour tout ce qui n'est pas visé par ces régimes législatifs.

**La sénatrice Pate :** Combien de fois la prérogative royale de clémence a-t-elle été exercée au cours des 20 dernières années?

**Me Besner :** Je ne connais pas la réponse à cette question. C'est probablement rare, mais cette possibilité existe.

**Senator Pate:** There has been none.

**The Chair:** Thank you.

This concludes our consideration of this part of the bill with Ms. Besner and Ms. Cyr. I want to extend the thanks of the committee to you, once again, for answering our questions extensively and precisely. I want to thank the senators for the precision of their questions so that everybody got a chance to air their interests in the bill.

This brings the session to a close. We will continue our consideration of the bill tomorrow when the committee reconvenes. Thank you all.

(The committee adjourned.)

**La sénatrice Pate :** Cela n'a jamais eu lieu.

**Le président :** Merci.

Cela conclut notre étude de cette partie du projet de loi avec Me Besner et Me Cyr. Encore une fois, je tiens à vous remercier d'avoir répondu de façon exhaustive et précise à nos questions. Je tiens à remercier les sénateurs de la précision de leurs questions qui a permis à tout le monde d'avoir l'occasion de s'exprimer sur le projet de loi.

Cela met fin à la réunion. Nous poursuivrons notre étude du projet de loi demain, lorsque le comité reprendra ses travaux. Merci à tous.

(La séance est levée.)

---