

**EVIDENCE**

OTTAWA, Wednesday, May 10, 2023

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met with videoconference this day at 4:20 p.m. [ET] to study Bill C-9, An Act to amend the Judges Act.

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

[*Translation*]

**The Chair:** I will ask the senators to introduce themselves, starting on my right.

**Senator Boisvenu:** I'm Pierre-Hugues Boisvenu from Quebec.

[*English*]

**Senator Tannas:** Scott Tannas, Alberta.

**Senator Jaffer:** Mobina Jaffer, British Columbia.

[*Translation*]

**Senator Dupuis:** I'm Renée Dupuis, an independent senator representing the senatorial division of Laurentides, Quebec.

[*English*]

**Senator Klyne:** Marty Klyne, Saskatchewan, Treaty 4 territory.

[*Translation*]

**Senator Gagné:** I'm Raymonde Gagné from Manitoba.

**Senator Dalphond:** I'm Pierre J. Dalphond, an independent senator from Quebec.

**Senator Clement:** I'm Bernadette Clement from Ontario.

[*English*]

**Senator D. Patterson:** Dennis Patterson, Nunavut.

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

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

**The Chair:** My name is Brent Cotter from Saskatchewan, and I am the Chair of the Legal and Constitutional Affairs Committee. Welcome to you all, and welcome to those watching online.

**TÉMOIGNAGES**

OTTAWA, le mercredi 10 mai 2023

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 16 h 20 (HE), avec vidéoconférence, pour étudier le projet de loi C-9, Loi modifiant la Loi sur les juges.

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

[*Français*]

**Le président :** J'aimerais demander aux sénateurs de se présenter en commençant par ma droite.

**Le sénateur Boisvenu :** Pierre-Hugues Boisvenu, du Québec.

[*Traduction*]

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

**La sénatrice Jaffer :** Mobina Jaffer, de la Colombie-Britannique.

[*Français*]

**La sénatrice Dupuis :** Renée Dupuis, sénatrice indépendante, division sénatoriale des Laurentides, au Québec.

[*Traduction*]

**Le sénateur Klyne :** Marty Klyne, du territoire visé par le Traité n° 4, en Saskatchewan.

[*Français*]

**La sénatrice Gagné :** Raymonde Gagné, du Manitoba.

**Le sénateur Dalphond :** Pierre J. Dalphond, sénateur indépendant, du Québec.

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

[*Traduction*]

**Le sénateur D. Patterson :** Dennis Patterson, du Nunavut.

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

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

**Le président :** Je m'appelle Brent Cotter. Je représente la Saskatchewan et je suis le président du Comité des affaires juridiques et constitutionnelles. Bienvenue à tous, ainsi qu'aux téléspectateurs en ligne.

Senators, today we move to clause-by-clause consideration of Bill C-9, An Act to amend the Judges Act. Senators, in case we have technical questions, we have with us three officials from the Judicial Affairs Section of the Department of Justice Canada. They're seated in the comfortable chairs at the back, but will join the table as needed. We have Toby Hoffmann, Director and General Counsel; Patrick Xavier, Senior Counsel; and Shakiba Azimi, Counsel. Welcome and thank you for joining us.

Before we begin, I'd like to remind senators of a few key points. If at any point, a senator is not clear where we are in the process, please ask for clarification. I want to ensure that, at all times, we have the same understanding of where we are as we work our way through clause-by-clause consideration of this bill. In terms of the mechanics of the process, I'll remind senators that when more than one amendment is proposed to be moved in a particular clause, amendments should be proposed in order of the lines of a clause. Therefore, before we take up an amendment in the clause, I'll be verifying whether any senators had intended to move an amendment earlier in that clause. I think Mark Palmer, Clerk of the Committee, and his colleagues have gotten us reasonably well organized to achieve all of this, but just in case, don't hesitate to intervene. If senators do intend to move an earlier amendment, they'll be given an opportunity to do so. If a senator is opposed to an entire clause, I would remind you that in committee the proper process is not to move a motion to delete the entire clause but rather to vote against the clause.

If committee members have questions about the process or the propriety of anything occurring, they can raise a point of order. As chair, I'll listen to an argument and decide where there has been sufficient discussion of a matter or order to make a ruling.

Finally, I wish to remind honourable senators that if there is ever any uncertainty as to the results of a vote, the most effective route is to request a roll call. That vote will then clarify things. Senators are aware of that any tied vote negates the motion in question.

Are there questions about any of the above before we begin? If not, I think we can proceed.

Is it agreed that the committee proceed to clause-by-clause consideration of Bill C-9, An Act to amend the Judges Act?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Shall the title stand postponed?

**An Hon. Senator:** Agreed.

Honorable sénateurs, nous passons aujourd'hui à l'étude article par article du projet de loi C-9, Loi modifiant la Loi sur les juges. Au cas où nous aurions des questions d'ordre technique, nous accueillons trois fonctionnaires de la Section des affaires judiciaires du ministère de la Justice Canada. Ils occupent les fauteuils confortables à l'arrière de la salle, mais ils viendront s'asseoir à la table, au besoin. Il s'agit de Me Toby Hoffmann, directeur et avocat général, Me Patrick Xavier, avocat principal, et Me Shakiba Azmini, avocate. Bienvenue, et merci d'être des nôtres.

Avant de commencer, j'aimerais rappeler certains points importants aux sénateurs. Si, à quelque moment que ce soit, un sénateur s'interroge à savoir où nous en sommes dans le processus, je l'invite à demander des éclaircissements. Je tiens à ce que nous ayons tous la même notion du point où nous en sommes pendant que nous étudions le projet de loi article par article. En ce qui a trait à la mécanique procédurale, j'aimerais rappeler aux sénateurs que, lorsque plus d'un amendement est proposé à un article, les amendements doivent être proposés selon l'ordre des lignes de l'article qu'ils visent. Par conséquent, avant d'examiner un amendement à un article, je vérifierai si certains sénateurs avaient l'intention de proposer un amendement à une partie antérieure de l'article en question. Je pense que Mark Palmer, le greffier du comité, ainsi que ses collègues ont réussi à bien nous organiser pour y réussir, mais, dans le cas où, ne vous gênez pas pour intervenir. Si les sénateurs ont l'intention de proposer un amendement à une partie antérieure, je leur donnerai la possibilité de le faire. Je vous rappelle que, en comité, si un sénateur s'oppose à un article en entier, le processus approprié est de voter contre l'article.

Si les membres du comité ont des questions concernant la procédure ou le bien-fondé de quoi que ce soit, ils peuvent invoquer le Règlement. En tant que président, je vais écouter les arguments, décider si une question ou un ordre a été suffisamment débattu et rendre une décision.

Enfin, je souhaite vous rappeler qu'en cas d'incertitude des résultats d'un vote, le plus sûr est de demander un vote par appel nominal, qui fournit des résultats clairs. Les sénateurs savent que s'il y a égalité des voix, la motion sera rejetée.

Avant de commencer, y a-t-il des questions à propos des points susmentionnés? Sinon, je pense que nous pouvons commencer.

Plaît-il au comité de procéder à l'étude article par article du projet de loi C-9, Loi modifiant la Loi sur les juges?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Est-il convenu de reporter l'étude du titre?

**Une voix :** D'accord.

**The Chair:** Shall clause 1 carry?

Shall clause 2 carry?

Shall clause 3 carry?

Shall clause 4 carry?

Shall clause 5 carry?

Shall clause 6 carry?

Shall clause 7 carry?

Shall clause 8 carry?

Shall clause 9 carry?

Shall clause 10 carry?

Shall clause 11 carry?

Shall clause 12 carry?

The first amendment is Senator Batters' amendment that is initialled DB-C9-12-4-8 concerning laypersons.

**Senator Batters:** I move:

That Bill C-9 be amended in clause 12,

(a) on page 4, by replacing lines 8 and 9 with the following:

“for the purposes of this Division.”;

(b) on page 5, by replacing line 19 with the following:

“Council and one person from the roster of lay persons have reasonable grounds to believe that the pub-”;

(c) on page 10, by replacing lines 27 and 28 with the following:

“(c) a person named in the roster of lay persons.”;

(d) on page 15, by replacing lines 13 and 14 with the following:

“(a) two members of the Council;

(b) a judge named in the roster of judges;

(c) a person named in the roster of lay persons; and

(d) a lawyer of at least 10 years' standing at the bar of any province.”.

**Le président :** L'article 1 est-il adopté?

L'article 2 est-il adopté?

L'article 3 est-il adopté?

L'article 4 est-il adopté?

L'article 5 est-il adopté?

L'article 6 est-il adopté?

L'article 7 est-il adopté?

L'article 8 est-il adopté?

L'article 9 est-il adopté?

L'article 10 est-il adopté?

L'article 11 est-il adopté?

L'article 12 est-il adopté?

Le premier amendement est proposé par la sénatrice Batters. Il concerne DB-C9-12-4-8, concernant les non-juristes.

**La sénatrice Batters :** Je propose :

Que le projet de loi C-9 soit modifié à l'article 12 :

a) à la page 4, par substitution, aux lignes 7 à 11, de ce qui suit :

« **82 (1)** Le Conseil établit une liste de non-juristes pour l'application de la présente section. »;

b) à la page 5, par substitution, à la ligne 18, de ce qui suit :

« examinée que si deux membres du Conseil et une personne inscrite sur la liste de non-juristes ont des motifs »;

c) à la page 10, par substitution, aux lignes 25 et 26, de ce qui suit :

« c) une personne inscrite sur la liste de non-juristes. »;

d) à la page 15, par substitution, aux lignes 12 et 13, de ce qui suit :

« **a)** deux membres du Conseil;

**b)** un juge inscrit sur la liste de juges;

**c)** une personne inscrite sur la liste de non-juristes;

**d)** un avocat inscrit au barreau d'une province depuis au moins dix ans. ».

This amendment was suggested by Professor Richard Devlin in his excellent testimony before a committee. He's a professor of law at Dalhousie University. As he stated in his brief that he provided, dated April 24:

I am here as a member of the Board of the Canadian Association of Legal Ethics and because, in the last several years, I have co-edited two books which directly address the challenges and complexities of designing an appropriate complaints/discipline regime for judges.

The books are *Regulating Judges* and *Disciplining Judges*, and they bring together scholars from around the world to give their best wisdom on the topic.

A major part of his brief dealt with the need to have more laypersons involved in this judicial disciplinary process, and he stated:

There is insufficient lay representation in the process, thereby compromising the principles of impartiality, independence, and representation.

There is only representation at two stages of the process — they are one of three members of the review panel, and one of five members of the full hearing panel.

This is *ad hoc* and occasional.

Lay representation should be pervasive and structural.

He proposed that there should be lay representation on the reduced hearing panel. He suggested that that proposed subparagraph 110(1)(c) be revised to say, “a person named in the roster of laypersons.”

He further proposed that there should be lay representation on the appeal panel. He suggested that proposed section 130 be amended so that it included (a) two members of the council, (b) one judge named in the roster of judges, (c) one person named to the roster of laypersons, and (d) a lawyer of at least ten years' standing of the bar of any province.

He also suggested there should be lay representation in the decision whether to go forward with an anonymous complaint and suggested that the proposed subsection 86(3) should be rewritten to say:

. . . only if two members of the Council and 1 layperson from the roster of laypersons have reasonable grounds . . .

Cet amendement a été proposé par le professeur Richard Devlin lors de son excellent témoignage devant un comité. Il est professeur en droit à l'Université Dalhousie. Voici ce qu'il a affirmé dans son mémoire du 24 avril :

Je suis ici en tant que membre du conseil d'administration de l'Association canadienne pour l'éthique juridique. Plus particulièrement, je suis ici parce qu'au cours des deux dernières années, j'ai édité deux livres sur ce qui pourrait être approprié pour un processus de traitement des plaintes et un processus disciplinaire pour les juges.

Ces deux livres s'intitulent *Regulating Judges* et *Disciplining Judges*. Ils rassemblent le point de vue le plus éclairé d'universitaires du monde entier sur ces deux sujets.

La majeure partie du mémoire de M. Devlin porte sur le besoin de faire participer plus de non-juristes dans le processus disciplinaire des juges. À ce sujet, il a déclaré :

[I]l n'y a pas assez de représentants non-juristes dans le processus, ce qui met en péril les valeurs d'impartialité, d'indépendance et de représentation.

Les représentants non-juristes participent seulement à deux étapes du processus : ils sont un des trois membres du comité d'examen, et un des cinq membres du comité d'audience plénier.

Cette participation est ponctuelle et occasionnelle.

La participation des représentants non-juristes devrait être généralisée et structurelle.

M. Devlin a proposé qu'il doive y avoir des représentants non-juristes au sein du comité d'audience restreint. Il a suggéré qu'on révisé l'alinéa 110(1)c) proposé pour qu'il dise « une personne désignée dans la liste des non-juristes ».

En outre, il a dit qu'il devrait y avoir un non-juriste au sein du comité d'appel. Il a suggéré qu'on amende l'article 130 proposé afin qu'il inclue a) deux membres du conseil, b) un juge désigné dans la liste de juges, c) une personne désignée dans la liste des non-juristes, et d) un avocat inscrit au barreau d'une province depuis au moins 10 ans.

Il a aussi dit qu'un représentant non-juriste devrait participer à la prise de décision pour savoir si l'on procédera ou non à l'examen d'une plainte anonyme, et que le paragraphe 86(3) proposé devrait être reformulé afin qu'il dise :

[...] seulement si deux membres du Conseil et un représentant non-juriste de la liste des non-juristes a des motifs raisonnables [...]

So as I stated at this committee last week:

We've also heard repeatedly about the importance of a layperson at each stage of the process. Professor Richard Devlin stressed that, and the Ontario Judicial Council acknowledged the critical importance of that in their process.

Professor Devlin stated that the values of impartiality, independence and representation are compromised without sufficient lay representation.

And then I asked Ms. Warner of the Ontario Judicial Council about this at our committee recently. In our exchange, I said:

I'm wondering if you have a brief additional comment about the lay people you have on your panels in Ontario as well.

Because they, of course, deal with provincially appointed judges in Ontario.

It sounded like you have them throughout the different processes; is that correct?

And Ms. Warner answered:

That's correct. Yes. At each stage, including to be able to summarily dismiss a complaint, a community member has to agree with that disposition. And a lay member is involved throughout the process.

I said, "Okay. Thank you very much." And she then went on to say:

I have to tell you that it's quite an invaluable perspective in the deliberation process, and also having the lawyer member is quite helpful because they can report on what they're seeing in courts elsewhere and give a perspective on whether the conduct is troubling to the profession. So both perspectives are helpful in the deliberative process.

I said:

Absolutely. And I can say as a lawyer myself, certainly, we don't always have the same perspective as the public, so that provides a valuable difference as well.

When we had the Canadian Judicial Council representative in front of us recently, she said in response to that issue:

I would not think it's necessary at every stage because you don't see it anywhere else within an administrative tribunal, not at the screening stages, and not at others.

Ainsi, comme je l'ai dit au comité cette semaine :

Nous avons aussi entendu parler à maintes reprises de l'importance d'avoir un représentant non-juriste à chaque étape du processus. Le professeur Richard Devlin l'a souligné, et le Conseil de la magistrature de l'Ontario a reconnu l'importance critique de cela dans son processus.

Le professeur Devlin a déclaré que les valeurs d'impartialité, d'indépendance et de représentation sont compromises en l'absence d'une représentation suffisante de non-juristes.

Ensuite, récemment, au comité, j'ai interrogé Mme Warner du Conseil de la magistrature de l'Ontario à cet égard. Voici ce que je lui ai demandé lors de notre échange :

Je me demande si vous avez une brève observation supplémentaire concernant les non-juristes que vous avez au sein de vos comités en Ontario.

Car, bien sûr, le Conseil de la magistrature traite les cas des juges nommés en Ontario.

Vous semblez avoir dit qu'ils participent aux différents processus, est-ce exact?

Mme Warner a répondu ainsi :

C'est exact. Oui, à chaque étape, afin de pouvoir rejeter de façon sommaire une plainte, un membre de la communauté doit être d'accord avec cette disposition. Un membre non-juriste participe tout au long du processus.

J'ai dit, « d'accord, merci beaucoup », et elle a ajouté ceci :

Je dois vous dire qu'il s'agit d'une perspective d'une valeur inestimable dans le processus de délibération. De plus, avoir un avocat membre est très utile parce qu'il peut faire un bilan de ce qu'il a observé dans d'autres tribunaux et dire si, oui ou non, le comportement est inquiétant pour la profession. Ainsi, les deux perspectives sont utiles dans le processus délibératif.

J'ai répondu :

Absolument. Je peux dire, en étant moi-même avocate, que, certainement, nous ne sommes pas toujours du même avis que le grand public, alors cela représente aussi une différence importante.

Récemment, lorsqu'une représentante du Conseil canadien de la magistrature a comparu devant le comité, elle a dit ceci à l'égard de cette question :

Je ne pense pas que ce soit nécessaire à chaque étape parce qu'on ne le voit pas dans d'autres tribunaux administratifs, ni à l'étape de contrôle ni ailleurs.

Referring to the Ontario Judicial Council, I responded:

They do have them at their other levels, which is much more akin to what this process is, rather than just comparing it to different administrative tribunals.

In that respect, certainly comparing a judicial council to an administrative tribunal — of course, judges hear very important cases dealing with the public, and it's very important that the public feel like they are represented in these processes and that they have complete trust in these processes. I think that's an important reason to involve lay people in the process at every stage, as has been suggested to us by substantial witnesses.

One more thing I want to add on this laypersons issue is that the shall/may issue that Senator Clement previously raised in regard to proposed section 82 is actually corrected with my amendment, happily. So that issue doesn't exist anymore in that particular provision. Therefore, I would ask for your support.

Thank you.

**Senator Dalphond:** I thank Senator Batters for her proposal. I think it can be linked with the proposal or two she's going to move later on about an appeal to the Federal Court of Appeal, and I'm going to explain why I say that.

The streamlined design that has been reflected in this bill has many stages. One is a kind of administrative stage — you just have a kind of screening process. Then you move to review committee. That review committee proceeds based on the complaints and the letter of explanations received from the judge. This review panel may decide that it is worth going to a full public hearing, because it's a very serious issue and it believes that it should be dealt with in public. If the subject of the complaint — irrespective of if it is funded or not — appears serious enough that it could lead to the removal of the judge, it has to go to a full public hearing.

If it's not something that leads to that — it might be dismissed, but it might also not be dismissed and some kind of intermediary sanctions might be imposed upon the judge. That judge, if he or she is unhappy with the sanction that has been imposed, enjoys one right — the one to appeal to a reduced hearing panel. It is made only of jurists because it's meant to be an appeal provision to deal exactly with whether fairness and rules of natural justice have been complied with and whether it is a reasonable sanction compared to what was alleged. It's not to hear facts. It's a double-edged sword because if the judge goes there, this reduced hearing panel may conclude that, in fact, he deserves something stronger than what he got, and they will impose it. Or they may decide it's something that should be

En faisant allusion au Conseil de la magistrature de l'Ontario, j'ai répondu ainsi :

Il en a à chaque niveau, ce qui ressemble davantage au processus en question qu'à une simple comparaison avec différents tribunaux administratifs.

À cet égard, certainement, comparer un conseil judiciaire à un tribunal administratif... bien sûr, les juges entendent des causes très importantes qui traitent du grand public, et c'est très important pour le public de se sentir représenté dans ces processus et d'y faire complètement confiance. Je pense que c'est une raison importante de faire participer les représentants non-juristes à chaque étape du processus, comme nous l'ont suggéré d'importants témoins.

Une dernière chose que j'aimerais dire sur la question des représentants non-juristes, c'est que le problème du devoir versus le pouvoir, soulevé par le sénateur Clément concernant l'article 82 proposé, est, heureusement, corrigé dans mon amendement. Ainsi, ce problème n'existe plus dans cette disposition en particulier. Je vous demanderais donc d'appuyer cet amendement.

Merci.

**Le sénateur Dalphond :** Je remercie la sénatrice Batters de sa proposition. Je pense qu'elle peut être liée aux deux propositions ou moins qu'elle présentera plus tard concernant un appel devant la Cour d'appel fédérale et je vais expliquer pourquoi je dis cela.

La conception rationalisée qui a été reflétée dans le projet de loi comporte plusieurs étapes. La première est une sorte d'étape administrative; il s'agit d'un genre de processus de sélection. Ensuite, on passe au comité d'examen. Ce comité d'examen procède en fonction des plaintes et de la lettre d'explication fournie par le juge. Il peut décider qu'il vaut la peine de tenir une audience publique complète, car il s'agit d'une question très sérieuse et il estime qu'elle doit être traitée publiquement. Si l'objet de la plainte, qu'elle soit financée ou non, semble être un problème assez grave pour entraîner la révocation du juge, la plainte doit faire l'objet d'une audience publique complète.

Si la révocation du juge n'est pas un résultat possible, l'affaire peut être rejetée, mais elle peut aussi ne pas l'être et une sorte de sanction intermédiaire peut être imposée au juge. Si le juge est mécontent de la sanction qui lui a été imposée, il jouit du droit de faire appel auprès d'un comité d'audience restreint. Ce comité est composé uniquement de juristes, car il a été conçu comme une disposition en matière d'appel visant à déterminer précisément si l'équité et les règles de justice naturelle ont été respectées et s'il la sanction est raisonnable en fonction de la faute alléguée. Il n'a pas pour but d'entendre les faits. C'est une arme à double tranchant parce que, si le juge se prévaut de ce droit, le comité d'audience restreint peut conclure qu'il mérite une sanction plus sévère que celle qu'il a reçue et il

brought to a public hearing. So this is part of the system. It's a kind of appeal process in the system.

We move to the next thing because lay people are present where there are assessments of facts. Lay people are not present at the reduced hearing panels or at the appeal panels because these panels are designed to be legal institutions, to do work that is legal in nature.

I will go to the definition of the appeal panel. This is the last of the things she would like to replace. She would like to replace three members of the council and two judges named in the roster of judges and introduce lay people. However, I think this is exactly against what we're trying to achieve here. The appeal panel is dealt with in proposed section 130 set out in the bill that you have before you. If you look at proposed section 131, what is the power of the appeal panel?

The appeal panel has all the powers vested in the court of appeal of the province in which the judge who is the subject of the complaint resides.

This is more or less a quasi-court of appeal. It's designed to do what a court of appeal does — to review. On top of that, it has to sit in public, and this appeal panel is the ultimate legal judicial control in the system. There's no appeal to the Federal Court. It's a quasi-appeal court.

If you transform it and add lay people, you transform it into something different than a court of appeal. Then, from what I understand, she is proposing that we should then have a real appeal to the Federal Court of Appeal because that's going to be an appeal before only a panel of judges. This is what we're trying to avoid here. We are trying to create a more streamlined process, so the appeal panel is made of judges and lawyers because it's more or less a court of appeal. The reduced hearing panel is exactly the same thing but the mini-thing. It's not five members. It's only three members who fulfill more or less the same functions to exercise a kind of judicial review of what the review committee has done.

I think this amendment is against the spirit of what we're trying to achieve, and it leads to having to resort to the Federal Court of Appeal, as she's proposing to do in later stages.

[*Translation*]

**Senator Boisvenu:** Senator Batters, if I understand correctly, what you are trying to do with your amendment is to add lay members. Is that right?

l'imposera. Il est aussi possible que le comité décide qu'il s'agit d'une affaire qui devrait faire l'objet d'une audience publique. Cela fait donc partie du système. Il s'agit d'un genre de processus d'appel dans le système.

Nous passons au prochain point, car on fait appel à des non-juristes lorsqu'il est question d'évaluer les faits. Il n'y a pas de non-juristes dans les comités d'audience restreints et les comités d'appel parce que ces comités sont conçus pour être des institutions juridiques et faire un travail de nature juridique.

Je vais passer à la définition du comité d'appel. C'est la dernière des modifications qu'elle souhaite faire. Elle veut remplacer trois membres du conseil et deux juges inscrits sur la liste de juges et introduire des non-juristes. Cependant, je pense que cela va précisément à l'encontre de ce que nous essayons de réaliser ici. L'article 130 du projet de loi dont vous êtes saisis traite du comité d'appel. Quels sont les pouvoirs du comité d'appel qui sont prévus dans l'article 131?

Le comité d'appel a les mêmes pouvoirs que la cour d'appel de la province où réside le juge en cause.

Il s'agit plus ou moins d'une quasi-cour d'appel. Le comité d'appel est conçu pour faire ce que fait une cour d'appel, c'est-à-dire des examens. De plus, il doit siéger en public et représente l'ultime contrôle judiciaire du système. Il n'y a pas d'appel devant la Cour fédérale. Il s'agit d'une quasi-cour d'appel.

Si on transforme le comité d'appel et on y inclut des non-juristes, on le transforme en autre chose qu'une cour d'appel. D'après ce que j'ai compris, elle propose ensuite d'interjeter appel devant la Cour d'appel fédérale, car il s'agira d'un appel devant un groupe de juges seulement. C'est ce que nous essayons d'éviter. Nous essayons de créer un processus plus rationalisé afin que le comité d'appel soit composé de juges et d'avocats puisqu'il s'agit plus ou moins d'une cour d'appel. Le comité d'audience restreint est exactement pareil, mais sa taille est réduite. Il ne compte pas cinq membres. Il n'est composé que de trois membres qui remplissent plus ou moins les mêmes fonctions en vue d'exercer un quelconque contrôle judiciaire de ce qu'a fait le comité d'examen.

Je pense que cet amendement va à l'encontre de l'esprit de ce que nous essayons de réaliser et qu'il conduit à devoir recourir à la Cour d'appel fédérale, comme la sénatrice propose de le faire aux dernières étapes.

[*Français*]

**Le sénateur Boisvenu :** Sénatrice Batters, ce que vous voulez faire au moyen de votre amendement, c'est ajouter des membres non juristes, si je comprends bien. Est-ce bien cela?

[English]

**Senator Batters:** There are already lay members in a couple of the processes that exist in Bill C-9. That's new. They've never had that before. However, I want to, as has been suggested by a very prominent witness Richard Devlin, add lay people to the other processes because I think it adds additional transparency and additional public trust to the system. We've had issues with that in the past, and rather than having just judges judging judges and not even in real courts, I think this could add some very much needed public trust to the system.

[Translation]

**Senator Boisvenu:** From what I understand, under the bill as it now stands, lay members will only be involved in part of the process, whereas you think they should be present throughout the process.

Mr. Chair, I think that I will support my colleague's proposal.

**Senator Dupuis:** I have a question for the Department of Justice representatives.

Thank you for being with us today.

My question is this: Could you explain what impact the proposed amendment would have on the rest of the bill?

**Toby Hoffmann, Director and General Counsel, Judicial Affairs Section, Department of Justice Canada:** Do you mean generally or are you referring to a specific issue?

**Senator Dupuis:** I mean both very generally and more specifically. We have here a bill that was prepared by the Department of Justice. There are public policy objectives and there are specific issues in Bill C-9, which is before us.

We have to examine amendments that add one, two, or three elements to the bill. I would think that those additions will have an impact, generally speaking.

What I am trying to understand is the logic that the Department of Justice or the government used in developing this procedure. I am bearing in mind that it was presented to us as the product of a consensus reached following negotiations between the Canadian Superior Courts Judges Association and the Canadian Judicial Council. However, we now know that such a consensus no longer exists because we were informed of that in a letter from the Canadian Superior Courts Judges Association.

[Traduction]

**La sénatrice Batters :** Certains des processus prévus par le projet de loi C-9 comprennent déjà des non-juristes. C'est nouveau. Ce n'était jamais le cas auparavant. Cependant, comme l'a proposé un témoin très éminent, Richard Devlin, je souhaite inclure des non-juristes dans les autres processus, car je pense que cela renforce la transparence et la confiance du public dans le système. Nous avons eu des problèmes à cet égard dans le passé et, au lieu de laisser seulement des juges juger des juges, et ce, même pas dans une vraie cour, je pense que cette mesure pourrait accroître la confiance du public dans le système, ce dont on a grandement besoin.

[Français]

**Le sénateur Boisvenu :** Je comprends qu'actuellement, le projet de loi ne ferait appel à des non-juristes que dans une partie du processus, alors que vous considérez qu'ils devraient être présents dans tout le processus.

Monsieur le président, je pense que je vais appuyer la proposition de ma collègue.

**La sénatrice Dupuis :** J'aurais une question pour les représentants du ministère de la Justice.

Merci d'être avec nous aujourd'hui.

Ma question est la suivante : j'essaie de comprendre quels sont les impacts de la proposition d'amendement sur le reste du projet de loi.

**Me Toby Hoffmann, directeur et avocat général, Section des affaires judiciaires, Ministère de la Justice Canada :** Dans un sens général ou particulier?

**La sénatrice Dupuis :** C'est un sens qui est à la fois très général et plus particulier. On a un projet de loi qui a été préparé par le ministère de la Justice. Il y a des objectifs de politique publique et il y a des éléments particuliers qui sont dans le projet de loi C-9 qui est devant nous.

On doit examiner des amendements qui viennent ajouter un, deux ou trois éléments au projet de loi. Il me semble que d'une manière générale, cela a des impacts; c'est ma question générale.

Ce que j'essaie de comprendre, c'est la logique qui a été celle du ministère de la Justice ou du gouvernement dans l'élaboration de cette procédure. Je garde à l'esprit le fait qu'on nous l'a présentée comme le produit d'un consensus qui donnait suite à une négociation entre l'Association canadienne des juges des cours supérieures et le Conseil canadien de la magistrature. Or, on sait maintenant que le consensus ne tient plus, parce qu'on nous en a informé au moyen d'une lettre de l'Association canadienne des juges des cours supérieures.

Generally speaking, I am trying to understand what impact an amendment — even a completely legitimate one with the best of intentions — would have on a process like the one that is set out in Bill C-9.

More specifically, what will happen at every stage of the process where we add a layperson? In my opinion, that is a significant consideration.

**Patrick Xavier, Senior Counsel, Judicial Affairs Section, Department of Justice Canada:** You are quite right, senator. It is important to remember that laypeople are exactly that, people who don't have specialized knowledge. What we are dealing with here is a legal process. The fact that these people are not experts helped inform the decision-making bodies that they are part of, with regard to the bill you have before you.

Generally speaking, there are three categories of questions that a decision-making body would be dealing with in a process like this one: questions of fact, questions of law and how to apply the law to the facts.

The contribution of laypeople is particularly important for questions in the first and third categories: questions of fact and how to apply the law to the facts.

[English]

For the reduced hearing panel, judges are not really expected to appeal the decision of the review panel simply because they are unhappy with it. It is important to appreciate that there is a big difference in procedure between the review panel and the reduced hearing panel. The reduced hearing panel will involve a full public hearing with a lawyer appointed on the other side to argue the case against the judge. So, really the big difference between them is the level of procedural fairness provided. That is likely to be a big factor in why a judge appeals.

So that second bundle of issues — questions of law, determining what the law is, determining how you provide procedural fairness — is expected to take on added importance at that stage. That is why it was thought it would be more useful for a reduced hearing panel if the third member was a lawyer rather than a layperson —

[Translation]

— a layperson who doesn't have any legal training. That is even more important for the appeal committee.

D'une manière générale, j'essaie de comprendre si un amendement venait s'introduire dans un processus comme celui qui était établi dans le projet de loi C-9 — avec la meilleure bonne volonté du monde et toute la légitimité qu'on peut imaginer —, qu'est-ce que cela aurait comme impact?

D'une manière plus particulière, à chacune des étapes où on ajoute une personne non juriste — ce qui est quand même, à mon avis, une considération non négligeable — que se passera-t-il?

**Me Patrick Xavier, avocat principal, Section des affaires judiciaires, Ministère de la Justice Canada :** Tout à fait, madame la sénatrice. Il est important de se rappeler que les personnes non juristes sont justement des non-juristes. Nous avons ici un processus juridique. Le fait que ces personnes sont non juristes a éclairé les organes décisionnels dont ils font partie en ce qui a trait au projet de loi que vous avez devant vous.

Il y a trois groupes de questions en général auxquelles sera confronté un organisme décisionnel dans un processus comme celui-ci : les questions de fait, les questions de droit et la façon d'appliquer la loi aux faits.

La contribution des personnes non juristes est particulièrement importante pour les questions du premier ordre et du troisième ordre : les questions de fait et la façon d'appliquer le droit au fait.

[Traduction]

En ce qui concerne le comité d'audience restreint, on ne s'attend pas vraiment à ce que les juges en appellent de la décision du comité d'examen simplement parce qu'ils ne l'aiment pas. Il est important de comprendre qu'il existe une grande différence de procédure entre le comité d'examen et le comité d'audience restreint. Le comité d'audience restreint tiendra une audience publique complète avec un avocat désigné pour présenter la preuve contre le juge. La grande différence entre les deux comités est donc le degré d'équité de la procédure. C'est probablement un facteur déterminant dans la décision d'un juge d'interjeter appel.

Le deuxième groupe de questions — les questions de droit, la détermination de ce qu'est le droit et la détermination de la manière de garantir l'équité procédurale — devrait donc revêtir une importance accrue à cette étape. C'est pourquoi on a pensé qu'il serait plus utile que le troisième membre d'un comité d'audience restreint soit un avocat plutôt qu'un non-juriste...

[Français]

— une personne non juriste qui n'a aucune formation en droit. Pour le comité d'appel, c'est encore plus important.

[English]

It is important to remember that appeals will proceed on the record, under C-9. The Supreme Court has been very clear about how appellate bodies are to approach appeals on the record. Appellate bodies are not to touch findings of fact made by the first instance decision maker or how the first instance decision maker applied the law to the facts, unless the appellant body is of the view that the first instance decision maker made a palpable and overriding error. That's a high bar. Practically speaking, appeals are about legal questions, questions of law — has the first instance decision maker made an error of law?

To put a layperson on the appeal panel really is problematic because laypersons have no background in law. It's essentially asking a person to fulfill a role they are by definition not qualified to fulfill. Similar considerations apply to whether or not an anonymous complaint is valid. It is not whether an anonymous complaint is worth pursuing substantively speaking. The question is: Does this actually constitute a complaint within the council's jurisdiction? It is very much a legal question.

Those who screen complaints for the council are lawyers. It is very much a legal question as to whether or not the complaint falls in within the council's jurisdiction. That's why laypersons are not involved at that stage. The fact that laypersons are not lawyers and by definition have no legal background was an important part of what informed determinations regarding which stages they should be involved in. They are present at the most important fact-finding stages, on the review panel and the full hearing panel.

**Mr. Hoffmann:** The whole purpose of bringing this legislation was to ensure efficiencies, to ensure a speedier process. Having people that are not legally trained on some of these panels, as Senator Batters suggested, may indeed adversely affect that in the sense that they would have to become apprised of the law and apply the law when, as Mr. Xavier said, they are not legally trained. I don't mean that to be demeaning at all. That's the fact. They are not legally trained, and when legal thresholds have to be applied, they will not know how to do that.

**Senator Simons:** I wanted to invite Senator Batters to respond because I have come to this party late. Your amendment made considerable sense to me. Now that I have heard from the officials, I would like to hear your response to that.

[Traduction]

Il est important de ne pas oublier que les appels devront procéder sur foi du dossier, conformément au projet de loi C-9. La Cour suprême a très clairement indiqué que les tribunaux d'appel doivent aborder les appels sur foi du dossier. Les tribunaux d'appel ne doivent pas toucher aux conclusions de fait tirées par le décideur de première instance ou à la manière dont il a appliqué la loi aux faits, sauf si le tribunal d'appel estime que le décideur de première instance a commis une erreur manifeste et dominante. La barre est haute. En pratique, les appels portent sur des questions juridiques et des questions de droit : le décideur de première instance a-t-il commis une erreur de droit?

L'inclusion d'un non-juriste dans le comité d'appel est vraiment problématique, car les non-juristes n'ont pas de formation en droit. Cela revient essentiellement à demander à une personne de remplir un rôle pour lequel elle n'est pas, par définition, qualifiée. Des considérations similaires s'appliquent à la question de savoir si une plainte anonyme est valable ou non. La question n'est pas de savoir s'il vaut la peine de donner suite à une plainte anonyme sur le fond. La question est la suivante : la plainte relève-t-elle vraiment de la compétence du conseil? Il s'agit vraiment d'une question juridique.

Les personnes qui examinent les plaintes pour le conseil sont des avocats. La question de savoir si la plainte relève ou non de la compétence du conseil est une question très juridique. C'est pourquoi on ne fait pas appel à des non-juristes à ce stade. Le fait que les non-juristes ne sont pas des avocats et qu'ils n'ont pas, par définition, de formation juridique a joué un rôle important dans la détermination des étapes auxquelles ils devraient participer. Ils siègent au comité d'examen et au comité d'audience plénier pendant les étapes de l'enquête les plus importantes.

**Me Hoffmann :** La raison d'être du projet de loi était d'améliorer l'efficacité et la rapidité du processus. Comme l'a laissé entendre la sénatrice Batters, la présence de personnes n'ayant pas de formation juridique dans certains de ces groupes pourrait bel et bien avoir un effet négatif dans la mesure où il faudrait qu'elles se familiarisent avec la loi et qu'elles l'appliquent même si, comme l'a dit Me Xavier, elles n'ont pas de formation juridique. Je ne cherche pas à les rabaisser. C'est la réalité. Ils n'ont pas de formation juridique et ne sauront pas comment appliquer des critères juridiques le moment venu.

**La sénatrice Simons :** Je voulais inviter la sénatrice Batters à répondre, car je suis arrivée tard sur la scène. Votre amendement me paraissait très sensé. Maintenant que j'ai entendu la position des fonctionnaires, j'aimerais entendre votre réponse à ce sujet.

[Translation]

**Senator Dupuis:** Excuse me, Mr. Chair. I just want to make sure that the usual procedure of giving each senator a turn will be followed here today.

I think Senator Batters can answer any questions she wants to answer when she has her second turn. I would like to know whether we will be following the usual procedure of giving a turn to every person who signalled their interest in speaking to the clerk.

[English]

**The Chair:** Could I answer that question?

I think we will try for that and not engage in a series of bilateral conversations which tends to be the risk here. Except for adding yourself on the second round, Senator Simons was the last person who signalled interest in speaking. If she can be more fully informed by posing a question to Senator Batters, I think that should be respected. I confess I was on the verge of asking a question myself of Senator Batters and Senator Dalphond. Perhaps I will.

**Senator Batters:** First of all, I just want to comment, I'm a lawyer myself, but I certainly recognize that lay people have a very valuable role to play in these types of processes. Lawyers don't know everything and shouldn't think we know everything, especially in processes like this where the public is so impacted. Judges are the ones deciding all kinds of cases — criminal cases, family law cases, corporate cases, all these types of things. To think that only lawyers and judges can have smart viewpoints on the process, I don't think it is the right way to go, especially on issues like this, disciplinary procedures. We have seen many very visible cases over the years that have generated considerable news coverage where perhaps it would have been a valuable thing to include lay people on the different parts and obviously the department thought that it was valuable. That was the product of consensus because they have included them in two parts of the process, just not the other ones.

We received considerable evidence from Professor Devlin, who was an excellent witness here. He has considered this subject with much deliberation over the years and has been writing books about it. These are types of things even law professors think should happen.

I also think it's important when we are considering Bill C-9 to remember that this is the third time the federal government has tried to proceed with this bill in the last few years. Consultations by the federal government on this bill with the provinces, with the other provincial governments, were done dating as far back

[Français]

**La sénatrice Dupuis :** Excusez-moi, monsieur le président. Je veux juste m'assurer que la procédure habituelle, qui est de donner la parole aux sénateurs à tour de rôle, sera respectée ici aussi, aujourd'hui.

Je pense que la sénatrice Batters, à une deuxième ronde de questions, pourra aussi répondre à tout ce qu'elle veut. J'aimerais savoir si la procédure habituelle, qui vise à donner un tour de parole à chaque personne s'étant identifiée auprès du greffier, va être respectée.

[Traduction]

**Le président :** Puis-je répondre à cette question?

Je pense que nous allons essayer de suivre cette procédure et de ne pas entamer une série de conversations bilatérales, ce qui tend à être le risque ici. À l'exception de votre décision de participer au deuxième tour, la sénatrice Simons a été la dernière personne à exprimer son intérêt à prendre la parole. Si elle peut être mieux informée en posant une question à la sénatrice Batters, je pense que cela devrait être respecté. J'avoue que j'étais sur le point de poser moi-même une question à la sénatrice Batters et au sénateur Dalphond. Je le ferai peut-être.

**La sénatrice Batters :** Tout d'abord, un simple commentaire : je suis moi-même avocate, mais je reconnais certainement que les non-juristes ont un rôle très utile à jouer dans ces types de processus. Les avocats ne savent pas tout et ne devraient pas penser que nous savons tout, surtout dans des processus comme celui-ci où il y a de grandes répercussions sur le public. Les juges tranchent toutes sortes d'affaires — des affaires criminelles, des affaires familiales, des affaires d'entreprises, tous ces types d'affaires. De penser que seuls les avocats et les juges peuvent avoir un point de vue intelligent sur le processus n'est pas la bonne façon de faire, à mon avis, surtout sur des questions comme celle-ci, les procédures disciplinaires. Au fil des ans, nous avons vu un grand nombre d'affaires très en vue dont il a beaucoup été question dans les médias alors qu'il aurait peut-être été utile d'inclure des non-juristes pour différentes parties et, manifestement, c'est ce que le ministère a pensé. C'était le fruit d'un consensus parce qu'ils ont été inclus dans deux parties du processus, mais pas les autres.

M. Devlin, qui a livré un excellent témoignage ici, nous a considérablement éclairés. Il a mûrement réfléchi à la question au fil des ans et est l'auteur d'ouvrages à ce sujet. C'est le genre de choses que même des professeurs de droit estiment qu'elles devraient se faire.

Je pense aussi qu'il est important, dans notre étude du projet de loi C-9, de nous rappeler que c'est la troisième fois, au cours des dernières années, que le gouvernement fédéral tente de faire adopter ce projet de loi. Les consultations du gouvernement fédéral à propos de ce projet de loi faites auprès des provinces,

as 2016, and many provincial governments that have changed during that time. Certainly, this bill is there for the most part; there are many good parts of this bill. I'm simply trying to make it a bit better, which is what our goal should be. Again, because this bill has been a work-in-progress for quite a few years, the consultations that took place with judges may also have evolved since the time that the consultations were initially done. We also saw through the evidence that we received that the public consultation actually seemed to be very minimal, like only 74 responses to an online survey out of the millions of people who live in Canada.

Really, the Judges Act's disciplinary process has not been revised for decades. I think when we are going to do it, like a large bill like this does, we should do it right.

**Senator Simons:** As a layperson on this committee, I'm very persuaded that lawyers don't know everything. I'm not one. The argument of having lay people as adjudicators of fact is a very strong one.

Do you have a specific response to the concern that at the appeal level, where the issue is not a question of fact but an issue of an interpretation of law, a layperson might be out of their depth?

**Senator Batters:** If Professor Devlin isn't concerned about those types of things — and he has studied it to a greater degree than I have, and he is a very accomplished law professor in that respect — I don't have that concern. Lay people are trained on all types of panels for many different things. They recognize the limitations, but they also provide a valuable perspective, even if they don't have the legal nuance. Frankly, just because you have a lawyer on a panel doesn't mean it is a lawyer with perspective on the particular type of law that might be considered. Maybe they are a corporate lawyer and have never practised criminal law in their life, yet they're dealing with these types of things.

**Senator Simons:** I assume the lay people are not just chosen off the street like jurors.

**Senator Batters:** No, certainly not.

**The Chair:** I want to thank Senator Batters for consolidating, in a skilful way, what I would call the layperson's amendments to this bill. I think that is helpful. However, it seems to invite a mixed bag of layperson presence here. I would be interested in hearing from Senator Dalphond, the sponsor, about the argument as to why we should not have laypersons at the initial screening process. I accept the advice of the officials, but it is not that hard to figure out that the complaint is against a provincial court judge or that it is actually a complaint that you lost the case and you should have won. Those are pretty basic concepts. I'm

les gouvernements provinciaux, remontent à 2016, et un grand nombre d'entre eux ont changé au cours de cette période. Il est certain que ce projet de loi est resté tel quel en majeure partie; il contient un grand nombre de bons éléments. J'essaie simplement de l'améliorer un peu, et cela devrait être notre objectif. Là encore, du fait que ce projet de loi évolue depuis plusieurs années, les consultations menées auprès des juges peuvent aussi avoir évolué depuis qu'elles ont été initialement menées. Nous avons aussi constaté au fil des témoignages que les consultations publiques semblent en fait avoir été très minces, se résumant à 74 réponses à un sondage en ligne sur les millions de gens qui vivent au Canada.

En réalité, le processus disciplinaire prévu dans la Loi sur les juges n'a pas été révisé depuis des décennies. J'estime que, lorsque nous allons le faire, comme le prévoit un vaste projet de loi comme celui-ci, nous devrions le faire correctement.

**La sénatrice Simons :** Comme membre de ce comité et non-juriste, je suis persuadée que les avocats ne savent pas tout. Je ne suis pas avocate. L'argument en faveur du recours à des non-juristes pour juger des faits est très convaincant.

Que répondez-vous à la crainte que, rendu en appel, où l'enjeu ne porte pas sur une question de faits, mais plutôt d'interprétation de la loi, un non-juriste puisse être dépassé?

**La sénatrice Batters :** Si M. Devlin ne s'inquiète pas pour ce genre de choses — et il s'est penché là-dessus beaucoup plus que moi sans compter qu'il est un professeur de droit accompli —, je n'ai pas à m'en faire. Les non-juristes sont formés pour toutes sortes de groupes pour différentes choses. Ils sont conscients de leurs limites, mais ils offrent aussi un point de vue utile, même s'ils n'ont pas de connaissances juridiques. À vrai dire, le fait qu'il y ait un avocat dans un comité ne veut pas dire qu'il a un point de vue dans le domaine du droit dont il est question. Il peut s'agir d'un avocat spécialisé en droit des sociétés qui n'a jamais pratiqué le droit criminel de sa vie. Ils traitent néanmoins ce genre de questions.

**La sénatrice Simons :** Je suppose que les non-juristes ne sont pas choisis au hasard, comme les jurés.

**La sénatrice Batters :** Non, certainement pas.

**Le président :** Je remercie la sénatrice Batters d'avoir consolidé, de manière experte, ce que j'appellerais les amendements sur les non-juristes à ce projet de loi. Je pense que c'est utile. Toutefois, on dirait qu'on souhaite la présence d'un éventail de non-juristes. J'aimerais entendre le sénateur Dalphond, le parrain, au sujet de l'argument selon lequel nous ne devrions pas avoir de non-juristes lors de la sélection initiale. J'accepte les conseils des fonctionnaires, mais on comprend facilement qu'il s'agit de plaintes visant un juge de cour provinciale ou de plaintes de personnes qui n'ont pas eu gain de

interested in understanding why we wouldn't be open to a layperson being a participant at that point in the process.

At the other end of the process — and here I invite Senator Batters, as proponent of the amendment, to speak more about the point that Senator Dalphond raised — we empower the appeal panels with the authority of a court of appeal but all the courts of appeal in the country are made up of judges. If you have an issue, for example, with respect to a complaint against lawyers, that ultimately goes to a panel of judges, not lay people or the like. There is a certain attractiveness in the democratization of decision making, but courts of appeal are intentionally given a lot of expertise. I think Senator Dalphond is worried that if you put lay people on the appeal panel, you then need to layer on one more judge-only appeal panel, and the whole concept of the bill was the other way around.

I think it would be fair for the proponent of the bill and also Senator Batters to comment on this observation, if that is acceptable.

There are two review mechanisms in the bill, Senator Dalphond. There is the full one and then the reduced panel. They seem to be doing more or less the same job and one can be triggered by the judge. On one we have a layperson; on the other we don't. Trying to examine this bill in a fair way, that seems a bit mysterious to me. Could you respond to those two thoughts generated by Senator Batters' amendment about the presence or the absence of laypersons in the screening exercise, reduced hearing panel and full panel? Then I invite Senator Batters to talk about the court of appeal issue.

**Senator Dalphond:** Thank you, chair. I know there are a lot of steps here to understand. You need a road map to understand it properly if you're not a jurist, and even jurists need a road map. I use it myself to understand everything.

Let's go back to the point that there is no guarantee that a lawyer will be specialized in administrative law, judicial review and issues of conduct. The lawyer is appointed by the council, and the council will not appoint somebody who is not familiar with issues of professional conduct, including the conduct of judges. It might be Professor Devlin if he is a member of the bar. I'm sure he is qualified to opine about the conduct of judges. However, it will not be a lawyer doing commercial law. It says that the lawyer must have at least 10 years of standing at the bar in any province. We're asking for people with experience.

There are no lay people at the appeal level. It's only puisne judges or chief justices. It's three chief justices and two puisne judges coming from two different sources: one from the council and one from the association. If we look at the reduced hearing

cause et qui estiment qu'elle aurait dû l'avoir. Ce sont des notions assez simples. J'aimerais savoir pourquoi nous ne serions pas ouverts à l'idée qu'un non-juriste participe, à ce stade, au processus.

À l'autre extrémité du processus — et, ici, j'invite la sénatrice Batters, qui propose l'amendement, à nous en dire plus sur le point soulevé par le sénateur Dalphond —, nous donnons aux comités d'appel le pouvoir d'une cour d'appel; or, toutes les cours d'appel du pays sont composées de juges. Si vous avez un problème, par exemple, au sujet d'une plainte contre des avocats, elle finit par être confiée à un comité de juges et non de non-juristes ou de personnes de ce genre. L'idée de démocratiser la prise de décision peut paraître attrayante, mais c'est intentionnellement que l'on dote les cours d'appel d'une grande expertise. Je pense que le sénateur Dalphond craint que, si l'on intègre des non-juristes au comité d'appel, il faille ajouter un comité d'appel composé de juges seulement, alors que le projet de loi visait à faire le contraire.

Je pense qu'il serait juste pour le parrain du projet de loi et aussi pour la sénatrice Batters de commenter cette observation, si c'est jugé acceptable.

Ce projet de loi comporte deux mécanismes d'examen, sénateur Dalphond. Il y a le comité plénier et le comité restreint. Ils semblent faire plus ou moins le même travail et le juge peut décider de faire appel à l'un ou l'autre. À l'un, nous avons un non-juriste et, dans l'autre, il n'y en a pas. Si j'essaie de faire un examen correct de ce projet de loi, cela me semble un peu mystérieux. Pourriez-vous donner suite aux deux idées générées par l'amendement de la sénatrice Batters au sujet de la présence ou de l'absence de non-juristes dans l'exercice de sélection, au comité d'audience restreint et au comité plénier? J'invite ensuite la sénatrice Batters à parler de la question de la cour d'appel.

**Le sénateur Dalphond :** Merci, monsieur le président. Je sais que les étapes ici à comprendre sont nombreuses. Un non-juriste, et même un juriste, a besoin d'une feuille de route pour bien comprendre. Je m'en sers moi-même pour tout comprendre.

Revenons à l'argument selon lequel rien ne garantit qu'un avocat sera spécialisé en droit administratif, examen judiciaire et questions de conduite. L'avocat est nommé par le conseil, qui ne nommera pas une personne qui ne connaît pas bien les questions de conduite professionnelle, y compris celle des juges. Il pourrait s'agir de M. Devlin s'il est membre du barreau. Je suis certain qu'il est qualifié pour donner des avis sur la conduite des juges. Cependant, ce ne sera pas un avocat spécialisé en droit commercial. Il est dit que l'avocat doit être inscrit au barreau d'une province depuis au moins 10 ans. Nous demandons des gens d'expérience.

Il n'y a pas de non-juristes au niveau de l'appel. Il n'y a que des juges puînés ou des juges en chef. Il y a trois juges en chef et deux juges puînés de deux endroits différents : un du conseil et un de l'association. S'agissant du comité d'audience restreint, on

panel, it is a member of the council, which means a chief justice; a judge named by the roster of judges, so a puisne judge that has been nominated by the association; and a lawyer of with a minimum of 10 years of practice appointed by the council.

We have only jurists at the reduced hearing and at the full hearing panel. Reduced hearing decisions can be appealed to the full appeal panel. Even at the reduced hearing, there is a very formalized process because a lawyer would be appointed to put forward the case on behalf of the system. This lawyer is similar to a Crown attorney.

The process involves lay people at the evaluation of what is proper conduct and what is a proper intermediate sanction. It also involves lay people in determining what happened — let's find the facts. Is it deserving of revocation or discipline of the judge? If so, we will move for a revocation of the judge. Lay people are involved at two important stages. The first question you ask is: Why aren't there any lay people at the stage of the examiner? The process at the very beginning is meant to be very administrative and with no discretion. It's only to look at whether or not it is part of the mandate of the council. This will be done by a screening officer. For example, if harassment has been alleged, it has to go to the examiner — the examiner has to review it because there is an allegation of harassment. The examiner has to make a decision about whether it looks frivolous, but they don't go into merit. The judge is not even asked to comment at this stage. It is only after the screening officers or the examiner have decided there was a valid complaint that it moves to the review committee, and then the judge is informed and asked to provide his own version of the story.

If I have said something improper, I invite the officials to correct me. They wrote the bill. I have read it, so I may have misread some things they said, or I may have forgotten something they wrote.

**The Chair:** Fair enough. I might invite them if there were some fundamental foundational oversight, but my impression at this point is there isn't. Thank you, Senator Dalphond.

Senator Batters, could you respond a bit to the court of appeal question? At a certain point, we tend to rely on judges to apply the powers that the court of appeal has. You are inviting a layperson into that. I understand that this is a bit unusual.

**Senator Batters:** First, dealing with the court of appeal level, as Senator Dalphond said before, yes, one of my later amendments is — as the Canadian Bar Association president testified about — to allow the Federal Court of Appeal to have a role in this process. Otherwise, as Bill C-9 currently exists, the only actual court that would hear one of these cases would be the Supreme Court of Canada, if they decided to grant leave, and as we have heard, that is a very rare case. The Supreme Court of Canada has to consider whether something is in the national

parle d'un membre du conseil, donc d'un juge en chef, d'un juge inscrit sur la liste de juges, donc d'un juge puîné porté candidat par l'association, et d'un avocat comptant 10 ans de pratique et nommé par le conseil.

Nous n'avons des juristes qu'au comité d'audience restreint ou plénier. Les décisions du comité d'audience restreint peuvent être portées en appel au comité d'appel plénier. Même au comité d'audience restreint, il y a un processus très formel, car un avocat serait nommé pour présenter l'affaire au nom du système. Cet avocat s'apparente à un procureur de la Couronne.

Le processus prévoit la participation de non-juristes à l'étape de l'évaluation de ce qui est une conduite appropriée et ce qui constitue une sanction de sévérité moyenne appropriée. Il prévoit aussi la participation de non-juristes pour déterminer ce qui est arrivé et établir les faits. Est-ce que cela mérite une révocation du juge ou une mesure disciplinaire? Dans l'affirmative, il y a révocation du juge. Des non-juristes participent à deux étapes importantes. Vous vous demandez d'abord pourquoi il n'y en a pas à l'étape de l'examineur. Le processus, au tout début, se veut très administratif et sans pouvoir discrétionnaire. Il consiste seulement à déterminer si l'affaire relève du mandat du conseil. Cette étape est confiée à un agent de contrôle. Par exemple, en cas d'allégation de harcèlement, l'affaire doit être confiée à l'examineur, qui doit l'examiner en raison de l'allégation de harcèlement. L'examineur doit déterminer si la plainte a l'air frivole, mais sans se pencher sur sa validité. L'avis du juge n'est même pas demandé à cette étape. Ce n'est qu'une fois que l'agent de contrôle ou l'examineur a déterminé que la plainte était valide qu'elle va au comité d'examen. Puis, le juge est informé et est invité à donner sa propre version.

Si je me trompe, j'invite les fonctionnaires à me corriger. Ils ont rédigé le projet de loi. Je l'ai lu. J'ai pu lire de travers ou avoir oublié quelque chose.

**Le président :** Très bien. Je pourrais les inviter s'il y avait un oubli fondamental, mais, à ce stade-ci, j'ai l'impression que ce n'est pas le cas. Merci, monsieur le sénateur Dalphond.

Madame la sénatrice Batters, pourriez-vous répondre brièvement à la question sur la cour d'appel? À un moment donné, nous tendons à nous en remettre aux juges pour exercer les pouvoirs conférés à la cour d'appel. Vous invitez un non-juriste à le faire. À ce que je sache, c'est un peu inhabituel.

**La sénatrice Batters :** D'abord, en ce qui concerne la cour d'appel, comme le sénateur Dalphond l'a mentionné précédemment, l'un de mes plus récents amendements vise à permettre à la Cour d'appel fédérale de jouer un rôle dans ce processus, ce qui va dans le sens du témoignage du président de l'Association du Barreau canadien. Sans cet amendement, selon la version actuelle du projet de loi C-9, le seul véritable tribunal qui pourrait entendre ces causes serait la Cour suprême du Canada. Or, d'après ce que nous avons entendu, il est très rare

interest, not just simply whether they think a decision was made incorrectly, in order for them to be able to hear such a thing. That's why I have — with the substantial weight of the Canadian Bar Association president and that large lawyers' organization and the Advocates' Society as well — made one of my later amendments.

If you're uncomfortable about the fact that there may be a layperson on something what could be potentially something dealing with law again, you could consider that if it is very important to only have lawyers and judges dealing with these types of matters, we would only have lawyers and judges on this committee. I think that people who are not lawyers and judges provide a very valuable perspective to this committee.

I don't think there's any difference here. As Senator Dalphond said, of course, people constituting the particular judicial council and their panels for these matters would be making sure that those appointed from the rosters were appropriate people to have on there. They would also be ensuring that the laypeople that they had in their roster would be appropriate people who would receive necessary training and provide that perspective.

That is something, actually, even about the reduced hearing panel. Having the reduced hearing panel, you'll only have judges on it. Professor Devlin talked about that and said, right off, that it would compromise the principles of impartiality, independence, representativeness and transparency.

He also raised the concern that the proposed section 115 of the act suggests that reduced hearing panels might not be public. He said, as a consequence, a judge could potentially choose to avoid any lay engagement at that stage of the process and have it in private.

**The Chair:** I feel like you're answering the question I posed to Senator Dalphond, which is helpful for us, but I'm sorry, I'm going to interrupt you there and invite further comments.

[Translation]

**Senator Boisvenu:** I read a document published by the Department of Justice in 2016 on the possibilities for further reform of the federal judicial discipline process. I found the arguments set out in that document to be very interesting. They support Senator Batters' proposed amendment. That document indicates that the presence of laypeople throughout the process ensures that public opinion is taken into account.

qu'elle accepte d'entendre une telle cause. En effet, avant d'accepter d'entendre une cause, la Cour suprême du Canada ne peut pas se contenter de croire qu'une décision n'a pas été rendue correctement. Elle doit aussi déterminer s'il est de l'intérêt national d'entendre la cause. Voilà pourquoi j'ai présenté cet amendement, qui est d'ailleurs fortement appuyé par le président de l'Association du Barreau canadien, ce grand regroupement d'avocats et la Société des plaideurs.

Si vous n'êtes pas à l'aise avec l'idée qu'un non-juriste puisse participer à un processus ayant trait à la loi, si l'on part du principe que seuls des avocats et des juges devraient se pencher sur ce genre de questions, alors il n'y aurait que des avocats et des juges au sein du présent comité. Or, je crois que les points de vue des individus qui ne sont ni avocats ni juges sont d'une grande valeur pour le comité.

Je ne crois pas que ce soit différent ici. Bien sûr, comme le sénateur Dalphond l'a dit, les personnes qui composent le Conseil de la magistrature et les comités chargés de ces dossiers s'assureraient de nommer, à partir de leur liste, des personnes qui sont qualifiées selon la nature du dossier. Ils veilleraient également à ce que les non-juristes qui font partie de leur liste soient des gens dûment formés et possédant des compétences pertinentes.

En fait, cela s'appliquerait même aux comités d'audience restreints, auxquels ne participeraient que des juges. M. Devlin a abordé cette question et, d'entrée de jeu, il a dit que cela compromettrait les principes d'impartialité, d'indépendance, de représentativité et de transparence.

Il se préoccupait également du fait que l'article 115 du projet de loi laisse entendre que les comités d'audience pourraient ne pas être publics. Il a dit qu'un juge pourrait ainsi choisir d'empêcher tout non-juriste de participer à cette étape du processus et de procéder à huis clos.

**Le président :** J'ai l'impression que vous répondez à la question que j'ai posée au sénateur Dalphond, ce qui nous est utile, mais je suis désolé d'avoir à vous interrompre afin d'obtenir d'autres points de vue.

[Français]

**Le sénateur Boisvenu :** J'ai pris connaissance d'un document du ministère de la Justice datant de 2016, où on parlait de la possibilité d'une réforme supplémentaire d'un processus disciplinaire de la magistrature. J'ai trouvé les arguments amenés dans ce document très intéressants. Ils sont en faveur de la proposition de l'amendement de la sénatrice Batters. Ce document indique que la présence des non-juristes tout au long du processus fait en sorte que l'on tient compte de l'opinion publique.

It also indicated that the presence of laypeople prevents self-regulation. When there is self-regulation within an organization, it means that there is also a lack of transparency.

It is also interesting to note that the presence of laypeople provides a neutral opinion. When legal experts are self-regulating, then often their opinions are not neutral.

What is interesting about Senator Batters' amendment is the idea of establishing a level of confidence in the justice system that we desperately need in 2023. Having laypeople involved throughout the process, rather than only in certain parts, would help meet the objective of transparency and restore credibility when judges are being tried for misconduct.

[English]

**The Chair:** I'm going to invite Senator Dupuis. If there are new observations, I might invite additional comments from senators, but, if not, and you're comfortable, we might move to a vote on the amendment, following Senator Dupuis.

[Translation]

**Senator Dupuis:** I have another question for the Department of Justice representatives.

If I understood correctly, clause 88 on the screening officer provides that, and I quote:

The Council may designate as a screening officer one or more persons, including a judge, who meets the criteria specified by the Council.

Does that mean that the screening officer could be a layperson?

**Mr. Xavier:** It will be up to the council to decide exactly who the screening officer can be. The screening officer has always been a legal expert, a lawyer. To date, the screening officer has been the executive director of the council. It is possible that the executive director may want to delegate that function to a lawyer, but it has always been a lawyer. If there is a complaint filed with the council, that is really a legal matter.

**Senator Dupuis:** I understand your position about it being a legal matter. That is not my question. When I read clause 88, could I not interpret it as meaning that the council can designate one or more people, notably, but not necessarily, a judge, who meets the criteria established by the council to act as a screening officer?

**Mr. Xavier:** It would be up to the council to decide what criteria to use.

L'autre élément qu'on y trouve est que cela permet d'éviter de l'autoréglementation. Lorsqu'il y a de l'autoréglementation dans un organisme, cela veut dire aussi qu'il y a une opacité.

Il est aussi intéressant de constater que cela permet d'avoir un point de vue neutre. Lorsque ce ne sont que des juristes qui s'autorégulent, souvent, leur point de vue n'est pas neutre.

Ce qui est intéressant, dans l'amendement de la sénatrice Batters, c'est l'idée d'établir un niveau de confiance dont le système de justice a grandement besoin en 2023. Le fait d'avoir la présence de non-juristes tout au long du processus plutôt que seulement dans certaines parties, cela permettrait d'atteindre cet objectif de transparence et de rétablir la crédibilité lorsque les juges sont jugés pour des comportements non admissibles.

[Traduction]

**Le président :** J'invite la sénatrice Dupuis à prendre la parole. Si des sénateurs ont d'autres observations à formuler, il est possible que je les invite à se prononcer. Dans le cas contraire, si c'est d'accord, nous pourrions voter sur cet amendement après l'intervention de la sénatrice Dupuis.

[Français]

**La sénatrice Dupuis :** J'aurais une autre question pour les représentants du ministère de la Justice.

Si j'ai bien compris, l'article 88 traitant de l'agent de contrôle prévoit que :

Le Conseil peut désigner une ou plusieurs personnes, notamment un juge, qui remplissent les critères établis par le Conseil pour agir à titre d'agent de contrôle.

Est-ce que dans ce cas, cela veut dire que l'agent de contrôle peut être une personne non juriste?

**Me Xavier :** Ce sera au conseil de décider exactement qui l'agent de contrôle peut être. L'agent de contrôle a toujours été un juriste; il a toujours été un avocat. Jusqu'à maintenant, c'est le directeur exécutif du conseil. C'est possible que le directeur exécutif du conseil veuille déléguer cette fonction à un avocat, mais cela a toujours été un avocat. La question de savoir si une plainte ressort du conseil, c'est vraiment une question juridique.

**La sénatrice Dupuis :** Je comprends votre position sur la question juridique. Ce n'est pas ma question. Si je lis l'article 88, ne puis-je pas l'interpréter de la façon suivante, c'est-à-dire que le conseil peut désigner une ou plusieurs personnes, notamment un juge — pas nécessairement —, qui remplissent les critères établis par le conseil pour agir à titre d'agent de contrôle?

**Me Xavier :** Ce sera au conseil de décider quels critères utiliser.

**Senator Dupuis:** Yes, but the logical interpretation of the clause as it is now written would not exclude laypeople.

**Mr. Xavier:** No, it would not exclude a layperson.

**Senator Dupuis:** Okay, so we have to make a distinction between the usual practice and what should or could be done under the interpretation of clause 88.

**Mr. Xavier:** Yes, you are right. It is up to the council to decide.

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

My next question is for you, Senator Batters. I see an amendment that affects a number of provisions, paragraphs (a), (b), (c) and (d). Have you thought about proposing a separate amendment for each paragraph? In other words, have you thought about moving one amendment for paragraph (a), one for paragraph (b), one for paragraph (c) and one for paragraph (d)?

Can I ask you a second question now that you can answer later, or would you prefer to answer that one first?

In your amendment, in paragraph (d), you are substituting the current wording of Bill C-9 with the following: “(a) two members of the Council; (b) a judge named in the roster of judges...” That is three judges. You are also adding the following:

(c) a person named in the roster of lay persons; and

(d) a lawyer of at least 10 years’ standing at the bar of any province.

If I understand correctly, you are adding two people. Is that right? In the last part of your amendment, in paragraphs (c) and (d), rather than having two members of the council and a judge, are you adding not just a lay person but also a lawyer? Are there two additions there, contrary to paragraphs (a), (b) and (c)? I am trying to understand your amendment.

[English]

**The Chair:** Can I just offer a comment on the last factual point? I think Senator Batters’ intention here is to actually reduce the number of judges already in the list by one each in that category, and then add the two people using paragraphs (c) and (d) that are proposed in the amendment. Is that right?

**Senator Batters:** My amendment actually directly corresponds to exactly what Professor Devlin suggested, and that was the exact change that he suggested on that particular

**La sénatrice Dupuis :** Oui, mais selon l’interprétation logique de la rédaction qui est devant nous, cela n’exclurait pas une personne non juriste.

**Me Xavier :** Non, cela n’exclurait pas une personne non juriste.

**La sénatrice Dupuis :** D’accord; donc, il faut distinguer la pratique habituelle de ce qui devrait ou pourrait être fait dans le cadre de l’interprétation de l’article 88.

**Me Xavier :** Oui, vous avez raison. Ce sera au conseil de décider.

**La sénatrice Dupuis :** Merci beaucoup.

Ma prochaine question est pour vous, sénatrice Batters. Je vois un amendement qui affecte plusieurs alinéas : les alinéas a), b), c) et d). Avez-vous considéré l’idée d’apporter un amendement séparé pour chacun des alinéas? Autrement dit, d’avoir un amendement pour l’alinéa a), un pour le b), un pour le c) et un pour le d)?

Puis-je vous poser une deuxième question maintenant, à laquelle vous pourrez répondre après, ou préférez-vous répondre à celle-ci?

Dans votre amendement, à l’alinéa d), vous substituez ce qui est dans le projet de loi C-9 à ce qui suit : « a) deux membres du Conseil; b) un juge inscrit sur la liste de juges [...] », donc nous sommes à trois juges. Vous ajoutez ce qui suit :

c) une personne inscrite sur la liste de non-juristes;

d) un avocat inscrit au barreau d’une province depuis au moins dix ans.

Si je comprends bien, vous ajoutez deux personnes. Est-ce exact? Aux alinéas c) et d), dans la dernière partie de votre amendement, au lieu d’avoir deux membres du conseil et un juge inscrit, ajoutez-vous non seulement une personne non juriste, mais en plus, un avocat? Y a-t-il deux ajouts dans ce cas, contrairement aux alinéas a), b) et c)? J’essaie de comprendre votre amendement.

[Traduction]

**Le président :** Puis-je me permettre un commentaire sur ce dernier point? Je crois que l’intention de la sénatrice Batters ici est d’enlever un juge de la liste dans chacun des groupes de cette catégorie, puis d’ajouter les deux autres personnes énoncées aux alinéas c) et d) qui sont proposés dans l’amendement. Est-ce exact?

**La sénatrice Batters :** En fait, mon amendement correspond précisément à ce que M. Devlin a proposé. C’est exactement ce qu’il a suggéré de modifier à cet endroit. J’ai expliqué ce

one. I was explaining that change when I set out the parts of his brief and how he testified about the appeal panel. Yes, he suggested that, on that one, it should be replaced by two members of the council, one judge named in the roster of judges, and one person named in the roster of laypersons and a lawyer of at least ten years' standing at the bar of any province.

Your first question asked me whether I considered having each of those processes dealt with in a separate amendment. No, I didn't actually consider that. As I stated when I was explaining my amendment initially, I was modelling it after the very helpful testimony that Professor Devlin gave us. He provided each of those different components. The only part of his proposal that I didn't include was the part about the request by a complainant for reconsideration of a decision to screen out a complaint, that they have lay representation on that, because that wasn't going forward as an amendment.

I wanted to make it as easy to understand as possible. Rather than having multiple amendments that would deal with this, I thought that it was basically something that is comprehensive and possible to do all in one amendment, rather than dividing it up and making it more complicated.

This was something he prepared. He put considerable thought into it, as you may remember. When he testified, many of us were quite impressed with his testimony. We asked him to please work on some amendments that very night because we might potentially be going to clause-by-clause the next day. He worked on things and provided us with this information. My amendment is very much inspired by his considerable years of work on this issue and the proposals that he gave to us. That's why this is based on that.

**Senator D. Patterson:** I'd like to ask a question of our officials.

It's on the point of lay people's abilities to examine "questions of law." I look at the bill, and I see that the grounds for removing a judge from office are a lack of public confidence in impartiality, integrity and independence. Proposed section 80 mentions grounds like infirmity and misconduct and talks about the judge being "in a position that a reasonable, fair-minded and informed observer would consider to be incompatible with the due execution of judicial office."

All these words, "infirmity," "misconduct" and the reference to a "reasonable, fair-minded and informed observer," seem to speak to concepts that are very much in the ken of the average fair-minded, reasonable person. They don't seem to be sophisticated, nuanced legal issues such as you find in the criminal law with respect to intent, *mens rea* and the like.

changement lorsque j'ai énoncé les éléments de son mémoire et de son témoignage au sujet du comité d'appel. Dans ce cas-ci, j'ai effectivement suggéré de remplacer par deux membres du conseil, un juge inscrit sur la liste de juges, ainsi qu'une personne inscrite sur la liste de non-juristes et un avocat inscrit au barreau d'une province depuis au moins 10 ans.

Dans votre première question, vous m'avez demandé si j'avais envisagé de présenter un amendement distinct pour chacun de ces processus. Non, en fait, je n'ai pas envisagé cette option. Comme je l'ai mentionné lorsque j'ai expliqué l'amendement au départ, j'ai modelé celui-ci de manière à ce qu'il reflète le précieux témoignage de M. Devlin. Il a proposé chacun de ces éléments. La seule partie de sa proposition que je n'ai pas incluse portait sur la possibilité pour un plaignant de demander qu'un rejet à l'étape du contrôle puisse être réexaminé, avec la participation d'un non-juriste. Or, cela n'allait pas être inclus dans un amendement.

Je voulais que ce soit aussi simple que possible. Plutôt que d'avoir plusieurs amendements pour couvrir tout cela, j'ai pensé qu'il serait possible de ne présenter qu'un seul amendement incluant tous les changements, plutôt que de compliquer les choses en les séparant.

C'est quelque chose qu'il a préparé. Si vous vous souvenez, c'était le fruit de mûres réflexions. Nous avons été plusieurs à être impressionnés par son témoignage. Étant donné qu'il était possible que nous procédions à l'étude article par article dès le lendemain, nous lui avons demandé de travailler sur certains amendements le soir même. C'est ce qu'il a fait et c'est à ce moment qu'il nous a fourni ces renseignements. Mon amendement est fortement inspiré de ses suggestions et de sa vaste expérience en la matière. Voilà pourquoi l'amendement est formulé ainsi.

**Le sénateur D. Patterson :** J'aimerais poser une question à nos fonctionnaires.

Ma question porte sur la capacité des non-juristes à examiner des « questions de droit ». En examinant le projet de loi, je constate que la révocation d'un juge doit être justifiée par un manque de confiance du public quant à l'impartialité, l'intégrité ou l'indépendance du juge. L'article 80 qui est proposé prévoit des motifs tels que l'invalidité, l'inconduite ou toute « situation qu'un observateur raisonnable, équitable et bien informé jugerait incompatible avec les devoirs de la charge de juge ».

Les termes employés, comme « invalidité », « inconduite » et « observateur raisonnable, équitable et bien informé », semblent traiter de concepts qui sont tout à fait à la portée d'une personne ordinaire, raisonnable et sensée. Ce ne sont pas des termes juridiques sophistiqués tels qu'on en voit en droit pénal lorsqu'il est question d'intention, de *mens rea*, etc.

Would you agree that the legal issues, the questions of law, that this layperson may be required to opine on, in keeping with Senator Batters' amendment, are actually less sophisticated, less complex and less nuanced than the average question of law as they involve concepts that every fair-minded person would understand, such as integrity, independence and impartiality? Are there questions of law that may be more appropriate for a layperson when you're talking about discipline?

**Mr. Xavier:** Possibly, but much of what you just discussed, senator, would be engaged at the fact-finding level. Is there integrity? Does the judge have a kind of disability that prevents them from carrying out their functions? A lot of that would involve findings of fact and applying the law to the facts.

Legal issues can be issues involving procedural matters, constitutional challenges to specific provisions and specific aspects of the process. In a past conduct process, for example, section 63(1) of the Judges Act, which allows an attorney general to complain to the council, was constitutionally challenged. The very ability of the council to consider the disability of a judge was also the subject of a constitutional challenge.

Those are the kinds of legal issues that can arise in discipline proceedings and would be looked at more closely by an appeal court. Anything that is constitutional would be looked at more closely by an appeal court and by the appeal body in this instance.

A lot of what you described would go to the level of the findings of fact, which is precisely why lay people are involved on a full hearing panel and on the review panel where those questions are very much in play.

**Senator Clement:** I want to continue along the same line, and I'm going to rely on my experience as a lawyer here, which can be a good thing or a bad thing at times.

When I appear in front of the Workplace Safety and Insurance Appeals Tribunal — I'm using an administrative law example — when they have three-person panels, the chair is a lawyer, and the employer community is represented, and the employee or union perspective is represented. In my experience, they are triers of fact, but they also render decisions that deal with the law. It's considered quite a good tribunal in Ontario, quite an expert tribunal. It has an excellent reputation. I don't always agree with their decisions, whenever I have lost, but I will say they are a good tribunal.

Seriez-vous d'accord pour dire que, si l'on devait conserver l'amendement de la sénatrice Batters, les questions d'ordre juridique sur lesquelles on demanderait à un non-juriste de se pencher sont en fait moins complexes et nuancées que la moyenne des questions de droit, étant donné qu'elles portent sur des concepts que toute personne sensée peut comprendre, comme les principes d'intégrité, d'indépendance et d'impartialité? Lorsque vous parlez de discipline, y a-t-il des questions de droit qui pourraient être plus appropriées pour un non-juriste?

**Me Xavier :** C'est possible, mais ce dont vous venez de parler, sénateur, serait en bonne partie abordé à l'étape de la recherche des faits. Le juge a-t-il agi de manière intègre? Est-il atteint d'une invalidité l'empêchant d'exercer ses fonctions? Une bonne partie de ces questions seraient traitées au moyen des processus de recherche des faits et d'application de la loi.

Les questions d'ordre juridique peuvent porter sur des questions de procédure, sur la contestation de dispositions précises pour des motifs constitutionnels, ou sur divers aspects du processus. À titre d'exemple, j'ai déjà vu la constitutionnalité du paragraphe 63(1) de la Loi sur les juges, qui permet au procureur général de déposer une plainte auprès du conseil, être contestée lors d'un processus disciplinaire. La capacité même du conseil de tenir compte d'une invalidité affectant un juge a également fait l'objet d'une contestation en vertu de la Constitution.

Voilà le genre de questions d'ordre juridique qui pourraient être soulevées durant un processus disciplinaire et qui seraient examinées de près par une cour d'appel. Tout ce qui se rapporte à la Constitution serait examiné de près par une cour d'appel et, dans ce cas-ci, par le comité d'appel.

Ce que vous avez décrit serait en bonne partie réglé à l'étape de la recherche des faits. C'est précisément pour cela que des non-juristes seraient invités à participer aux comités d'audience pléniers et aux comités d'examen, où ces questions entrent assurément en jeu.

**La sénatrice Clement :** J'aimerais poursuivre dans la même veine en m'appuyant sur mon expérience en tant qu'avocate, ce qui est parfois un avantage, parfois un inconvénient.

Permettez-moi de prendre un exemple en droit administratif. Lorsque je suis convoquée devant le Tribunal d'appel de la sécurité professionnelle et de l'assurance contre les accidents du travail et qu'il y a un comité composé de trois personnes, le président de ce comité est un avocat, puis il y a un représentant de l'employeur et un représentant de l'employé ou du syndicat. Selon mon expérience, ces intervenants font office de juges des faits, mais ils rendent aussi des décisions en matière de droit. Ce tribunal a une excellente réputation en Ontario. Son expertise est reconnue. Je ne suis pas toujours d'accord avec les décisions rendues lorsque je perds une cause, mais je peux quand même affirmer qu'il s'agit d'un bon tribunal.

The lay people on those panels have training, they have *encadrement*, as we say in French, and they have support. I would say the quality of those decisions is good.

Is it not possible to have lay people of that quality and calibre, who have training, sit alongside lawyers and bring that perspective, which will not affect the quality of the decision that you're going to get?

**Mr. Xavier:** You can absolutely involve lay people and end up with high-quality decisions. But in that example, for instance, the decision can then be appealed; it can be appealed up the chain to an expert appellate body composed of judges.

This goes back to the point Senator Dalphond was making earlier. The appellate level provided for in Bill C-9 is designed to be as similar as possible to an intermediate court of appeal, precisely so that we don't have to lengthen the process and make it more expensive by introducing yet another intermediate level of appeal in the form of, for example, the Federal Court of Appeal, after the appellate level. Judges get the equivalent of a trial at first instance before the full hearing panel if removal is at issue. Then they get an intermediate court of appeal, which is essentially the appeal panel, and then there is appeal with leave to the Supreme Court of Canada. That mirrors what complainants get on the other side when they apply for judicial review of the council. They go to the Federal Court; if they're not happy there, they go to the Federal Court of Appeal; then there is the possibility of appeal with leave to the Supreme Court.

At some point, there does need to be a review by an appellate body that functions very much like an intermediate appellate court, which is open, public, holds oral hearings and so forth. That's very much what the appellate level is designed to be in this bill.

**The Chair:** Senator Dalphond, maybe a brief observation or two, and then we'll invite consideration of the amendment.

**Senator Dalphond:** First, I have a question for the officials, and then I have an observation or two.

My question is in connection to clause 9 of the bill, which proposes to amend section 62 of the Judges Act. The proposed text says:

The Council may engage the services of any persons that it considers necessary for carrying out its objects and duties, and also the services of counsel to assist the Council in the processes and proceedings under Part IV.

Part IV is the conduct review process.

Les non-juristes qui participent à ces comités ont été dûment formés. Ils sont encadrés et soutenus. À mon avis, ils rendent des décisions d'une grande qualité.

Ne serait-il pas possible de prévoir que des non-juristes qualifiés et dûment formés soient présents aux côtés des avocats pour faire part de leurs points de vue, sans que cela n'affecte la qualité des décisions qui seront rendues?

**Me Xavier :** Il est tout à fait possible de faire participer des profanes et d'obtenir des décisions de grande qualité. Cependant, dans cet exemple, la décision peut ensuite faire l'objet d'un appel; elle peut remonter la chaîne jusqu'à un organe d'appel composé de juges.

Cela nous ramène au point que le sénateur Dalphond a soulevé plus tôt. Le comité d'appel prévu dans le projet de loi C-9 est conçu pour ressembler le plus possible à une cour d'appel intermédiaire, précisément pour que nous n'ayons pas à rendre le processus plus long et plus coûteux en introduisant encore une autre cour d'appel intermédiaire sous la forme, par exemple, de la Cour d'appel fédérale, après le comité d'appel. Les juges bénéficient de l'équivalent d'un tribunal de première instance devant le comité d'audience plénier s'il s'agit d'un cas de révocation. Ils disposent ensuite d'une cour d'appel intermédiaire, qui est essentiellement le comité d'appel, puis d'un appel avec autorisation auprès de la Cour suprême du Canada. Cela correspond à ce que les plaignants obtiennent de l'autre côté lorsqu'ils demandent un contrôle judiciaire du conseil. Ils s'adressent à la Cour fédérale et, s'ils ne sont pas satisfaits, ils s'adressent à la Cour d'appel fédérale. Il y a ensuite la possibilité d'interjeter appel avec autorisation auprès de la Cour suprême.

À un moment donné, il doit y avoir un examen par un comité d'appel qui fonctionne comme une cour d'appel intermédiaire, qui est ouverte, publique, qui tient des audiences, etc. C'est en grande partie le comité d'appel que prévoit ce projet de loi.

**Le président :** Sénateur Dalphond, peut-être une ou deux brèves observations, puis nous proposerons l'étude de l'amendement.

**Le sénateur Dalphond :** J'ai d'abord une question à poser aux fonctionnaires, puis une ou deux observations à formuler.

Ma question porte sur l'article 9 du projet de loi, qui propose de modifier l'article 62 de la Loi sur les juges. Le texte proposé dit :

Le Conseil peut employer le personnel nécessaire à l'exécution de sa mission et engager des conseillers juridiques pour l'assister dans le cadre des processus et des procédures visés à la partie IV.

La partie IV est le processus relatif à la conduite.

Why did you add this? Is it to specifically authorize the council to hire lawyers and to have legal counsel to process the matter, the screening and all these things?

**Mr. Xavier:** It's lawyers to conduct things possibly like screening. It's also to possibly cover the need for an investigator in order to investigate. It could allow a review panel, for example, to acquire more information about a complaint. It's possible that if a complaint, for example, involved some sort of complex tax situation, the council or one of its decision making bodies may need to retain an expert in accounting, for example. It's to ensure that the council and its bodies can retain expertise that they may not have in-house to deal with particular issues that they're facing.

**Senator Dalphond:** Thank you, Mr. Xavier. Now I will go to my two observations.

**The Chair:** I want to give you, if I may, Senator Dalphond, the last word, since you're the sponsor of the bill, but Senator Batters had a brief observation.

**Senator Batters:** I was thinking that perhaps this is also in case there is a need to hire experts, or something like that, in determining the judge's conduct in a particular matter. You may need subject matter expertise that wouldn't be available in the normal course. Could that be the kind of thing that would also be allowed in that section?

**Mr. Xavier:** Any retaining of experts that might be required, yes.

**Senator Dalphond:** I agree with what Senator Patterson and Senator Clement said. I think that's why we have, on the specialized tribunals, people who represent groups and representation, but maybe we should not confuse the steps.

[*Translation*]

Senator Clement referred to an administrative process where, when one of the parties is not satisfied, whether it be the employer or employee, they can go before the Ontario Divisional Court to request a judicial review that will be held before three judges.

Senator Batters is proposing taking away one of the judges and replacing them with a lay person to conduct the review.

The purpose of this bill is to ensure that this review is conducted only by judges, as in the Divisional Court of the Ontario Superior Court of Justice. That is why the level of appeal set out in the act involves three chief justices and two puisne judges.

Pourquoi avoir ajouté cette modification? Est-ce pour autoriser spécifiquement le conseil à engager des avocats et à faire appel à un conseiller juridique pour traiter l'affaire, la vérification et toutes ces choses?

**Me Xavier :** Il s'agit d'avocats chargés d'effectuer des opérations telles que la vérification. L'idée est également de prévoir le besoin d'un enquêteur. Cela pourrait permettre à un comité d'examen, par exemple, d'obtenir plus de renseignements au sujet d'une plainte. Il est possible que si une plainte, par exemple, concerne une situation fiscale complexe, le conseil ou l'un de ses organes décisionnels doit faire appel à un expert en comptabilité. Il s'agit de s'assurer que le conseil et ses organes peuvent bénéficier d'une expertise qu'ils ne possèdent peut-être pas en interne pour traiter les problèmes particuliers auxquels ils sont confrontés.

**Le sénateur Dalphond :** Merci, monsieur Xavier. J'en viens maintenant à mes deux observations.

**Le président :** Si vous le permettez, sénateur Dalphond, je vous donnerai le dernier mot, puisque vous êtes le parrain du projet de loi, mais la sénatrice Batters souhaite faire une brève observation.

**La sénatrice Batters :** Je me disais que c'était peut-être aussi pour les cas où il serait nécessaire d'engager des experts, ou quelque chose comme ça, afin de déterminer la conduite du juge dans une affaire particulière. Il se peut que vous ayez besoin d'une expertise en la matière qui ne serait pas disponible dans le cours normal des choses. Est-ce que cela pourrait être le genre de chose qui serait également autorisé par cet article?

**Me Xavier :** Toute embauche d'experts qui pourrait être nécessaire, oui.

**Le sénateur Dalphond :** Je suis d'accord avec ce qu'ont dit le sénateur Patterson et la sénatrice Clement. Je pense que c'est la raison pour laquelle nous avons, dans les tribunaux spécialisés, des personnes qui représentent des groupes, mais peut-être ne devrions-nous pas confondre les étapes.

[*Français*]

La sénatrice Clement a fait référence à un processus administratif, et quand l'une des parties n'est pas satisfaite, que ce soit l'employeur ou l'employé, elle peut aller devant la Cour divisionnaire de l'Ontario pour demander une révision judiciaire qui sera faite devant trois juges.

La sénatrice Batters propose d'enlever un des trois juges et de prendre une personne ordinaire pour faire la révision.

Le but de ce projet de loi est de faire en sorte que cette révision, comme elle se fait à la Cour divisionnaire de la Cour supérieure de justice de l'Ontario, soit faite par des juges seulement. C'est pour cela que le niveau d'appel prévu dans la loi est constitué de trois juges en chef et de deux juges puînés.

It is to reflect the same structure that we have in the Divisional Court when it comes to specialized decision makers. The specialized decision makers here are the review panel and the public hearing panel.

[English]

**The Chair:** I'm going to exercise the prerogative of chair and anticipate that a roll-call vote is needed here. Is there any objection to that judgment on my part?

It's moved by the Honourable Senator Batters that Bill C-9 be amended on clause 12. May I dispense with the reading of all of it? Thank you.

Is it your pleasure, honourable senators, to adopt the motion in amendment?

**An Hon. Senator:** Agreed.

**An Hon. Senator:** No.

**Mark Palmer, Clerk of the Committee:** The Honourable Senator Cotter?

**Senator Cotter:** Abstain.

**Mr. Palmer:** The Honourable Senator Batters?

**Senator Batters:** Yes.

**Mr. Palmer:** The Honourable Senator Boisvenu?

**Senator Boisvenu:** Yes.

**Mr. Palmer:** The Honourable Senator Clement?

**Senator Clement:** Yes.

**Mr. Palmer:** The Honourable Senator Dalphond?

**Senator Dalphond:** No.

**Mr. Palmer:** The Honourable Senator Dupuis?

**Senator Dupuis:** No.

**Mr. Palmer:** The Honourable Senator Gagné?

**Senator Gagné:** No.

**Mr. Palmer:** The Honourable Senator Jaffer?

**Senator Jaffer:** Yes.

**Mr. Palmer:** The Honourable Senator Klyne?

**Senator Klyne:** No.

**Mr. Palmer:** The Honourable Senator Patterson?

C'est pour refléter la même structure qu'on a à la Cour divisionnaire par rapport aux décideurs spécialisés. Les décideurs spécialisés, ici, sont le comité d'examen et le comité d'audience publique.

[Traduction]

**Le président :** Je vais exercer la prérogative de la présidence et établir qu'un vote par appel nominal est nécessaire ici. Y a-t-il une objection?

Il est proposé par l'honorable sénatrice Batters que le projet de loi C-9 soit modifié à l'article 12. Puis-je me dispenser de le lire en entier? Je vous remercie.

Vous plaît-il, honorables sénateurs, d'adopter la motion d'amendement?

**Une voix :** D'accord.

**Une voix :** Non.

**Mark Palmer, greffier du comité :** L'honorable sénateur Cotter?

**Le sénateur Cotter :** Abstention.

**M. Palmer :** L'honorable sénatrice Batters?

**La sénatrice Batters :** Oui.

**M. Palmer :** L'honorable sénateur Boisvenu?

**Le sénateur Boisvenu :** Oui.

**M. Palmer :** L'honorable sénatrice Clement?

**La sénatrice Clement :** Oui.

**M. Palmer :** L'honorable sénateur Dalphond?

**Le sénateur Dalphond :** Non.

**M. Palmer :** L'honorable sénatrice Dupuis?

**La sénatrice Dupuis :** Non.

**M. Palmer :** L'honorable sénatrice Gagné?

**La sénatrice Gagné :** Non.

**M. Palmer :** L'honorable sénatrice Jaffer?

**La sénatrice Jaffer :** Oui.

**M. Palmer :** L'honorable sénateur Klyne?

**Le sénateur Klyne :** Non.

**M. Palmer :** L'honorable sénateur Patterson?

**Senator D. Patterson:** Yes.

**Mr. Palmer:** The Honourable Senator Plett?

**Senator Plett:** Yes.

**Mr. Palmer:** The Honourable Senator Simons?

**Senator Simons:** Yes.

**Mr. Palmer:** The Honourable Senator Tannas?

**Senator Tannas:** Yes.

**Mr. Palmer:** Yes, eight; no, four; abstentions, one.

**The Chair:** The motion is carried.

We'll continue with consideration of clause 12, which takes us in the sequence that I think has been identified to Senator Clement's amendment, C9-12-5-1.

**Senator Clement:** As the chair indicated, this is BC-C912-5-1. I move:

That Bill C-9 be amended in clause 12, on page 5, by replacing line 1 with the following:

“**84** The Council shall name persons”.

I call this the “as far as possible” amendment. Proposed section 84 in Bill C-9 starts off with “as far as possible,” and the point is to remove that and to have a clean clause that says, “The Council shall name persons who reflect the diversity of the Canadian population to the roster of judges and to the roster of lay persons.”

Now, I can agree that “as far as possible” is used regularly in legislation; in fact, I was provided with some examples of that. There is the Accessible Canada Act, which uses, “to the extent possible.” That legislation has a list of criteria in regard to appointing directors, so when they use it, they're using it in the context of needing to appoint a majority of directors who are persons with disabilities and directors who are representative of the diversity of Canadian society.

Another example is the National Housing Strategy Act, where “as far as possible” is used. There, again, is a list of criteria to apply in choosing members of the council, such as choosing members who are from vulnerable groups, who have a lived experience of housing need and who reflect diversity.

So one could argue that when you have a list of criteria, you might need qualifying language like “to the extent possible” or

**Le sénateur D. Patterson :** Oui.

**M. Palmer :** L'honorable sénateur Plett?

**Le sénateur Plett :** Oui.

**M. Palmer :** L'honorable sénatrice Simons?

**La sénatrice Simons :** Oui.

**M. Palmer :** L'honorable sénateur Tannas?

**Le sénateur Tannas :** Oui.

**M. Palmer :** Oui, 8; non, 4; abstention, 1.

**Le président :** La motion est adoptée.

Nous poursuivons avec l'examen de l'article 12, ce qui nous amène à la séquence qui, je crois, correspond à l'amendement de la sénatrice Clement, C9-12-5-1.

**La sénatrice Clement :** Comme l'a indiqué la présidence, il s'agit de BC-C912-5-1. Je propose :

Que le projet de loi C-9 soit modifié à l'article 12, à la page 5, par substitution, à la ligne 1, de ce qui suit :

« **84** Le Conseil inscrit sur la ».

Je l'appelle l'amendement « dans la mesure du possible ». L'article 84 proposé dans le projet de loi C-9 commence par « Dans la mesure du possible ». Il s'agit de supprimer cette expression et d'avoir un article clair qui dit : « Le Conseil inscrit sur la liste de juges et la liste de non-juristes des personnes qui reflètent la diversité de la population canadienne. »

Je reconnais que l'expression « dans la mesure du possible » est régulièrement utilisée dans la législation. La Loi canadienne sur l'accessibilité utilise l'expression « dans la mesure du possible ». Cette loi énumère une liste de critères relatifs à la nomination des administrateurs, de sorte que lorsque cette expression est appliquée, c'est dans le contexte de la nécessité de nommer une majorité d'administrateurs qui sont des personnes handicapées et des administrateurs qui sont représentatifs de la diversité de la société canadienne.

La Loi sur la stratégie nationale sur le logement est une autre loi où l'expression « dans la mesure du possible » est utilisée. Là encore, il existe une liste de critères à appliquer pour choisir les membres du conseil d'administration afin d'avoir une représentation de personnes appartenant à des groupes vulnérables, de personnes ayant éprouvé des besoins en matière de logement et de personnes reflétant la diversité.

On pourrait donc dire que lorsqu'il existe une liste de critères, une formulation qualificative comme « dans la mesure du

“as far as possible.” But with proposed section 84, we have clear language. It doesn’t need that kind of qualifier.

I want to refer to the Ontario context, because we did have the Ontario Judicial Council appear as witnesses. The Ontario Courts of Justice Act contains a section that speaks of diversity, which is subsection 49(4). That speaks to the diversity of the judicial council — or the composition of that council — and the language in that section states:

. . . the importance of reflecting, in the composition of the Judicial Council as a whole, Ontario’s linguistic duality and the diversity of its population and ensuring overall gender balance shall be recognized.

There is no qualifying language in that subsection. In fact, I asked Alison Warner, the registrar of the Ontario Judicial Council, how she viewed that subsection and if it had been an issue for them in the interpretation of that. I will just quote from her testimony from April 27:

I know that in Bill C-9 there is the language of “to the extent possible,” whereas in the Courts of Justice Act, it’s “shall.” It’s a mandatory provision in terms of ensuring overall gender balance, as well as diversity considerations, and then reflecting Ontario’s linguistic duality. Those are the elements.

Beyond that, I think the mandatory language is helpful. It may not always be possible. If you have limited applicants to serve on the council as a lay member, you may not be able to give effect to that, but at least it’s there to guide the decision making.

On the issue of diversity, this is a time when Canadian society is really grappling with reflecting diversity in all the places. We worry about increasing diversity. We also celebrate the fact that we have made gains in that area. I think the language “as far as possible” in a clause entitled “diversity” doesn’t send the right message. Why should we be using limiting or pejorative terms? We must be clear in our intent and recognize that it will not paralyze the system to say, “shall reflect diversity.”

There are people who will be able to fill these positions. When you look at the 2016 census data, you can see that there has already been such an increase in diversity in almost every part of this country, so to say that we still need the qualifier and that it will be too difficult to reflect diversity just doesn’t feel appropriate at this particular time in Canadian history.

possible » ou « autant que possible » peut être nécessaire. Toutefois, dans l’article 84 proposé, la formulation est claire et n’a pas besoin de ce genre de formulation qualificative.

Je tiens à évoquer le contexte ontarien, car le Conseil de la magistrature de l’Ontario a comparu en tant que témoin. La Loi sur les tribunaux judiciaires de l’Ontario contient un article qui parle de diversité, à savoir le paragraphe 49(4). Il s’agit de la diversité du Conseil de la magistrature — ou de sa composition — et le libellé de cet article est le suivant :

[...] l’importance qu’il y a de refléter, dans la composition du Conseil de la magistrature, la dualité linguistique de l’Ontario et la diversité de sa population et de garantir un équilibre général entre les deux sexes est reconnue.

Il n’y a pas de termes qualificatifs dans ce paragraphe. En fait, j’ai demandé à Alison Warner, la greffière du Conseil de la magistrature de l’Ontario, ce qu’elle pensait de ce paragraphe et s’il avait posé un problème d’interprétation. Je citerai simplement son témoignage du 27 avril :

Je sais que le projet de loi C-9 dit « dans la mesure du possible », alors que c’est « garantir » dans la Loi sur les tribunaux judiciaires. Il s’agit d’une disposition obligatoire pour assurer l’équilibre global entre les sexes. La disposition englobe aussi les considérations de diversité et la dualité linguistique de l’Ontario. Voilà les éléments qui s’y trouvent.

Par ailleurs, je pense que le caractère obligatoire est utile. Ce n’est peut-être pas toujours possible. S’il y a un nombre limité de candidats pour siéger au conseil en tant que non-juriste, vous ne pourrez peut-être pas appliquer la disposition, mais elle est tout de même là pour orienter la prise de décision.

En ce qui concerne la question de la diversité, la société canadienne est dans une époque où elle prend conscience de la nécessité de refléter la diversité dans tous les milieux. Augmenter la diversité est à la fois une source de préoccupations et une source de fierté. Les gains en matière de diversité sont considérés comme une réussite. Je pense que la formulation « dans la mesure du possible » sous la rubrique « Diversité » n’envoie pas le bon message. Où est la nécessité d’utiliser des termes contraignants ou péjoratifs? L’intention doit être claire et il faut comprendre que la formulation « qui reflètent la diversité » ne paralysera pas le système.

Il y a des gens qui seront aptes à pourvoir ces postes. Selon les données publiées dans le recensement de 2016, la diversité a déjà augmenté dans presque tous les milieux de notre pays. Par conséquent, de dire qu’il demeure nécessaire d’inclure une telle formulation qualificative et qu’il sera trop difficile de refléter la diversité me semble inapproprié à l’époque actuelle de l’histoire du Canada.

This clause isn't going to solve systemic racism, but clear directive language is more in keeping with where we are in 2023 and beyond.

Thank you, Mr. Chair.

**Senator Klyne:** I have a question for Senator Clement on the amendment.

I know when we first heard this it was kind of a head-scratcher regarding what “as far as possible” means. After some reflection, I took it to mean that I'm going to walk to the top of Mount Everest as far as possible but overall, my objective and goal is to get there. On the way there, certain things have been happening, and you don't get what you want to do, but you went as far as possible. So I kind of rationalized it in that term.

When you took out “as far as possible” just now, and I read this again, now I'm focusing on reflecting the diversity of the Canadian population. When you think about it, Canada is one of the most diverse countries in the world. You have provided references to other uses of something similar to “as far as possible.” I like that idea, but when you think about that, are we talking about diversity of the Canadian population, meaning does it mean by region, gender, ethnicity, profession or education? How are we going to measure this? It begs the question of how you will define that.

**Senator Clement:** I'm not sure, Mr. Chair, if you want me to respond.

**The Chair:** I think it would be helpful.

**Senator Clement:** Thank you, Senator Klyne, for the question. I'm going to refer to Alison Warner, the Registrar for the Ontario Judicial Council, where she talked about a guiding principle. There is no way that we are going to be able to get this exactly right because how are we defining diversity? What she is saying is that it is a guiding principle. She is not saying in the act that she uses, which doesn't have any qualifier, that this has been an issue. She is calling it a guiding principle. I think we should view this section in the same way.

**Senator Klyne:** I won't be able to get a comment on “exactly right”, hence that might be why “as far as possible” works.

Cet article ne réglera pas le problème du racisme systémique, mais une formulation claire dans les directives sert principalement à suivre l'évolution de la situation de notre pays en 2023 et à l'avenir.

Merci, monsieur le président.

**Le sénateur Klyne :** J'aimerais poser une question à la sénatrice Clement au sujet de l'amendement.

Je sais que la première fois que j'ai entendu la formulation « dans la mesure du possible », j'ai trouvé difficile de bien en saisir la signification. Après y avoir réfléchi, je me suis dit que cela devait avoir la même signification que d'avoir l'intention de se rendre au sommet du mont Everest, dans la mesure du possible, en gardant à l'esprit que le but ultime est d'y parvenir. En chemin, certains imprévus peuvent survenir et ils vous empêchent d'accomplir votre objectif, mais vous avez continué d'avancer dans la mesure du possible. C'est du moins l'exemple que j'ai trouvé pour comprendre de manière rationnelle cette formulation.

Il y a quelques instants, en vous écoutant lire le libellé sans la formulation « dans la mesure du possible », cela m'a permis de centrer mon attention sur le segment « qui reflètent la diversité de la population canadienne ». À bien y penser, le Canada est l'un des pays les plus diversifiés au monde. Vous avez fourni des références où l'on peut aussi appliquer la formulation « dans la mesure du possible ». J'aime votre idée. Toutefois, en y pensant bien, que signifie la diversité de la population canadienne, est-ce la région, le genre, l'ethnicité, la profession ou l'éducation? Comment pouvons-nous mesurer la diversité? On peut se demander comment il est possible de définir cette réalité.

**La sénatrice Clement :** Je ne suis pas certaine, monsieur le président, si vous voulez que je réponde à la question.

**Le président :** Je crois que ce serait utile.

**La sénatrice Clement :** Merci pour votre question, sénateur Klyne. Je vais m'en remettre aux propos d'Alison Warner, la greffière du Conseil de la magistrature de l'Ontario, quand elle a indiqué qu'il s'agit d'un principe directeur. Il est impossible d'y parvenir de manière « tout à fait exacte » en raison de la difficulté de définir ce qu'on entend par diversité. Autrement dit, elle indique que c'est un principe directeur. Elle ne dit pas que dans la loi avec laquelle elle travaille — et qui n'énonce aucune formulation qualificative — que cela a été un problème. Elle parle d'un principe directeur. Selon moi, nous devrions utiliser le même angle de vue pour étudier cet article.

**Le sénateur Klyne :** Je ne peux pas me prononcer sur la formulation « tout à fait exacte ». Alors c'est probablement la raison pourquoi la formulation « dans la mesure du possible » fonctionne.

**Senator Clement:** No. Leaving us with latitude means that we are going to strive, and we are going to discover the fact that there is diversity already there. It is there. I have a book in my bag of Black judges. It is a book, not a thin little manuscript, so it is already there. I don't think this is something that is not going to be achievable. I'm not saying there isn't systemic racism within the legal profession and that we don't have a way to go in terms of having diversity reflected on the bench. In terms of finding laypersons and judges and having people who reflect diversity, I don't think that is an impossible thing that is going to paralyze this process.

**Senator Batters:** Thank you very much. Thank you for bringing this amendment forward, Senator Clement. I've supported the need for this wording change in this section of Bill C-9 since you very smartly brought it to our attention weeks ago in questioning a witness in the Bill C-9 hearings that we held. Commenting on what Senator Klyne just said, this actually shouldn't be Mount Everest, especially in Canada.

Perhaps this wording has been used at times in different acts in Canada but probably not too often dealing with people and not dealing with diverse people. I think this is not good drafting generally — it is not clear — especially because, as I have often pointed out when I've been questioning witnesses about this particular point, perhaps the roster of judges isn't as diverse in Canada as we would like it to be right now, but the diversity section also refers to the roster of laypersons.

As I pointed out to a few witnesses, not being able to achieve a diverse roster of laypersons, when basically our entire population over the age of 18 in Canada is eligible to become part of that roster, is not realistic. I think these wording changes are very much necessary. You are going about it the proper way, and I support it. I think this change is backed up by many witnesses we heard from who don't think "as far as possible" is necessary wording. You've suggested a change in a clear way, and I support it. Thank you.

**Senator Simons:** I cannot help but be reminded about the famous anecdote about the CBC Radio host Peter Gzowski who one summer held a competition for the best ending to the saying, "as Canadian as . . ." There is the saying, "as American as apple pie," so what is it for being Canadian? The winning answer was: "As Canadian as possible under the circumstances."

It is a problem if we do not set ourselves a target with sufficient ambition. The words "as possible" are very weaselly words to put in a piece of legislation. As Senator Klyne rightly

**La sénatrice Clement :** Non. Avoir de la latitude, cela signifie que nous allons nous efforcer d'atteindre la cible, mais que nous réaliserons que la diversité est déjà présente. La diversité existe déjà dans le milieu. Dans mon sac, j'ai un livre sur les juges de race noire. C'est un livre et non un mince livret, ce qui signifie qu'il y a de la diversité. Je n'ai pas l'impression qu'il sera impossible d'atteindre cette cible. Je n'allègue pas que le racisme systémique est absent de la profession juridique et qu'il n'y a plus de travail à faire pour accroître la diversité au sein de la magistrature. Je crois qu'il sera possible de refléter la diversité au moment de sélectionner des non-juristes et des juges. Je ne suis pas convaincue que cet objectif est irréalisable et qu'il paralysera le processus.

**La sénatrice Batters :** Merci. Je vous remercie d'avoir présenté cet amendement, sénatrice Clement. J'ai été favorable à ce changement dans la formulation de cet article dès que vous avez eu l'intelligence de porter cet enjeu à notre attention il y a plusieurs semaines, lorsque vous vous êtes adressée à un témoin dans le cadre des séances de notre comité sur l'étude du projet de loi C-9. Pour faire suite aux propos du sénateur Klyne, cet objectif ne devrait pas être le mont Everest, surtout au Canada.

Cette formulation a peut-être déjà été utilisée à l'occasion dans d'autres lois au Canada, mais probablement pas très souvent au sujet de personnes ni dans le contexte de personnes représentant la diversité. J'estime que le libellé de l'ébauche est inadéquat en général et qu'il manque de clarté, surtout parce que — comme je l'ai souvent souligné dans mes questions aux témoins à l'égard de ce point en particulier — la liste de juges ne reflète pas autant la diversité du Canada que ce qui est souhaité à l'heure actuelle. En outre, l'article sur la diversité fait aussi référence à la liste des non-juristes.

Comme je l'ai fait remarquer à quelques témoins, il n'est pas réaliste de croire qu'il sera impossible d'établir une liste de non-juristes représentant la diversité, tout simplement parce que toute la population de plus de 18 ans au Canada est admissible à en faire partie. J'estime que les changements dans la formulation sont très pertinents. Votre façon de procéder est appropriée et je vous offre mon appui. D'ailleurs, je pense que de nombreux témoins entendus soutiennent cette modification de la formulation « dans la mesure du possible », car ils la jugeaient inutile. Vous avez proposé une modification claire et je l'appuie. Merci.

**La sénatrice Simons :** Je ne peux m'empêcher de penser à la fameuse anecdote sur Peter Gzowski, l'animateur de CBC Radio qui avait lancé un défi estival à ses auditeurs pour trouver l'équivalent canadien de la maxime « Aussi américain que la tarte aux pommes ». La maxime gagnante était la suivante : « Aussi canadien que possible dans les circonstances ».

C'est un problème si l'on ne fixe pas une cible suffisamment ambitieuse. Les mots « que possible » sont très ambigus pour être inclus dans une mesure législative. Comme le sénateur

points out, diversity in this country is not just ethnocultural. It includes physical disability, gender, gender identity, gender expression, regional diversity and age diversity. Even if your panellists are three White guys, I bet you can find a diverse panel of three White guys if you try hard enough.

I counted up the numbers the other day as we swore in Senator Petten, and I realized that the current numbers in the Senate are 48 female senators and 42 male senators. That happened because of the deliberate choice to diversify appointments. I think we have demonstrated in our own body that if you actually put your mind to it, you can reflect the reality of this country quite neatly.

[*Translation*]

**Senator Dupuis:** My question is for the Department of Justice representatives. When the Ontario commissioner, Ms. Warner, testified before our committee, she referred to the same provision of the Ontario law that Senator Clement quoted earlier.

I think that the wording that is used, where it refers to the importance of reflecting a number of things, is recognized, and in that case three elements must be reflected.

In the English version, it says —

[*English*]

“shall be recognized.”

[*Translation*]

It is clear. I understand that the federal and provincial contexts may change and we have to bear all that in mind. My question is this. According to what the witness told us, decades of application have proven the effectiveness of this section of the act, which has never been challenged. Obviously the importance of “shall be recognized” is recognized. It has been applied for a long time and has never been challenged.

Did you consider using that kind of wording when drafting clause 84?

**Mr. Xavier:** Senator, the words in question are there simply because, to some degree, they reflect the reality that these rosters will never be completely reflective of the diversity of the Canadian population. That is simply impossible. When it comes to disabilities, for example, the rosters will never be able to reflect every possible disability. That just isn't possible.

Klyne l'a souligné — avec raison d'ailleurs —, la diversité dans notre pays n'est pas qu'un aspect ethnoculturel. Elle englobe le handicap physique, le genre, l'identité de genre, l'expression de genre, la diversité régionale et la diversité de l'âge. Même si les membres qui siègent au comité sont trois hommes blancs, je suis prête à parier que l'on peut atteindre la cible de la diversité avec trois hommes blancs si l'on cherche assez longtemps.

J'ai fait le compte l'autre jour quand la sénatrice Petten a été assermentée. J'ai réalisé qu'il y a, en ce moment, 48 sénatrices et 42 sénateurs. C'est le résultat d'un choix délibéré de procéder à des nominations qui reflètent la diversité. Je pense que notre propre Chambre haute a démontré qu'il est possible, avec de la volonté, de refléter à merveille la réalité de notre pays.

[*Français*]

**La sénatrice Dupuis :** Ma question s'adresse aux représentants du ministère de la Justice. Quand elle a témoigné devant notre comité, la commissaire de l'Ontario, Mme Warner, a fait référence au même article de la loi ontarienne que la sénatrice Clement a cité tout à l'heure.

Je pense que la formulation qu'on a choisie, c'est-à-dire l'importance de refléter un certain nombre de choses, est reconnue et dans ce cas-ci, trois éléments doivent être reflétés.

Dans la version anglaise, c'est rendu par —

[*Traduction*]

« est reconnue ».

[*Français*]

Donc, c'est clair. Je comprends que les contextes provinciaux et fédéral peuvent changer et on a tout cela à l'esprit. Ma question est la suivante : il s'agit d'un article d'une loi qui a été éprouvée par des décennies d'application et qui n'a pas été contestée, selon ce que la témoin nous a dit, d'ailleurs. Le fait que l'importance de « shall be recognized » est reconnu, c'est clair; c'est appliqué depuis longtemps et cela n'a pas été contesté.

Avez-vous considéré ce genre de formulation pendant l'élaboration de l'article 84?

**Me Xavier :** Les mots en question, sénatrice, sont là simplement parce qu'ils reflètent en quelque sorte la réalité à savoir que ces listes ne pourront jamais tout à fait refléter la diversité des Canadiens. Ce ne sera simplement pas possible. En ce qui a trait au handicap, par exemple, les listes ne pourront jamais refléter tous les handicaps possibles; cela ne sera pas possible.

There will always be people who do not recognize themselves in these rosters. That is especially true when it comes to puisne judges, because the council will obviously have to find puisne judges who are available and willing to be included on the roster.

That will reduce the number of judges available, particularly when it comes to disabilities and gender identity. It isn't possible for the rosters to always reflect the diversity of the Canadian population.

[English]

The requirement is necessarily one of best efforts. If it is to be one of best efforts, you could ask why the words need to be in there. The answer is just because of concerns about transparency and clarity of the laws. This is not a policy statement. It is not a mission statement. It is the law. When the law imposes a duty or obligation on someone, ideally it uses words that accurately capture the character of that duty or obligation. If the duty or obligation is one of best efforts, ideally there are words in the provision that reflect that.

The provision can operate without those words. Practically speaking, they will need to be read in by the council when they are applied. Keeping those words or similar words in like “shall consider” or something like that is simply a better characterization of the nature of the duty or obligation imposed on the council. And that's the only reason the words are there.

[Translation]

**Senator Dupuis:** Is there not some contradiction there in terms of the wording —

[English]

“as far as possible the council shall . . .”

[Translation]

— compared to the wording in French, which reads “dans la mesure du possible, le Conseil inscrit . . .”? There is therefore an obligation to name but only as far as possible. Is there not a contradiction there that could cause interpretation issues?

**Mr. Xavier:** I have to say that I don't see the contradiction. Do you think the French text differs from the English?

**Senator Dupuis:** No, it does not differ from the English text. However, it says that we have to do something, but we only have to do it as far as possible. Either we have to do it or we do not. If we are only doing something insofar as possible then that means we are not obligated to do it.

Il y aura toujours des gens qui ne se reconnaîtront pas dans ces listes; c'est le cas pour la liste des juges puînés, parce que le conseil devra évidemment trouver des juges puînés qui sont disponibles, qui sont prêts à faire partie de la liste.

Cela réduira le nombre de juges disponibles, surtout sur le plan du handicap et de l'identité du genre; il ne sera pas possible que les listes reflètent toujours la diversité des Canadiens.

[Traduction]

Cette exigence repose assurément sur le principe des efforts honnêtes. S'il s'agit de faire des efforts honnêtes, alors pourquoi est-il nécessaire de l'inclure mot pour mot dans le libellé? La réponse est la suivante : par souci de transparence et de clarté des lois. Ce n'est ni un énoncé de politique ni un énoncé de mission. C'est la loi. Dans un monde idéal, quand la loi impose un devoir ou une obligation à un citoyen, le libellé de la loi utilise des mots qui indiquent de manière adéquate la nature de ce devoir ou de cette obligation. Or, si la nature de ce devoir ou de cette obligation est un effort honnête, il vaudrait mieux que ces mots soient énoncés dans la disposition législative en question par souci de clarté.

La disposition législative peut être appliquée sans ces mots. Concrètement, ils seront lus par les membres du conseil au moment d'être appliqués. Conserver ces mots ou des mots similaires dans une formulation de type « doit tenir compte », ou toute formulation similaire, n'est qu'une meilleure précision de la nature du devoir ou de l'obligation imposée par le conseil. C'est l'unique raison qui explique la présence de ces mots.

[Français]

**La sénatrice Dupuis :** N'y a-t-il pas une contradiction, à ce moment-là, en ce qui a trait à la formulation —

[Traduction]

« As far as possible the council shall [...] »

[Français]

— par rapport à la formulation en français « Dans la mesure du possible, le Conseil inscrit [...] »? Il y a donc une obligation d'inscrire, mais c'est dans la mesure du possible. N'y a-t-il pas là une contradiction qui risque d'être une source de problèmes d'interprétation?

**Me Xavier :** Je dois dire que je ne vois pas la contradiction. Selon vous, le texte français diffère du texte anglais?

**La sénatrice Dupuis :** Non, il ne diffère pas du texte anglais, mais on dit qu'on doit faire cela, mais que c'est dans la mesure du possible. On doit le faire ou non; si c'est dans la mesure du possible qu'on le fait, cela veut dire qu'on n'est pas obligé de le faire.

Isn't there a contradiction in the wording there?

**Mr. Xavier:** In our opinion, that is just a characterization of the obligation that is imposed on the council. It is an obligation insofar as possible. It is only as far as possible.

[English]

**The Chair:** Could I make a small intervention? This is the only one I intend here, and officials may be able to help. Maybe in some respects this is also a question for Senator Clement, since it is her amendment.

If you are appointed as a judge, is it part of your obligations as a judge to agree to serve on a panel like this? Can you, without any repercussions, decline to be appointed to the panel?

I ask because some judges, who may see their main job to be judging, will not necessarily want to participate in judging their peer colleagues.

Here I'm thinking, Senator Clement, that might be the case with more recently appointed judges where we are hoping for more diversity. I am worried about the mechanics of this, if I can put it that way.

Senator Clement, just can you comment briefly on that dilemma?

**Senator Clement:** Thank you, Mr. Chair, for that question, which I take very personally. I live that every day. I am often the only person of colour in spaces that I occupy. Sometimes I just want to talk about the topic at hand, but guess what? It's not what we're called upon to do. Many of us from diverse backgrounds, when we show up in these spaces, we are called upon to do the extra — and we do it. Hopefully, those who can't will say that they're exhausted and that they can't. But most of us do it because that's what we're called upon to do. Thank you for that question.

**Senator Jaffer:** I specifically want to ask the justice panel a question, and to you, Mr. Hoffman, because you have been here a number of times in front of us. When the phrase "as far as possible" was included, what was the thinking behind that?

**Mr. Hoffmann:** Thank you for the question, Senator Jaffer. To answer that question, it was really just to ensure precision in the law because it may not always be achievable.

I want to be completely candid and careful in what I'm saying. This wasn't included to somehow be an affront to the principle of diversity, Senator Clement. Clearly not. We agree — I think I

N'y a-t-il pas une contradiction dans la formulation actuelle?

**Me Xavier :** Selon nous, c'était simplement une caractérisation de l'obligation qui est imposée au conseil; c'est une obligation qui est dans la mesure du possible. C'est uniquement dans la mesure du possible.

[Traduction]

**Le président :** Puis-je me permettre une brève intervention? C'est la seule que je prévois le faire, et les représentants des ministères pourront apporter leur contribution, au besoin. Je soupçonne que ma question pourrait aussi s'adresser à la sénatrice Clement puisque c'est elle qui propose l'amendement.

Si une personne est assermentée comme juge, ses fonctions n'incluent-elles pas d'accepter de siéger à un comité de la sorte? Pourrait-elle refuser de siéger à ce type de comité, sans repercussions?

Si je le demande, c'est que certains juges pourraient croire que leur principale responsabilité est de rendre des décisions, pas nécessairement de siéger à un comité dont le mandat est de juger ses pairs ou ses propres collègues.

À titre d'exemple, sénatrice Clement, je pense à des juges récemment assermentés qui, je l'espère, reflètent la diversité. Je m'inquiète des rouages de ce mécanisme, si je peux m'exprimer ainsi.

Sénatrice Clement, voulez-vous vous exprimer brièvement sur ce dilemme?

**La sénatrice Clement :** Je vous remercie de cette question, qui me tient particulièrement à cœur, monsieur le président. C'est ce que je vis au quotidien. Je suis souvent la seule personne de couleur là où je suis. Parfois, je veux simplement parler du sujet dont il est question, mais devinez quoi? Ce n'est pas ce que nous sommes appelés à faire. Nombre d'entre nous qui sommes de différents horizons sont appelés à accomplir le travail supplémentaire, et nous le faisons. Idéalement, ceux qui ne le peuvent pas diront qu'ils sont épuisés et qu'ils ne peuvent le faire, mais la plupart d'entre nous le font parce que c'est ce qu'on nous demande de faire. Je vous remercie de cette question.

**La sénatrice Jaffer :** Je voudrais poser une question aux témoins du ministère de la Justice et plus particulièrement à vous, maître Hoffmann, car vous êtes venus témoigner ici à plusieurs reprises. Quel raisonnement a mené à l'inclusion des mots « dans la mesure du possible »?

**Me Hoffmann :** Je vous remercie de la question, sénatrice Jaffer. Il s'agissait simplement d'assurer la précision de la loi, car ce n'est peut-être pas toujours réalisable.

Je tiens à être tout à fait franc et prudent dans mes propos. Cela n'a pas été inclus pour être en quelque sorte un affront au principe de la diversité, sénatrice Clement. Pas du tout. Nous

can say personally and professionally — that many things have to change, but we also understand as lawyers — that may be our downfall, I apologize — that there has to be clarity in the law. If it can't be achieved always, that should be recognized.

The other thing I'd add, if I may, Senator Jaffer, is that you had Commissioner Giroux and Ms. Corado here. I think they both provided testimony to the fact that the council is looking at these issues. Transparency and other issues for discussion are on the agenda for change there, but that is for them to decide.

Senator Clement, I can't say what will happen, but they were here in good faith and provided you that evidence. Hopefully, the future does bear fruit. The trees are in their hands to plant, and hopefully they will bear fruit.

**Senator Jaffer:** Chair, I want to address that. I have been a lawyer for 42 years, and for 42 years I've been told "as far as possible." We are now a new Senate. As a new Senate, if we still accept "as far as possible," then when will the change come? That's the question we need to ask.

[*Translation*]

**Senator Dalphond:** I want to say that, in any case, I have seen specific instructions on this. The government is committed to diversity. For the first time in the history of Canada, the current government has taken into account sexual diversity, gender diversity when appointing judges in all the courts in Canada. Judges are 50% male and 50% female in all the courts in Canada. For the first time, diversity is one of the most common considerations in court appointments. The government is very committed to diversity.

Why are the words "as far as possible" used? That has been explained. It was explained to you by Mr. Xavier, who participated in the drafting of the bill. Some people here seem to be saying that, if we include the words "as far as possible," then it means that there is no obligation there.

The French and the English are both clear. When it says "as far as possible," it means that it needs to be done unless it is impossible to do so. There is case law that has interpreted those words. They are not just words that the drafters pulled out of thin air. These are well-known legal concepts. Why did the drafter feel the need to include those words here? It was explained earlier, and I want to repeat it.

convenons — je pense pouvoir le dire personnellement et professionnellement — que beaucoup de choses doivent changer, mais nous comprenons aussi, en tant que juristes — c'est peut-être notre défaut, je m'en excuse — que la loi doit être claire. Si ce n'est pas toujours possible, il faut en tenir compte.

Je voudrais aussi ajouter, si vous le permettez, sénatrice Jaffer, que le comité a entendu le commissaire Giroux et Mme Corado. Je crois qu'ils ont tous les deux témoigné du fait que le conseil se penche sur ces questions. La transparence et d'autres sujets de discussion sont à l'ordre du jour de ce changement, mais c'est à eux d'en décider.

Sénatrice Clement, je ne peux dire ce qui va se passer, mais ils ont témoigné de bonne foi et vous ont présenté ces faits. Il faut espérer que l'avenir portera ses fruits. Ils n'ont qu'à planter les arbres, et nous espérons qu'ils porteront des fruits.

**La sénatrice Jaffer :** Monsieur le président, je voudrais en parler. Je suis avocate depuis 42 ans, et durant toutes ces années, on a dit « dans la mesure du possible ». Nous formons maintenant un nouveau Sénat, et en tant que nouveau Sénat, si nous continuons d'accepter les mots « dans la mesure du possible », alors, quand les choses changeront-elles? C'est la question que nous devons nous poser.

[*Français*]

**Le sénateur Dalphond :** Je veux dire, de toute façon, que là-dessus, j'ai vu des instructions précises. Le gouvernement est commis à la diversité. Le gouvernement actuel a nommé des juges, pour la première fois dans l'histoire du Canada, en tenant compte de la diversité sexuelle, la diversité des genres qui se trouvent dans toutes les cours canadiennes; dans toutes les cours canadiennes, il y a 50 % d'hommes et de femmes. Pour la première fois, la diversité est l'un des facteurs les plus utilisés pour les nominations à la magistrature. Le gouvernement est très commis à la diversité.

Pourquoi les mots « as far as possible »? Cela a été expliqué; Me Xavier, qui a participé à la rédaction, vous l'a expliqué. Certaines personnes ici semblent dire que si on met les mots « dans la mesure du possible », cela signifie qu'on n'est pas obligés de le faire.

Le français, comme l'anglais est clair : « as far as possible », cela veut dire qu'il faut le faire, à moins que ce ne soit impossible de le faire. Il y a de la jurisprudence qui a interprété ces mots-là. Ce ne sont pas des mots qui sortent de la bulle du rédacteur; ce sont des concepts juridiques qui sont connus. Pourquoi ici a-t-on senti le besoin, on l'a expliqué tantôt et je veux le répéter.

[English]

I want to repeat that part in English. Why is it “as far as possible?” It’s because the pool of laypeople and the pool of puisne judges are not under the full control of the council.

You have to understand puisne judges are nominated by the association of judges, and the association can only nominate those who are judges and who are willing to be part of that exercise.

The pool is 1,200 judges, which includes about 100-something supernumerary judges, so that’s about 1,000 full-time judges. In that pool there is more diversity than ever, but we have not achieved full diversity; that’s for sure.

The issue then is who will be nominated. The council will select from those nominated, those who would be on the list of puisne judges. For the laypeople, the council will publish guidelines that will be made available on the website and publicized as much as can be done in this new social media in the time we live in. The pool will be limited to people who apply. Nobody will be forced to apply. There may be a few applicants; there may be thousands. Maybe there will be full selections; maybe there will be a limited pool from which it will be difficult to achieve that diversity.

The other question is: What do we mean by diversity? Here we have a full obligation: “The Council shall name persons who reflect the diversity . . .” That means if the lists are not reflective of diversity, the review panel or the public hearing panel can be challenged in its composition because the list is not made to reflect diversity. We have seen some judges going to court on interlocutory and other types of procedures for seven or eight years, challenging every part of the process.

If we make it such an ultimate goal that it’s *une obligation de résultat*, as we say in French, then you open the process to challenges from those who could be subject to being thrown out. We are trying to streamline the process to make sure we remove ways to challenge the process. Making it an absolute obligation will mean ending up in the Federal Court, asking the Federal Court to decide if these lists are reflective of the diversity of the Canadian population. If they are not, the Federal Court will order the council to start the exercise again.

That’s what we are trying to do here. There are a lot of jurists around this table, and they know that words have meaning, and deleting words will have consequences. We have to be careful about that. That’s the only thing I wanted to say.

[Traduction]

Je veux répéter cette partie en anglais. Pourquoi dit-on « dans la mesure du possible »? C’est parce que le bassin de non-juristes et le bassin de juges puînés ne sont pas entièrement sous le contrôle du conseil.

Il faut comprendre que les juges puînés sont nommés par l’association des juges, et l’association peut seulement nommer ceux qui sont juges et qui sont prêts à prendre part à cet exercice.

Le bassin est composé de 1 200 juges, dont une centaine de juges surnuméraires; il y a donc environ 1 000 juges à temps plein. Il y a plus de diversité que jamais dans ce bassin, mais il est certain que nous n’avons pas atteint la pleine diversité.

La question est donc de savoir qui sera nommé. Le conseil choisira parmi ceux qui sont nommés, ceux qui figurent sur la liste des juges puînés. Pour les non-juristes, le conseil publiera des lignes directrices, qui seront disponibles sur le site Web et diffusées le plus possible dans les médias sociaux. Le bassin sera limité aux personnes qui présentent une demande. Personne ne sera forcé de présenter une demande. Il y aura peut-être seulement quelques candidats, ou peut-être des milliers. Il y aura peut-être une grande sélection, ou un bassin limité à partir duquel il sera difficile d’atteindre cette diversité.

L’autre question à se poser est : qu’entendons-nous par diversité? Nous avons ici une obligation complète : « [...] le Conseil inscrit [...] des personnes qui reflètent la diversité [...] » Cela signifie que si les listes ne reflètent pas la diversité, la composition du comité d’examen ou du comité d’audience publique peut être contestée parce que la liste ne vise pas à refléter la diversité. Nous avons vu certains juges saisir les tribunaux pour des procédures concernant des décisions interlocutoires et d’autres types de procédures pendant sept ou huit ans, en contestant chaque partie du processus.

Si on en fait un objectif tellement ultime que cela devient une obligation de résultat, alors on expose le processus à des contestations de la part de ceux qui pourraient faire l’objet d’une révocation. Nous tentons de simplifier le processus afin d’éliminer les possibilités de contestation. En faire une obligation absolue signifierait se retrouver devant la Cour fédérale et lui demander de déterminer si ces listes reflètent la diversité de la population canadienne. Si ce n’est pas le cas, la Cour fédérale ordonnera au conseil de recommencer l’exercice.

C’est ce que nous tentons de faire, ici. Il y a de nombreux juristes autour de cette table, et ils savent que les mots ont un sens et que la suppression de mots a des conséquences. Nous devons faire preuve de prudence à cet égard. C’est tout ce que je voulais dire.

[*Translation*]

**Senator Dupuis:** To continue in the same vein as Senator Dalphond, let's consider the primary meaning of the terms used in this provision, which states, and I quote:

84 As far as possible, the Council shall name persons who reflect the diversity of the Canadian population to the roster of judges and to the roster of lay persons.

In the dictionary, "to reflect" is defined as "embody or represent something in a faithful or appropriate way."

So, if we add "as far as possible" doesn't that open a second door to a situation where diversity is not really reflected?

In other words, if we remove the expression "as far as possible," then that would mean that the council will name persons who reflect, or who represent in a faithful or appropriate way, the diversity of the Canadian population to the roster of judges and the roster of lay persons. If we stick with the definition of "reflect," then we do not need to include the expression "as far as possible."

[*English*]

**The Chair:** It is moved by the Honourable Senator Clement that Bill C-9 be amended at clause 12, page 5 on line 1 by — this is where somebody usually says "dispense."

**An Hon. Senator:** Dispense.

**The Chair:** Thank you. Is it your pleasure, honourable senators, to adopt the motion in amendment?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**Senator Dalphond:** Recorded vote.

**Mr. Palmer:** The Honourable Senator Cotter?

**Senator Cotter:** Yes.

**Mr. Palmer:** The Honourable Senator Batters?

**Senator Batters:** Yes.

**Mr. Palmer:** The Honourable Senator Boisvenu?

**Senator Boisvenu:** Yes.

**Mr. Palmer:** The Honourable Senator Clement?

**Senator Clement:** Yes.

**Mr. Palmer:** The Honourable Senator Dalphond?

[*Français*]

**La sénatrice Dupuis :** Pour poursuivre exactement dans la même voie que celle du sénateur Dalphond, si on va au sens premier des termes utilisés dans cet article :

« 84 Dans la mesure du possible, le Conseil inscrit sur la liste de juges et la liste de non-juristes des personnes qui reflètent la diversité de la population canadienne ».

Si on cherche le sens du terme « refléter », je vais citer le dictionnaire, où il est écrit : « Présenter une image, une expression plus ou moins fidèle de quelque chose ».

Donc, si on ajoute « dans la mesure du possible », n'ouvre-t-on pas une deuxième porte à une situation où on ne reflète pas vraiment la diversité?

Autrement dit, si on enlève de la phrase l'expression « dans la mesure du possible », cela veut dire que le conseil inscrit sur la liste de juges, la liste de non-juristes, des personnes qui reflètent — c'est-à-dire qui rendent une image plus ou moins fidèle de la réalité — la diversité de la population canadienne. Donc si on s'en tient à la définition du terme « reflété », on n'a pas besoin d'écrire « dans la mesure du possible ».

[*Traduction*]

**Le président :** Il est proposé par l'honorable sénatrice Clement que le projet de loi C-9 soit modifié à l'article 12, à la page 5, par substitution, à la ligne 1... C'est là que quelqu'un dit habituellement « suffit ».

**Une voix :** Suffit.

**Le président :** Merci. Vous plaît-il, honorables sénateurs, d'adopter la motion d'amendement?

**Des voix :** D'accord.

**Le sénateur Dalphond :** Je demande un vote par appel nominal.

**M. Palmer :** L'honorable sénateur Cotter?

**Le sénateur Cotter :** Oui.

**M. Palmer :** L'honorable sénatrice Batters?

**La sénatrice Batters :** Oui.

**M. Palmer :** L'honorable sénateur Boisvenu?

**Le sénateur Boisvenu :** Oui.

**M. Palmer :** L'honorable sénatrice Clement?

**La sénatrice Clement :** Oui.

**M. Palmer :** L'honorable sénateur Dalphond?

**Senator Dalphond:** Abstention.

**Mr. Palmer:** The Honourable Senator Dupuis?

**Senator Dupuis:** Yes.

**Mr. Palmer:** The Honourable Senator Gagné?

**Senator Gagné:** Abstention.

**Mr. Palmer:** The Honourable Senator Jaffer?

**Senator Jaffer:** Yes.

**Mr. Palmer:** The Honourable Senator Patterson?

**Senator D. Patterson:** Yes.

**Mr. Palmer:** The Honourable Senator Klyne?

**Senator Klyne:** No.

**Mr. Palmer:** The Honourable Senator Simons?

**Senator Simons:** Yes.

**Mr. Palmer:** The Honourable Senator Tannas?

**Senator Tannas:** Yes.

**Mr. Palmer:** Yes, nine. No, one. Abstentions, two.

**The Chair:** The motion is carried.

Senator Simons, I'm going to ask you to introduce Senator Pate's motion which is C9-12-5-23.

**Senator Simons:** Thank you. I have the honour and responsibility of moving a motion presented by our colleague, the Honourable Senator Kim Pate. Her amendment reads:

That Bill C-9 be amended in clause 12,

(a) on page 5, by adding the following after line 23:

“**86.1** The Council shall, with respect to each complaint received, collect the following information, provided that the complainant consents to its collection:

- (a) the race or Indigenous identity of the complainant;
- (b) the sex and gender identity of the complainant; and
- (c) any disability of the complainant.”;

**Le sénateur Dalphond :** Je m'abstiens.

**M. Palmer :** L'honorable sénatrice Dupuis?

**La sénatrice Dupuis :** Oui.

**M. Palmer :** L'honorable sénatrice Gagné?

**La sénatrice Gagné :** Je m'abstiens.

**M. Palmer :** L'honorable sénatrice Jaffer?

**La sénatrice Jaffer :** Oui.

**M. Palmer :** L'honorable sénateur Patterson?

**Le sénateur D. Patterson :** Oui.

**M. Palmer :** L'honorable sénateur Klyne?

**Le sénateur Klyne :** Non.

**M. Palmer :** L'honorable sénatrice Simons?

**La sénatrice Simons :** Oui.

**M. Palmer :** L'honorable sénateur Tannas?

**Le sénateur Tannas :** Oui.

**M. Palmer :** Pour, 9; contre, 1; abstentions, 2.

**Le président :** La motion est adoptée.

Sénatrice Simons, je vais vous demander de présenter la motion de la sénatrice Pate, soit la motion C9-12-5-23.

**La sénatrice Simons :** Merci. J'ai l'honneur et la responsabilité de proposer une motion présentée par notre collègue, l'honorable sénatrice Kim Pate. Son amendement se lit comme suit :

Que le projet de loi C-9 soit modifié à l'article 12 :

a) à la page 5, par adjonction, après la ligne 23, de ce qui suit :

« **86.1** Lorsqu'il reçoit une plainte, le Conseil recueille ceux des renseignements ci-après au sujet du plaignant que ce dernier consent à lui fournir :

- a) sa race, son identité autochtone, son origine nationale ou ethnique et sa religion;
- b) son sexe et son identité de genre;
- c) tout handicap qu'il pourrait avoir. »;

(b) on page 23,

(i) by replacing lines 17 to 24 with the following:

“setting out, in respect of the year,

**(a)** the number of complaints

**(i)** received,

**(ii)** withdrawn or abandoned,

**(iii)** dismissed by a screening officer for a reason set out in

**(A)** paragraph 90(1)(a),

**(B)** paragraph 90(1)(b), and

**(C)** paragraph 90(1)(c),

**(iv)** dismissed by a reviewing member for a reason set out in

**(A)** paragraph 90(1)(a),

**(B)** paragraph 90(1)(b), and

**(C)** paragraph 90(1)(c),

**(v)** dismissed by a reviewing member for being wholly without merit,

**(vi)** reviewed by review panels, hearing panels and appeal panels, and

**(vii)** in respect of which any of the actions referred to in paragraphs 102(a) to (g) were taken;

**(b)** for each category listed in paragraph (a), the number of those complaints that allege

**(i)** sexual misconduct, or

**(ii)** discrimination on the basis of a prohibited ground of discrimination within the meaning of the *Canadian Human Rights Act*;

**(c)** for each category listed in paragraph (a), in a manner that does not allow for the identification of any complainant, a summary of the information collected under section 86.1; and

**(d)** for any withdrawn or abandoned complaints, the reasons provided, if any.”

(ii) by adding the following after line 26:

b) à la page 23 :

(i) par substitution, aux lignes 17 à 24, de ce qui suit :

« sant état, pour l’année :

**a)** du nombre de plaintes :

**(i)** reçues,

**(ii)** retirées ou abandonnées,

**(iii)** rejetées par un agent de contrôle pour une raison prévue à l’un ou l’autre des alinéas suivants :

**(A)** 90(1)a),

**(B)** 90(1)b),

**(C)** 90(1)c),

**(iii)** rejetées par un examinateur pour une raison prévue à l’un ou l’autre des alinéas suivants :

**(A)** 90(1)a),

**(B)** 90(1)b),

**(C)** 90(1)c),

**(v)** rejetées par un examinateur parce qu’elles sont dénuées de tout fondement,

**(vi)** instruites par les comités d’examen, d’audience et d’appel,

**(vii)** ayant mené à la prise de l’une ou l’autre des mesures prévues aux alinéas 102a) à g);

**b)** pour chacune des catégories énumérées à l’alinéa a), du nombre de plaintes :

**(i)** pour inconduite sexuelle,

**(ii)** pour discrimination fondée sur un motif de distinction illicite au sens de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*;

**c)** pour chacune des catégories énumérées à l’alinéa a), d’un résumé des renseignements recueillis au titre de l’article 86.1, présenté d’une manière qui ne permette pas d’identifier les plaignants;

**d)** dans le cas des plaintes retirées ou abandonnées, des motifs mentionnés, le cas échéant. »,

(ii) par adjonction, après la ligne 28, de ce qui suit :

“(3) The Minister may recommend, on the basis of the information contained in the annual report, that the Council establish seminars under paragraph 60(2)(b).

(4) If the Minister makes a recommendation under subsection 3, they shall make it public.”.

That is rather long. Let me also provide Senator Pate’s rationale for this more intensive data collection. I quote her:

The importance of disaggregated data is crucial for understanding what is and is not working within the criminal legal system. At the moment, we have very little data on whom the complainants are that are filing complaints and then most dissatisfied with the judiciary, outside of anecdotal evidence.

By giving this option, we are better able to understand who are the most displeased, who have the means to bring judicial complaints and who are disproportionately being impacted so that we can create better training for judges, lawyers and create a fair legal system.

The provision also allows a person not to file this information if they so choose which deals with a lot of the privacy issues we heard from Minister Lametti about. Without this data, we are continuing the trend of passing legislation without the required information to truly know what the most problematic areas of the current system are and how we can best address the root issues within the system.

Those are the words of Senator Pate. I want to add my own. I spent 30 years working as a journalist, and I know how important data is, especially disaggregated data.

I was also here when Senator Dalphond spoke powerfully about the state of the reports and the ways they have changed over the years. I know we are not supposed to have props, but he showed us the report when it was full of information and useful data, and the report a few years later when it was filled with pretty infographics that didn’t give us the kind of breakdown we needed.

I’m very pleased to be here in support of Senator Pate’s amendment. I may not be the best situated to answer technical questions about it, but the spirit of the amendment is one I wholly support. I think that with this kind of information we can get a much better analysis of what exactly is going on with these complaints, including being able to see how many of them are frivolous and vexatious in being brought by self-represented

« (3) À la lumière des renseignements contenus dans le rapport annuel, le ministre peut recommander que le Conseil organise des colloques au titre de l’alinéa 60(2)b). ».

C’est assez long. Je voudrais également expliquer ce qui justifie cette collecte plus importante de données. Je la cite :

L’importance des données désagrégées est cruciale pour comprendre ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas dans le système de justice pénale. À l’heure actuelle, nous disposons de très peu de données sur les personnes qui déposent des plaintes et qui sont les plus insatisfaites du système judiciaire, à part des données empiriques.

En offrant cette option, nous sommes mieux à même de comprendre quelles personnes sont les plus insatisfaites, lesquelles ont les moyens de déposer des plaintes contre des juges et lesquelles sont touchées de manière disproportionnée, de sorte que nous puissions créer une meilleure formation pour les juges et les avocats et mettre en place un système de justice équitable.

La disposition permet également à une personne de ne pas donner ces informations si elle le souhaite, ce qui résout une grande partie des problèmes de protection de la vie privée dont nous a parlé le ministre Lametti. Sans ces données, nous continuons à adopter des lois sans disposer des informations nécessaires pour savoir quels sont les aspects les plus problématiques du système actuel et comment nous pouvons traiter au mieux les problèmes sous-jacents du système.

Ce sont les mots de la sénatrice Pate. Je vais ajouter les miens. J’ai travaillé pendant 30 ans comme journaliste et je sais à quel point les données sont importantes, en particulier les données désagrégées.

J’étais également présente lorsque le sénateur Dalphond a parlé avec force de l’état des rapports et du fait qu’ils ont changé au fil des ans. Je sais que nous ne sommes pas censés avoir des accessoires, mais il nous a montré le rapport lorsqu’il contenait de nombreux renseignements et des données utiles, puis le rapport quelques années plus tard, alors qu’il était rempli de jolis éléments infographiques qui ne nous donnaient pas les données ventilées dont nous avons besoin.

Je suis très heureuse d’être ici pour appuyer l’amendement de la sénatrice Pate. Je ne suis peut-être pas la mieux placée pour répondre aux questions d’ordre technique, mais j’appuie entièrement l’esprit de l’amendement. Je pense qu’avec ce genre d’information, nous pouvons beaucoup mieux analyser la situation relativement à ces plaintes et nous pouvons voir combien d’entre elles sont frivoles et vexatoires parce qu’elles

litigants of the “freemen on the land” variety. You can’t understand what a problem is unless you can measure it.

**The Chair:** It is just past five to six. We were scheduled to hear witnesses tomorrow. I’m going to suggest with some confidence that we are not going to get through all the amendments in clause-by-clause consideration by 6:15 today. As long as you have no objection, Mr. Palmer will cancel the witnesses we have for tomorrow. We will anticipate continuing clause-by-clause consideration.

I might also suggest that we try to bring closure to this amendment by 6:15, if possible. If we need more time, we will, of course, take it, but it would be a useful goal so we will have a plan for where we will continue tomorrow.

**Senator Klyne:** On the first part of the amendment, part (a) on page 5, I’m all for collecting disaggregated data of complainants. I am just wondering, was there not something in the bill in it that had a reference to disaggregated data? I just wondered if rather than in regard to complaints, disaggregated data should go with reference to complainants. I didn’t have the time to go through here and find disaggregated data, but I thought there was a reference in there. If you don’t know, I’m fine with it.

**Senator Simons:** The officials know. You, of course, have me at a disadvantage having not been here for the previous witnesses.

**The Chair:** Are you able to help us, Mr. Hoffman and Mr. Xavier?

**Mr. Xavier:** We’re talking here about adding section 86.1 to the bill, and then the rest of the amendments are to be made to proposed section 160, which deals with the annual report. I don’t think there was another provision in the bill. Nothing comes to mind that speaks to disaggregated data.

**Senator Klyne:** Fair enough, if that’s the appropriate place for it. I do think we should be collecting disaggregated data.

**Senator Simons:** Part of this, as Mr. Xavier points out, is about the annual report stage. It was those annual reports that Senator Dalphond brandished with such effect the other day.

**Senator Klyne:** Then it should be in the annual reports.

The other question I had was on the quite lengthy amendment that’s attached that follows that. I have to just ask you a question about the annual report.

sont déposées par des plaideurs non représentés de type « freemen on the land ». On ne peut pas comprendre la nature d’un problème si on ne peut pas le mesurer.

**Le président :** Il est presque 18 heures. Nous étions censés entendre des témoins demain. Je peux dire avec certitude que nous ne pourrions pas passer à travers tous les amendements de l’étude article par article d’ici 18 h 15. Si vous n’y voyez pas d’objection, M. Palmer va annuler la comparution des témoins de demain. Nous prévoyons de poursuivre l’étude article par article.

J’aimerais également que nous tentions de terminer l’examen de cet amendement d’ici 18 h 15, si possible. S’il nous faut plus de temps, nous le prendrons, bien sûr, mais si nous pouvions y arriver, cela nous permettrait d’avoir un plan pour la suite de nos travaux demain.

**Le sénateur Klyne :** En ce qui concerne la première partie de l’amendement, soit la partie a) à la page 5, je suis favorable à la collecte de données désagrégées sur les plaignants. Je me demande simplement s’il n’y avait pas dans le projet de loi une référence aux données désagrégées. Je me demandais simplement si on ne devrait pas parler de données désagrégées concernant les plaignants plutôt que les plaintes. Je n’ai pas eu le temps de chercher, mais je pensais qu’il y avait une référence aux données désagrégées. Si vous ne le savez pas, ce n’est pas grave.

**La sénatrice Simons :** Les représentants du ministère le savent. Évidemment, je suis désavantagée par le fait que je n’étais pas ici pour entendre les témoins précédents.

**Le président :** Pouvez-vous nous aider, maîtres Hoffmann et Xavier?

**Me Xavier :** Dans ce cas-ci, il est question d’ajouter l’article 86.1 au projet de loi, et le reste des amendements visent l’article 160 qui est proposé et qui a trait au rapport annuel. Je ne pense pas qu’il y ait une autre disposition concernant les données désagrégées dans le projet de loi. Aucune ne me vient à l’esprit.

**Le sénateur Klyne :** Si c’est le bon endroit pour cela, c’est très bien. Je conviens qu’on devrait recueillir des données désagrégées.

**La sénatrice Simons :** Comme Me Xavier l’a indiqué, cela concerne notamment le rapport annuel. Il s’agit des rapports annuels dont le sénateur Dalphond a parlé avec tant d’éloquence l’autre jour.

**Le sénateur Klyne :** Il faudrait donc que ce soit dans les rapports annuels.

L’autre question que je me pose concerne le très long amendement qui se rattache à cela ensuite. J’aimerais seulement vous poser une question sur le rapport annuel.

The information that is laid out in part (b) of the amendment — it's quite a lengthy amendment — should be in the annual report; is that data in there, or is it somewhere else, or in observation of the judicial council undertakings? Is this an appropriate place to put in the annual report?

**Mr. Xavier:** This is just simply about how much information the council needs to provide in its annual report. Whatever information that would be collected under proposed section 86.1 would be provided in the annual report, as well as additional information. There would be no other place. The bill doesn't provide any other place for this information to be made public.

**Senator Klyne:** So the additional information set out in part (b) of the amendment would be fine in the annual report. There is no other place. I'm not concerned about 86.1. It's part (b) of the amendment that concerns me.

**Mr. Xavier:** The amendment to section 160 proposed in clause 12. Unfortunately, I don't have it in front of me, but I believe part (b) is the amendment to the proposed section 160, which is set out in clause 12 of the bill, which requires the council to issue an annual report. So this amendment is about adding a lot more specificity to what the council needs to make public by way of its annual report. That's my understanding.

[Translation]

**Senator Dalphond:** I know that we are running out of time. I should have mentioned what I am going to say earlier. I made a series of observations that were similar to Senator Pate's amendment.

I am therefore not against the amendment. If we have to send the bill back to the House of Commons anyway, then why not include it? I think it makes the system a little more rigid than observations do because there are things that cannot be deviated from given the use of the word "shall." All rosters are limiting and so on. When the representatives of the council appeared before our committee, I took note of their commitments. They said that they were going to provide that kind of information.

I will not oppose the amendment since other amendments have already been adopted and the government will have to respond to us in any case.

**Senator Dupuis:** Just as we complain a lot about omnibus bills, today we are dealing with what I would call omnibus amendments. The drawback is that they deal with different issues.

Les renseignements qui sont indiqués à l'alinéa b) de l'amendement — et c'est un très long amendement — devraient-ils se trouver dans le rapport, dans les observations du Conseil de la magistrature ou ailleurs? Est-ce qu'il convient d'inclure cela dans le rapport annuel?

**Me Xavier :** Il s'agit simplement de la quantité de renseignements que le conseil doit fournir dans son rapport annuel. Tous les renseignements recueillis au titre de l'article 86.1 seraient inclus dans le rapport annuel, ainsi que d'autres renseignements. Ces renseignements ne se trouveraient pas ailleurs. Le projet de loi ne prévoit pas la publication de ces renseignements ailleurs.

**Le sénateur Klyne :** Alors il conviendrait d'inclure les renseignements supplémentaires qui sont indiqués à l'alinéa b) de l'amendement dans le rapport annuel. Ils ne se trouveraient pas ailleurs. Ce n'est pas l'article 86.1 qui me préoccupe, mais plutôt l'alinéa b) de l'amendement.

**Me Xavier :** Vous parlez de l'amendement à l'article 160 qui est proposé à l'article 12. Malheureusement, je ne l'ai pas sous la main, mais je crois que l'alinéa b) de l'amendement contient l'amendement à l'article 160 qui est proposé à l'article 12 du projet de loi et qui exige que le conseil présente un rapport annuel. Cet amendement vise à apporter beaucoup plus de précisions sur les renseignements que le conseil doit publier dans son rapport annuel. C'est mon interprétation.

[Français]

**Le sénateur Dalphond :** Je sais que le temps file. J'aurais dû mentionner ce que je vais dire plus tôt. J'ai fait une série d'observations dans le même sens que la proposition de la sénatrice Pate.

En ce sens, je ne suis pas contre l'amendement. Si on doit retourner le projet de loi à la Chambre des communes, pourquoi ne pas l'inclure? Je trouve que cela ajoute un peu de rigidité dans le système, plus que des observations, parce que cela donne *shall, shall, shall*. Il y a donc des choses auxquelles on ne pourra pas déroger. Toutes les listes sont limitatives, etc. J'ai pris note des engagements des représentants du conseil lorsqu'ils ont comparu devant notre comité. Ils ont dit qu'ils allaient fournir ce genre d'informations.

Je ne m'opposerai pas à l'amendement dans le contexte des autres amendements déjà adoptés, puisque le gouvernement va nous répondre, de toute façon.

**La sénatrice Dupuis :** De la même manière qu'on se plaint beaucoup d'avoir des projets de loi omnibus, on fait l'expérience aujourd'hui de ce que j'appellerais des « amendements omnibus ». L'inconvénient est qu'on traite de choses qui sont différentes.

I want to be sure I understand what I am voting on. On page 2 of the amendment — and I presume that Senator Simons will be able to explain this to me — there is point (b). There are also sorts of points: (a), (b), (c), and (iii), but point (b) near the end of page 2 reads, and I quote:

(b) for each category listed in paragraph (a), the number of those complaints that allege

(i) sexual misconduct, or

(ii) discrimination on the basis of a prohibited ground of discrimination within the meaning of the Canadian Human Rights Act;

My question is this. By including “sexual misconduct,” but excluding “harassment,” we are eliminating a concept that is well established in law and about which women are the ones who generally file complaints. There are a huge number of harassment complaints. If we need to look at something that is not defined as “sexual misconduct,” then there could be decades of litigation.

In my mind, we are losing something that is extremely important, something that women began fighting for with *Robichaud* in the 1980s. After years of litigation, we finally succeeded in establishing harassment as a form of discrimination. It is not a prohibited ground, as set out in point (ii), and that is what is problematic about that part of the amendment.

That is a major problem with that part of the amendment. That is why I am asking the same question. Could this amendment be divided?

**Senator Dalphond:** I think that the next amendment is about redefining those words. Perhaps we can discuss that amendment and suspend the matter of what word should be used here until we know what is happening with the next amendment. If the other amendment is adopted, then the word “misconduct” will be used. However, if the amendment is rejected, then we will use the word “harassment” instead.

[English]

**Senator Simons:** I vainly decided that I could do that without the thing in my ear. I believe Senator Dalphond is correct. I think Senator Clement has an amendment coming up to redefine “sexual harassment” as “sexual misconduct.” I don’t know how the French translation of that works.

Senator Clement, maybe you can jump in.

Je voudrais être certaine de comprendre sur quoi je dois voter. À la page 2 de l’amendement — je suppose que la sénatrice Simons pourrait me l’expliquer —, il y a le point b). Il y a plein de points : a), b), c) et iii). Au point b), vers la fin de la page 2, il est écrit ce qui suit :

b) pour chacune des catégories énumérées à l’alinéa a), du nombre de plaintes :

i) pour inconduite sexuelle,

ii) pour discrimination fondée sur un motif de distinction illicite au sens de la Loi canadienne sur les droits de la personne; »

Ma question est la suivante : en introduisant « sexual misconduct », soit l’inconduite sexuelle, mais en excluant « harcèlement », on élimine un concept qui très bien établi en droit et pour lequel, en général, ce sont les femmes qui se plaignent. Il y a énormément de plaintes de harcèlement. Si on doit examiner quelque chose qui n’est pas défini comme une « inconduite sexuelle », il risque d’y avoir des décennies de litiges.

À mon avis, on perd quelque chose qui est extrêmement important, que les femmes ont essayé de faire à partir de l’arrêt *Robichaud*, dans les années 1980. Après des années de litiges, on a réussi à établir le harcèlement comme une forme de discrimination. Ce n’est pas un motif énoncé, comme il est indiqué au point ii), et c’est ce qui pose problème avec cette partie de l’amendement.

Il s’agit d’un problème majeur avec cette partie de l’amendement. C’est pour cette raison que je pose la même question. Est-ce que cet amendement peut être divisé ou non?

**Le sénateur Dalphond :** Je crois que le prochain amendement sera défini dans ces mots. Peut-être qu’on pourrait discuter de cet amendement en laissant en suspens la question du mot qui irait là en fonction du résultat de l’autre amendement. Si l’autre amendement est adopté, c’est ce mot qui va se retrouver là. Si l’amendement est rejeté, on mettra le mot « harcèlement » plutôt que le mot « inconduite ».

[Traduction]

**La sénatrice Simons :** J’ai tenté, en vain, de me débrouiller sans l’oreillette. Je crois que le sénateur Dalphond a raison. Je pense que nous allons nous pencher plus tard sur un amendement de la sénatrice Clement visant à remplacer « sexual harassment » par « sexual misconduct »; je ne sais pas comment on traduirait cela en français.

Sénatrice Clement, vous pourriez peut-être nous éclairer.

**Senator Clement:** That's correct. The next amendment is on using "sexual misconduct," the broader concept, as opposed to "sexual harassment." I'm listening to Senator Dupuis, though.

**Senator Simons:** I am assuming that you and Senator Pate talked about the wording of her amendment in advance.

**Senator Clement:** We did share amendments. In fact, I shared my amendments with all of you last week, so you all know where I'm coming from, but yes.

**Senator Simons:** Obviously, as the honorary member of the committee, I suspect that Senator Pate's thinking was in line with Senator Clement's thinking, that sexual harassment is a subset of sexual misconduct, and perhaps, at least in English Canada, has taken on a sense of stuff that is not as serious. I don't know. "Sexual misconduct" may be a broader umbrella term to capture a wider variety of bad behaviour.

**The Chair:** Thank you both. One option might well be to suspend the discussion on this amendment and give consideration to the next one, which is Senator Clement's.

Part of the idea is to make sure we fit these together. We're writing fairly prescriptive guidance in terms of what needs to be reported, and we should try to get it as accurate as possible. It's somewhat awkward to do, in any event.

Would that be worthy of consideration? We may then give consideration to the slight adjustment of language in Senator Pate's amendment, if necessary.

**Senator Simons:** I think that makes eminent sense. I recognize that this is a prescriptive amendment. For myself, I see the more prescriptive it is, the more limiting it can become, but in order to honour the responsibility I've been given to support this amendment, I'm going to support this amendment. I think clearing up the definition of "sexual misconduct" versus "harassment" first, of course, makes eminent sense.

**The Chair:** Colleagues, would you be open to suspending consideration of this amendment and inviting Senator Clement to introduce hers?

**Senator Batters:** I have a question on a different part of the amendment.

**The Chair:** There's a good chance that it might be helpful to pick this up again tomorrow. There might be an opportunity for a bit of informal dialogue about the best choice of language.

**La sénatrice Clement :** C'est exact. Le prochain amendement vise à ce qu'on emploie « inconduite sexuelle », terme plus général, plutôt que « harcèlement sexuel ». J'écoute cependant la sénatrice Dupuis.

**La sénatrice Simons :** Je suppose que la sénatrice Pate et vous avez discuté d'avance de son amendement.

**La sénatrice Clement :** Nous en avons effectivement discuté. D'ailleurs, je vous ai tous fait part de mes amendements la semaine dernière, alors vous connaissez tous mon point de vue, mais oui, c'est exact.

**La sénatrice Simons :** Évidemment, en tant que membre honoraire du comité, je suppose que la sénatrice Pate et la sénatrice Clement avaient un point de vue semblable, c'est-à-dire que le harcèlement sexuel est une sous-catégorie d'inconduite sexuelle. Dans le Canada anglais, ce terme a peut-être pris un sens qui définit quelque chose de moins grave. Je ne sais pas. Le terme « inconduite sexuelle » est peut-être un terme plus général qui regroupe un vaste ensemble de mauvais comportements.

**Le président :** Merci à vous deux. Il y aurait peut-être lieu de suspendre la discussion sur cet amendement et de passer au suivant, c'est-à-dire l'amendement de la sénatrice Clement.

Il s'agirait notamment de nous assurer de bien harmoniser ces concepts. Nous établissons des directives assez prescriptives sur ce qui doit faire l'objet d'un rapport, et nous devrions donc nous efforcer de les formuler le plus clairement possible. Cela dit, c'est assez difficile à faire.

Est-ce que ce serait envisageable? Nous pourrions alors, au besoin, nous pencher sur les légères modifications du libellé qui sont proposées dans l'amendement de la sénatrice Pate.

**La sénatrice Simons :** Je pense que c'est très sensé. Je suis consciente que c'est un amendement prescriptif. En ce qui me concerne, je considère que, plus une disposition est prescriptive, plus elle peut devenir contraignante, mais, par respect pour la responsabilité qu'on m'a confiée d'appuyer cet amendement, je vais l'appuyer. Je pense évidemment qu'il est très sensé d'apporter d'abord des précisions quant à ce qui distingue le terme « inconduite sexuelle » du terme « harcèlement sexuel ».

**Le président :** Honorables collègues, seriez-vous favorables à ce que l'on suspende l'étude de cet amendement et à ce que nous invitions la sénatrice Clement à proposer le sien?

**La sénatrice Batters :** J'ai une question sur une autre partie de l'amendement.

**Le président :** Il pourrait bien être utile de nous pencher de nouveau là-dessus demain. Cela pourrait nous permettre de discuter brièvement et de façon informelle du meilleur choix de formulation.

That would be helpful, Senator Batters, if you had another point to put on the table with respect to the amendment.

Are we agreed with that as a suitable procedure? That will lead us to adjourning at roughly 6:15 and being ready to pick this up tomorrow.

**Senator Batters:** Perhaps it might be helpful for me put this question forward. If you don't have the necessary information, Senator Simons, you could get it tonight. It is about the latter part of the amendment. It's about how the minister can recommend, based on the information contained in the annual report, that the council establish seminars under paragraph 60(2)(b), and if they make that recommendation, they shall make it public.

I want you to explain that a bit. I was briefly distracted when you were doing your initial thing, so perhaps you explained that in full detail.

**Senator Simons:** No, I didn't. I think the logic is that, rather than the information resting in the annual report that stays on a shelf, if you see a pattern of behaviour that would require remediation, you would now have the evidence to say, "Clearly, we need to have some seminars on this."

**Senator Batters:** Yes, because there's a particular problem in dealing with this issue or this issue.

**Senator Simons:** Yes. I would imagine that the seminars could be anything from how people use gendered language or how they use their pronouns to how to deal with vexatious litigants. I think the idea would be to make it "the Minister may recommend."

**Senator Batters:** Would you ask Senator Pate to give you more detail about that?

**Senator Simons:** Yes. It would be "the Minister may recommend," so it's not prescriptive, but, based on the evidence, there may be a pattern of behaviour that needs addressing.

**Senator Batters:** Sure.

**The Chair:** Senator Dalphond, perhaps we will move to adjourning and picking this up tomorrow.

**Senator Dalphond:** Yes. Regarding the words "sexual misconduct," that's where I deferred to Senator Clement's amendment. If we agree with that amendment, then it should be

Si vous avez une autre idée à proposer par rapport à l'amendement, sénatrice Batters, cela pourrait être utile.

Sommes-nous d'accord pour dire que ce serait une bonne façon de procéder? La séance serait donc levée aux alentours de 18 h 15, et nous serions prêts à nous pencher de nouveau là-dessus demain.

**La sénatrice Batters :** Il pourrait être utile que je pose cette question. Si vous n'avez pas l'information nécessaire, sénatrice Simons, vous pourriez l'obtenir ce soir. Cela concerne la dernière partie de l'amendement. On dit qu'à la lumière des renseignements contenus dans le rapport annuel, le ministre peut recommander que le conseil organise des colloques au titre de l'alinéa 60(2)b), et que le ministre rende publique toute recommandation faite en vertu de cette disposition.

J'aimerais que vous expliquiez cela brièvement. Vous avez peut-être expliqué cela en détail, mais j'ai été quelque peu distraite lorsque vous avez commencé à en parler.

**La sénatrice Simons :** Non, je ne l'ai pas fait. Je pense que le raisonnement derrière cela, c'est qu'au lieu de simplement inclure cette information dans un rapport annuel qui reste sur une tablette, si on remarque qu'une tendance se dessine en ce qui a trait à un comportement qui devrait être corrigé, alors on pourrait s'appuyer sur des données pour démontrer qu'il faudrait manifesterment organiser des colloques là-dessus.

**La sénatrice Batters :** Oui, parce qu'il y a un problème particulier par rapport à la façon de composer avec tel ou tel aspect.

**La sénatrice Simons :** Oui. Je suppose que les colloques pourraient porter sur n'importe quoi, qu'il s'agisse de la façon dont les gens emploient des termes genrés ou les pronoms qui désignent une personne, ou encore de la façon de composer avec des plaignants quérulents. Je pense que l'idée est de dire que le ministre peut faire une recommandation.

**La sénatrice Batters :** Pourriez-vous demander à la sénatrice Pate de fournir plus de détails à ce sujet?

**La sénatrice Simons :** Oui. Il s'agit de dire que le ministre peut faire une recommandation, alors ce n'est pas prescriptif. Cependant, à la lumière des données, on pourrait remarquer une tendance qui se dessine par rapport à un comportement qui doit être corrigé.

**La sénatrice Batters :** D'accord.

**Le président :** Sénateur Dalphond, on pourrait peut-être lever la séance et nous pencher de nouveau là-dessus demain.

**Le sénateur Dalphond :** Oui. En ce qui concerne le terme « inconduite sexuelle », je me suis rapporté à l'amendement de la sénatrice Clement. Si nous nous entendons sur cet amendement,

automatically the same words here. If we don't, it should be the other word.

On page 3 of the amendment, there is an addition after line 26, which states, "The Minister may recommend, on the basis of the information contained in the annual report, that the Council establish seminars under paragraph 60(2)(b)" and, under proposed subsection (4), it states, "If the Minister makes a recommendation under subsection 3, they shall make it public." These are not things I will support. I was supportive of the information, but I will not support interfering with judicial independence. With this proposal, the minister can shame the council and say, "I have recommendations, and I will make them public to put pressure on you to act." We had this debate previously and it is relevant to Supreme Court decisions and about the independence of the judiciary. We're now crossing a line which I think is very delicate. I think we're going a bit too far.

On this one, I know Senator Simons will confer with Senator Pate to see if she really wants to have this there, if it's critical for her. I want you to understand my concern.

**Senator Simons:** Yes, I understand.

**Senator Dalphond:** For me, it's a crucial concern.

**Senator Simons:** I have a question for our table of experts here. It says "establish seminars" under proposed paragraph 60(2)(b). How are those seminars to be established under 60(2)(b)? Do you think there's a constitutional question if the minister makes the fact that seminars are happening public?

**Mr. Xavier:** Hopefully, this will answer your question. The minister is required to make a recommendation. First, I think it's worth noting that Minister Lametti and Chief Justice Wagner signed a memorandum of understanding on judicial education that requires the government to consult the council any time an initiative may have an impact on judicial education. It's fairly broad language. It's hard to see the minister making a recommendation like this without talking to the council first.

In terms of the recommendation and how it might be followed up on by the council, that would be entirely up to the council. There's nothing that requires the council to follow up in a particular way, and that seems consistent with respect for judicial independence and respect for the judiciary's control over the substance of judicial education.

**Senator Simons:** That's the recommendation, but making that public, do you see that as a constitutional question?

alors il faudrait automatiquement employer le même terme ici. Sinon, il faudrait employer l'autre terme.

À la page 3 de l'amendement, il y a un ajout, après la ligne 28, qui dit : « À la lumière des renseignements contenus dans le rapport annuel, le ministre peut recommander que le Conseil organise des colloques au titre de l'alinéa 60(2)b. » Par ailleurs, le paragraphe (4) dit : « Le ministre rend publique toute recommandation faite en vertu du paragraphe (3). » Je ne vais pas appuyer ce genre de choses. J'étais d'accord pour ce qui est des renseignements, mais je ne serai pas favorable à ce qu'on porte atteinte à l'indépendance des juges. Avec cette proposition, le ministre pourrait humilier le conseil en disant qu'il a des recommandations à faire et qu'il les rendra publiques pour faire pression sur lui afin qu'il agisse. Nous en avons déjà débattu. C'est un aspect important pour les arrêts de la Cour suprême et pour l'indépendance des juges. J'estime qu'on est en train de franchir une limite et que c'est une situation très délicate. Je pense que nous allons un peu trop loin.

Sur cette question, je sais que la sénatrice Simons consultera la sénatrice Pate pour voir si elle veut vraiment inclure cela ici, si elle croit que c'est essentiel. Je tiens à ce que vous compreniez mes préoccupations.

**La sénatrice Simons :** Oui, je comprends.

**Le sénateur Dalphond :** À mon avis, c'est un problème crucial.

**La sénatrice Simons :** J'ai une question pour les spécialistes ici présents. On parle d'organiser des colloques au titre de l'alinéa 60(2)b). Comment les organiserait-on au titre de cet alinéa? Croyez-vous qu'il y ait un aspect constitutionnel à considérer si le ministre rend public le fait que des colloques sont organisés?

**Me Xavier :** J'espère que cela répondra à votre question. Le ministre est tenu de faire une recommandation. Tout d'abord, je pense qu'il convient de noter que le ministre Lametti et le juge en chef Wagner ont signé un protocole d'entente sur la formation des juges, qui exige que le gouvernement consulte le conseil chaque fois qu'une initiative peut avoir un effet sur la formation des juges. Il s'agit d'une formulation assez large. Il est difficile d'imaginer que le ministre puisse faire une recommandation comme celle-ci sans en parler d'abord au conseil.

Pour ce qui est de la recommandation et de la façon dont le conseil pourrait y donner suite, cela relèverait entièrement du conseil. Rien n'oblige le conseil à donner suite d'une manière particulière, ce qui semble correspondre au respect de l'indépendance judiciaire et du contrôle de la magistrature sur le contenu de la formation des juges.

**La sénatrice Simons :** C'est la recommandation, mais, rendre la chose publique, est-ce que vous y voyez une question constitutionnelle?

**Mr. Xavier:** There's nothing about making it public that raises a constitutional issue. It's hard to imagine the minister making a recommendation without discussing it with the council first. The council would expect that it is coming. The council might be required to respond publicly, but there's nothing about that, in and of itself, that raises a constitutional concern.

**Senator Simons:** Thank you very much. That's very helpful.

**The Chair:** If I could interject one last observation, in the list of things required to be reported there's no reference to religion or ethnic background. I mention that because you will recall that one of the issues raised by complainants were concerns about whether a judge respected, or compromised or championed a religious perspective on something. Again, the risk with this list is once you write these in and nothing else, these might be all you get. One might even think about racialized communities more generally that are not captured by these titles.

**Senator Simons:** You're quite right. If somebody is concerned that they've been discriminated against on the basis of being Jewish or on the basis of being Hutterite, that's not captured here. I will speak to Senator Pate about a friendly amendment to that.

**The Chair:** I'm sorry. I was chuckling about something else. Mr. Palmer has written me a note telling me what room I should come to tomorrow. I went to the wrong one today. We're going to do this in 110 Wellington tomorrow.

If I understand where we are, we'll be continuing the discussion on Senator Pate's amendment, with insights that might be brought to us tomorrow morning and maybe even some adjustments for the way in which the language is presented. That will be done with a degree of consultation or at least reference to Senator Clement's amendment that we will take up tomorrow.

Thank you all for a lively, respectful and insightful conversation. In particular, thank you to our witnesses for their interventions and contributions today. We will reconvene tomorrow.

(The committee adjourned.)

**Me Xavier :** Le fait de rendre la chose publique ne soulève aucune question constitutionnelle. Il est difficile d'imaginer que le ministre fasse une recommandation sans en discuter d'abord avec le conseil, qui s'y attendrait. Le conseil pourrait être tenu de répondre publiquement, mais il n'y a rien en soi qui soulève un problème constitutionnel.

**La sénatrice Simons :** Merci beaucoup. Votre réponse est très utile.

**Le président :** Si je peux me permettre une dernière observation, dans la liste des éléments à signaler, il n'y a aucune référence à la religion ou à l'origine ethnique. Je le mentionne parce que vous vous souviendrez que l'une des questions soulevées par les plaignants était de savoir si un juge respectait, ou compromettait ou défendait un point de vue religieux sur un élément quelconque. Comme on l'a déjà dit, le risque de cette liste, c'est qu'une fois qu'on y a inscrit certains éléments, et pas d'autres, il se peut qu'on obtienne uniquement ces éléments. De façon plus générale, on peut même penser à des communautés racisées qui n'y sont pas prises en compte.

**La sénatrice Simons :** Vous avez tout à fait raison. Si quelqu'un craint d'avoir été victime de discrimination en raison de son appartenance à la communauté juive ou hutterienne, ce n'est pas pris en compte ici. Je proposerai à la sénatrice Pate un amendement favorable à ce sujet.

**Le président :** Je suis désolé. Je ricanais à propos d'autre chose. M. Palmer m'a écrit un mot pour me dire dans quelle salle je dois me rendre demain. Je me suis trompé de salle aujourd'hui. Nous allons nous réunir au 110 Wellington demain.

Si je comprends bien, nous allons poursuivre la discussion sur l'amendement de la sénatrice Pate, avec des observations qui pourraient nous être communiquées demain matin, et peut-être même quelques ajustements sur la formulation. Nous le ferons avec un certain degré de consultation ou au moins de référence à l'amendement de la sénatrice Clement, que nous examinerons demain.

Je vous remercie tous de cette discussion animée, respectueuse et perspicace. Je remercie tout particulièrement nos témoins de leurs interventions et de leurs contributions. Nous reprendrons nos travaux demain.

(La séance est levée.)