

SENATE



SÉNAT

CANADA

First Session
Forty-second Parliament, 2015-16-17-18

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

LEGAL AND
CONSTITUTIONAL AFFAIRS

Chair:
The Honourable SERGE JOYAL, P.C.

Wednesday, November 7, 2018
Thursday, November 8, 2018

Issue No. 52

Seventh and eighth meetings:

Bill C-58, An Act to amend the Access to Information Act
and the Privacy Act and to make consequential
amendments to other Acts

WITNESSES:
(See back cover)

Première session de la
quarante-deuxième législature, 2015-2016-2017-2018

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

AFFAIRES JURIDIQUES ET
CONSTITUTIONNELLES

Président :
L'honorable SERGE JOYAL, C.P.

Le mercredi 7 novembre 2018
Le jeudi 8 novembre 2018

Fascicule n° 52

Septième et huitième réunions :

Projet de loi C-58, Loi modifiant la Loi sur l'accès à
l'information, la Loi sur la protection des renseignements
personnels et d'autres lois en conséquence

TÉMOINS :
(Voir à l'endos)

STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND
CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Serge Joyal, P.C., *Chair*

The Honourable Pierre-Hugues Boisvenu, *Deputy Chair*

The Honourable Renée Dupuis, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Batters	Jaffer
Carignan, P.C.	Lankin, P.C.
Dalphond	McIntyre
* Day	Pratte
(or Mercer)	* Smith
Frum	(or Martin)
Gold	* Woo
* Harder, P.C.	(or Saint-Germain)
(or Bellemare)	
(or Mitchell)	

*Ex officio members

(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

Pursuant to rule 12-5 and to the order of the Senate of November 7, 2017, membership of the committee was amended as follows:

The Honourable Senator Gold replaced the Honourable Senator Pate (*November 8, 2018*).

The Honourable Senator Pate replaced the Honourable Senator Gold (*November 7, 2018*).

The Honourable Senator Dalphond replaced the Honourable Senator Pate (*November 1, 2018*).

The Honourable Senator Lankin, P.C., replaced the Honourable Senator Forest-Niesing (*November 1, 2018*).

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES
JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Président : L'honorable Serge Joyal, C.P.

Vice-président : L'honorable Pierre-Hugues Boisvenu

Vice-présidente : L'honorable Renée Dupuis

et

Les honorables sénateurs :

Batters	Jaffer
Carignan, C.P.	Lankin, C.P.
Dalphond	McIntyre
* Day	Pratte
(ou Mercer)	* Smith
Frum	(ou Martin)
Gold	* Woo
* Harder, C.P.	(ou Saint-Germain)
(ou Bellemare)	
(ou Mitchell)	

* Membres d'office

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité :

Conformément à l'article 12-5 du Règlement et à l'ordre adopté par le Sénat le 7 novembre 2017, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

L'honorable sénateur Gold a remplacé l'honorable sénatrice Pate (*le 8 novembre 2018*).

L'honorable sénatrice Pate a remplacé l'honorable sénateur Gold (*le 7 novembre 2018*).

L'honorable sénateur Dalphond a remplacé l'honorable sénatrice Pate (*le 1^{er} novembre 2018*).

L'honorable sénatrice Lankin, C.P., a remplacé l'honorable sénatrice Forest-Niesing (*le 1^{er} novembre 2018*).

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, November 7, 2018
(121)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 4:37 p.m., in room 257, East Block, the chair, the Honourable Serge Joyal, P.C., presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Batters, Boisvenu, Carignan, P.C., Dalphond, Dupuis, Joyal, P.C., Lankin, P.C., McIntyre, Pate and Pratte (10).

In attendance: Julian Walker and Maxime Charron-Tousignant, Analysts, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament.

Also present: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Wednesday, June 6, 2018, the committee continued its examination of Bill C-58, An Act to amend the Access to Information Act and the Privacy Act and to make consequential amendments to other Acts. (*For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 49.*)

WITNESS:

Office of the Commissioner for Federal Judicial Affairs:

Marc A. Giroux, Commissioner.

The chair made a statement.

Mr. Giroux made a statement and answered questions.

At 6:13 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

OTTAWA, Thursday, November 8, 2018
(122)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 10:36 a.m., in room 257, East Block, the chair, the Honourable Serge Joyal, P.C., presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Batters, Boisvenu, Carignan, P.C., Dalphond, Dupuis, Gold, Joyal, P.C., Lankin, P.C., McIntyre and Pratte (10).

Other senators present: The Honourable Senators McCoy and Pate (2).

In attendance: Julian Walker and Maxime Charron-Tousignant, Analysts, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament.

Also present: The official reporters of the Senate.

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mercredi 7 novembre 2018
(121)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 16 h 37, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Serge Joyal, C.P. (*président*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Batters, Boisvenu, Carignan, C.P., Dalphond, Dupuis, Joyal, C.P., Lankin, C.P., McIntyre, Pate et Pratte (10).

Également présents : Julian Walker et Maxime Charron-Tousignant, analystes, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 6 juin 2018, le comité poursuit son étude du projet de loi C-58, Loi modifiant la Loi sur l'accès à l'information, la Loi sur la protection des renseignements personnels et d'autres lois en conséquence. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 49 des délibérations du comité.*)

TÉMOIN :

Commissariat à la magistrature fédérale :

Marc A. Giroux, commissaire.

Le président fait une déclaration.

M. Giroux fait une déclaration et répond aux questions.

À 18 h 13, la séance est levée jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le jeudi 8 novembre 2018
(122)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 10 h 36, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Serge Joyal, C.P. (*président*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Batters, Boisvenu, Carignan, C.P., Dalphond, Dupuis, Gold, Joyal, C.P., Lankin, C.P., McIntyre et Pratte (10).

Autres sénatrices présentes : Les honorables sénatrices McCoy et Pate (2).

Également présents : Julian Walker et Maxime Charron-Tousignant, analystes, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Wednesday, June 6, 2018, the committee continued its examination of Bill C-58, An Act to amend the Access to Information Act and the Privacy Act and to make consequential amendments to other Acts. (*For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 49.*)

WITNESS:

The Honourable Senator Renée Dupuis.

The chair made a statement.

The Honourable Senator Dupuis made a statement and answered questions.

At 11:41 a.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 6 juin 2018, le comité poursuit son étude du projet de loi C-58, Loi modifiant la Loi sur l'accès à l'information, la Loi sur la protection des renseignements personnels et d'autres lois en conséquence. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 49 des délibérations du comité.*)

TÉMOIN :

L'honorable sénatrice Renée Dupuis.

Le président fait une déclaration.

L'honorable sénatrice Dupuis fait une déclaration et répond aux questions.

À 11 h 41, la séance est levée jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

La greffière du comité,

Keli Hogan

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, November 7, 2018

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-58, An Act to amend the Access to Information Act and the Privacy Act and to make consequential amendments to other Acts, met this day at 4:37 p.m. to study this piece of legislation.

Senator Serge Joyal (*Chair*) in the chair.

[*Translation*]

The Chair: Honourable senators, it is my honour to welcome you today to our study of Bill C-58, An Act to amend the Access to Information Act and the Privacy Act and to make consequential amendments to other Acts.

We will have the opportunity to hear from Marc Giroux, who is Commissioner of Federal Judicial Affairs. As a result, he has a very special status in our study with respect to certain provisions of the bill. Welcome, Mr. Giroux.

I assume you had the opportunity to consult the testimony of your colleagues from the Judicial Council of Canada and the Canadian Superior Courts Judges Association that we heard last week. You have surely noticed that some questions have been forwarded to you in light of your position and responsibilities.

[*English*]

It is my pleasure to welcome you this afternoon. There is a keen interest around the table on the issue that you will address. The floor is yours. Please take the time needed to make your presentation. After that, senators will engage in questions and comments with you.

[*Translation*]

Marc A. Giroux, Commissioner, Office of the Commissioner for Federal Judicial Affairs: Thank you, Mr. Chair. I'm pleased to be here again before this committee. It is important for me to talk to you about Bill C-58 and its impact on the judiciary and judicial independence. As you know, my office's mandate is to protect judicial independence. That is really the purpose of our office.

My presentation today is divided into three parts. First, I would like to talk to you about the allowances in the Judges Act and the responsibilities of my office in this regard, what we are doing to prepare for this bill, and the issues it raises.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 7 novembre 2018

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi C-58, Loi modifiant la Loi sur l'accès à l'information, la Loi sur la protection des renseignements personnels et d'autres lois en conséquence, se réunit aujourd'hui, à 16 h 37, afin d'étudier ce texte de loi.

Le sénateur Serge Joyal (*président*) occupe le fauteuil.

[*Français*]

Le président : Honorables sénateurs, j'ai l'honneur de vous souhaiter la bienvenue aujourd'hui dans le cadre de notre étude du projet de loi C-58, Loi modifiant la Loi sur l'accès à l'information, la Loi sur la protection des renseignements personnels et d'autres lois en conséquence.

Nous aurons l'occasion d'entendre M. Marc Giroux, qui est le commissaire aux affaires juridiques. Par conséquent, il a un statut très particulier dans le cadre de notre étude en ce qui concerne certaines dispositions du projet de loi. Bienvenue, monsieur Giroux.

Je présume que vous avez eu l'occasion de consulter les témoignages de vos collègues du Conseil judiciaire du Canada et de l'Association canadienne des juges des cours supérieures que nous avons entendus la semaine dernière. Vous avez sûrement constaté que certaines questions vous ont été transmises compte tenu de votre poste et de vos responsabilités.

[*Traduction*]

C'est un plaisir de vous accueillir cet après-midi. Le sujet que vous allez aborder suscite un vif intérêt autour de la table. La parole est à vous. Prenez le temps qu'il vous faut pour votre exposé. Ensuite, nous passerons aux questions et à la discussion avec les sénateurs.

[*Français*]

Marc A. Giroux, commissaire, Commissariat à la magistrature fédérale : Merci, monsieur le président. Je suis heureux d'être ici à nouveau devant votre comité. Il est important pour moi de vous entretenir au sujet du projet de loi C-58 et de ses incidences sur la magistrature et sur l'indépendance judiciaire. Comme vous le savez, le mandat de mon commissariat est de protéger l'indépendance judiciaire. C'est vraiment la raison d'être de notre bureau.

Ma présentation aujourd'hui est divisée en trois volets. Dans un premier temps, j'aimerais vous parler des indemnités qu'on retrouve dans la Loi sur les juges et des responsabilités de mon commissariat à cet égard, de ce que nous faisons pour nous préparer au projet de loi, et des enjeux qu'il soulève.

First of all, I would like to tell you that my office and the judges accept and fully understand the objective of transparency in Bill C-58. That said, it does contain mechanisms that pose some important challenges.

First, let's look at the allowances provided for in the Judges Act and referred to in Bill C-58. There are four of them. Section 34 of the Judges Act refers to the reasonable travel expenses of judges when they are required to sit outside their region. In section 41, there are judges' travel expenses when they attend conferences outside their region, such as those organized by the National Judicial Institute. Subsection 27(1) deals with reasonable incidental expenses, which are limited to \$5,000 per judge, and subsection 27(6) deals with representational allowances for Chief Justices and extrajudicial expenses incurred by them in the performance of their duties.

[English]

One of the responsibilities of my office is to approve or not the reimbursement of judges' expenses under the allowances found in the act. In order to do that, we issue guidelines called information bulletins which are developed in consultation with judges to guide them as to what may be reimbursed. I will take, for example, the incidental allowance at section 34 of the act. Under this allowance we will reimburse judges' expenses for the purchase of their formal court attire — by that I mean the gown, the court shirt, the waistcoat, the tabs; and the purchase of cellphones, laptop computers and other such electronic equipment since this is not provided to judges by governments. We will also reimburse books, of course, and memberships to professional associations such as the Canadian Bar Association; judicial outreach activities, such as participating at events at a law school; conferences that are otherwise not reimbursed under section 41; and security systems for judges' homes in light of their functions and vulnerability on that front. These are capped at \$5,000 per judge under this allowance.

We receive about 20,000 claims every year, and four people in our office work full time to process them. If they have questions on a certain claim, if it doesn't fit what is usually reimbursed, they will raise the question with my director of finance and chief financial officer. If there are more questions after that, they come to me and I have the final say as to whether the expense is reimbursed or not.

[Translation]

The question was asked whether claims are denied. The answer is yes, from time to time. Generally, judges only claim expenses to which they are entitled. Sometimes they have questions about certain exceptional or other situations. In cases

D'emblée, je tiens à vous dire que mon bureau et les juges acceptent et comprennent bien l'objectif de transparence du projet de loi C-58. Cela dit, il contient des mécanismes qui posent tout de même certains défis importants.

Tout d'abord, abordons les indemnités prévues dans la Loi sur les juges et dont il est question dans le projet de loi C-58. Il y en a quatre. À l'article 34 de la Loi sur les juges, il est question des dépenses raisonnables de déplacement des juges lorsqu'ils doivent siéger à l'extérieur de leur région. À l'article 41, il y a les dépenses de déplacement des juges lorsqu'ils participent à des conférences à l'extérieur de leur région, comme celles organisées par l'Institut national de la magistrature. Le paragraphe 27(1) porte sur les dépenses raisonnables en matière de frais accessoires, qui sont limitées à 5 000 \$ par juge, et le paragraphe 27(6) traite de l'indemnité de représentation pour les juges en chef et les dépenses extrajudiciaires qu'ils engagent dans le cadre de leurs fonctions.

[Traduction]

Le commissariat est notamment chargé de l'approbation ou du refus des demandes de remboursement des dépenses des juges, conformément aux indemnités prévues dans la loi. À cette fin, nous publions, en consultation avec les juges, des lignes directrices, ou bulletins d'information, sur les dépenses admissibles. Prenons à titre d'exemple l'indemnité pour frais accessoires au titre de l'article 34 de la loi. Parmi les dépenses donnant droit à un remboursement, notons les dépenses pour l'achat de l'uniforme officiel de la cour — toge, chemise de cour, gilet et languettes — et l'achat de téléphones cellulaires, d'ordinateurs portables et d'autres appareils électroniques que le gouvernement ne fournit pas aux juges. Nous remboursions également les livres, évidemment; les frais d'adhésion à des associations professionnelles comme l'Association du Barreau canadien; les frais de représentation dans le secteur judiciaire, comme des activités dans une faculté de droit; les dépenses pour les conférences qui ne sont pas remboursées sous le régime de l'article 41; les systèmes d'alarme aux résidences des juges, étant donné la nature de leurs fonctions et la vulnérabilité qui en découle. Les dépenses couvertes sont limitées à 5 000 \$ par juge.

Nous recevons environ 20 000 demandes par année; quatre employés du commissariat travaillent à temps plein au traitement des demandes. En cas de doute sur une demande, si elle porte sur une dépense qui n'est pas habituellement remboursée, ils consultent la directrice des finances et le dirigeant principal des finances. Si l'incertitude persiste, on me consulte à mon tour, et il m'incombe de déterminer si les frais seront remboursés ou non.

[Français]

La question a été posée à savoir si on refuse des réclamations. La réponse est oui, de temps à autre. De façon générale, les juges réclament seulement des dépenses auxquelles ils ont droit. Il arrive qu'ils aient des questions quant à certaines situations

where this is not acceptable, claims are simply denied. Other witnesses have told you that we have a robust system to administer the processing of judges' claims. That is true, and we are also subject to audits by the Auditor General. We were audited a year or two ago.

On the whole, judges are relatively happy with our work in this regard, but perhaps less so when they are denied a claim. Overall, I think people respect our work. If a judge isn't happy to be denied reimbursement of some kind, the remedy is an application for judicial review before the Federal Court. There is no appeal to the minister. In this regard, the Commissioner has decision-making authority, which he exercises independently of the minister and the Department of Justice, and this aspect is at the heart of the purpose of our office. We are independent of the Department of Justice.

[English]

And other witnesses have said that we are the buffer between the government and the judiciary.

[Translation]

In my 13 years of service with the Office of the Commissioner for Federal Judicial Affairs, never has a minister asked us to see Judge X or Y's claim to find out whether or not his or her claim had been reimbursed. That never happened. We are independent in this regard.

[English]

I will move on to the bill itself and its requirements with regard to our office and the provisions regarding publication of judges' expenses. It requires the publication of four elements for every expense: the date of the expense, the name of the judge, the amount of the expense, and a description of the expense.

There are two exemptions, as you know. If the publication of an expense shall compromise, on the one hand, security, on the other hand, judicial independence, then publication shall not apply.

[Translation]

I wasn't consulted when the bill was introduced, and the judges' reactions varied greatly.

[English]

What I committed to do when the bill was tabled was to sensitize judges to the bill, its requirements and the issues it raised. I did that by speaking to the Canadian Judicial Council, the Canadian Superior Courts Judges Association and courts in just about every province and territory, including this morning.

exceptionnelles ou autres. Dans les cas où ce n'est pas acceptable, les réclamations sont tout simplement refusées. D'autres témoins vous ont dit que nous avons un système robuste pour administrer le traitement des réclamations des juges. C'est vrai, et nous sommes aussi soumis aux vérifications du vérificateur général. Nous avons fait l'objet d'une vérification, il y a un an ou deux.

Dans l'ensemble, les juges sont relativement heureux de notre travail à cet égard, mais peut-être moins lorsqu'ils se voient refuser une réclamation. Dans l'ensemble, je pense qu'on respecte notre travail. Si un juge n'est pas heureux de se voir refuser un remboursement quelconque, le recours est une demande en contrôle judiciaire devant la Cour fédérale. Il n'y a pas d'appel à la ministre. À cet égard, le commissaire a un pouvoir décisionnel, qu'il exerce indépendamment de la ministre et du ministère de la Justice, et cet aspect est au cœur de la raison d'être de notre bureau. Nous sommes indépendants du ministère de la Justice.

[Traduction]

D'autres témoins ont dit que nous sommes le tampon entre le gouvernement et l'appareil judiciaire.

[Français]

Au cours de mes 13 années de service au Commissariat à la magistrature fédérale, jamais un ou une ministre ne nous a demandé de voir la réclamation du juge X ou Y pour savoir si on avait ou non remboursé sa réclamation. Ça n'est jamais arrivé. Nous sommes indépendants à cet égard.

[Traduction]

Passons maintenant au projet de loi lui-même, aux exigences qu'il établit pour le commissariat et aux dispositions sur la publication de renseignements sur les dépenses des juges. Quatre éléments doivent être divulgués pour chaque dépense : le nom du juge, la date de la dépense, son montant et une description.

Comme vous le savez, il y a deux exceptions. La publication de renseignements sur une dépense n'est pas exigée si la divulgation risque de compromettre la sécurité ou l'indépendance judiciaire.

[Français]

Je n'ai pas été consulté lors du dépôt du projet de loi, et la réaction des juges a grandement varié.

[Traduction]

Lorsque le projet de loi a été présenté, je me suis engagé à sensibiliser les juges sur le projet de loi, ses exigences et les enjeux qu'il soulève. Pour ce faire, j'ai prononcé des discours devant diverses instances, notamment le Conseil canadien de la magistrature, l'Association canadienne des juges des cours

Just as importantly perhaps, I created an advisory board to guide me in the issues raised by the bill. There are eight members on this advisory board. They include Chief Justice Marc Noël of the Federal Court of Appeal; Chief Justice Mary Moreau of the Alberta Court of Queen's Bench; two judges from the association: former chair Terry Clackson of Alberta, and its treasurer, Thomas Cyr of New Brunswick; former Supreme Court of Canada Justice Michel Bastarache; former Privacy Commissioner of Canada Jennifer Stoddart; Peter Donolo, the vice-president of a large public relations firm in Canada; and Roger Bilodeau who is the Registrar of the Supreme Court.

From my perspective, it was important to have a different group around the table to discuss the issues raised, to debate them if necessary, and to guide me at the end of the day in how to implement this bill.

[Translation]

The challenges raised by the bill are practical for my office on the one hand. I will only mention one. We handle approximately 20,000 claims each year. We support 1,200 federally appointed judges, and my office is not very large. It is still a challenge to publish information in a logical way so that it is not perceived as a “dumping” of information. On the other hand, we want to maintain the integrity and accuracy of the information we publish and continue to process complaints efficiently.

We have greater challenges. You have been told about the consequences for judicial independence. When the bill was introduced, I raised a concern about judges' travel expenses when they have to sit outside their region, particularly for the national courts, including the Federal Court of Appeal, the Federal Court and the Tax Court of Canada. Judges of these courts sit across the country and have more travel expenses than their colleagues in the provinces and territories. The concern was whether these judges will be perceived as big spenders compared to their colleagues. When a judge is called upon to sit at a hearing and the case is postponed or cancelled, there are still costs. It is a concern I have about these judges and the power of the Chief Justice to assign cases to judges. In this case, the sole consideration of the Chief Justice should be related to the selection of the best judge in the administration of justice to hear the case.

In the context of the bill, my overall objective is to maintain a balance between the idea of complying with the bill and ensuring appropriate respect for judicial independence, and the privacy and security of judges.

supérieures, des cours de presque toutes les provinces et tous les territoires et ici même aujourd'hui.

Peut-être de manière tout aussi importante, j'ai créé un conseil consultatif pour me conseiller sur les enjeux soulevés par le projet de loi. Ce conseil compte huit membres : le juge en chef Marc Noël, de la Cour d'appel fédérale; la juge en chef Mary Moreau, de la Cour du Banc de la Reine de l'Alberta; deux juges de l'association, soit l'ancien président Terry Clackson, de l'Alberta, et le trésorier Thomas Cyr, du Nouveau-Brunswick; l'ancien juge de la Cour suprême du Canada Michel Bastarache; l'ancienne commissaire à la protection de la vie privée du Canada, Jennifer Stoddart; Peter Donolo, le vice-président d'un important cabinet canadien de relations publiques; Roger Bilodeau, le registraire de la Cour suprême.

Je considère qu'il est important de pouvoir compter sur un groupe diversifié pour discuter des enjeux soulevés et en débattre, au besoin, et pour me guider dans la mise en œuvre de ce projet de loi.

[Français]

Les défis soulevés par le projet de loi sont d'ordre pratique pour mon bureau, d'une part. Je vais seulement en mentionner un. Nous traitons environ 20 000 réclamations chaque année. Nous appuyons 1 200 juges de nomination fédérale, et mon bureau n'est pas très grand. C'est tout de même un défi de publier l'information de façon logique afin que ce ne soit pas perçu comme un « *dumping* » d'information. D'autre part, nous souhaitons maintenir l'intégrité et l'exactitude des informations que nous publions et continuer à traiter les réclamations de façon efficace.

Nous avons des défis plus importants. On vous a parlé des conséquences en ce qui concerne l'indépendance judiciaire. Lors du dépôt du projet de loi, j'ai soulevé une préoccupation en ce qui a trait aux dépenses de déplacement des juges lorsqu'ils doivent siéger à l'extérieur de leur région, particulièrement pour les cours nationales, soit la Cour d'appel fédérale, la Cour fédérale et la Cour canadienne de l'impôt. Les juges de ces cours siègent partout au pays et ont plus de frais de déplacement que leurs collègues dans les provinces et les territoires. La préoccupation était la suivante : est-ce que ces juges seront perçus comme de grands dépensiers comparativement à leurs collègues? Lorsqu'un juge est appelé à siéger à une audience et que la cause est reportée ou annulée, cela entraîne tout de même des frais. C'est une inquiétude que j'ai quant à ces juges et au pouvoir du juge en chef de confier des dossiers à des juges. Dans ce cas-là, la seule considération du juge en chef devrait être liée au choix du meilleur juge dans le cadre de l'administration de la justice pour entendre la cause.

Dans le cadre du projet de loi, mon objectif général est de maintenir l'équilibre entre l'idée de se conformer au projet de loi et d'assurer un respect approprié de l'indépendance de la magistrature, et de la vie privée et de la sécurité des juges.

As for the judicial independence exemption, it must be applied very carefully and not be used as an escape from the criteria of the bill.

[English]

In deliberating over this bill, you may wish to consider the suggestion already made that publication be done in an aggregate manner, at least for the travel allowance. If there is no change to the bill at this point, I would probably be leaning toward applying the judicial independence exemption in terms of travel for sittings of judges so as to provide all of the information required under the bill but perhaps exclude the name of the judge for that allowance particularly.

With regard to the judicial independence exemption and who should apply it, I haven't taken a position on this. I know some Chief Justices have voiced an opinion. My responsibility is to prepare myself for the bill as it is in its current form.

That said, I am quite comfortable and well placed in looking after applying this exemption in light of our function to reimburse judges' claims, which is exercised independently, and our mandate to safeguard judicial independence.

I can tell you I have assured the judiciary that if the bill were to remain as it is now, I would consult its members with regard to the application of the exemption.

If you consider that there must be in the bill a role for the judiciary as to this exemption, I would suggest that it should also include the Canadian Superior Courts Judges Association and not only the Canadian Judicial Council, as the council has a judicial discipline function and would have to reconcile its role in that area with that of having a role regarding judges' claims.

[Translation]

At a minimum, I submit to you that it is essential that the Commissioner play an important role in this exemption, given our knowledge, experience and subtleties in administering judges' expense claims, and so that decisions are made in an informed manner. If Bill C-58 remains as it is, I will consult with the judiciary in any event on this exemption.

Mr. Chair, I have tried not to take too long. However, by way of introduction, those are my comments.

En ce qui concerne l'exemption sur l'indépendance judiciaire, il faut l'appliquer de façon très soignée et s'assurer de ne pas en faire une échappatoire aux critères du projet de loi.

[Traduction]

Dans vos délibérations au sujet de ce projet de loi, vous voudrez peut-être examiner une proposition antérieure, soit que la publication se fasse de manière globale, du moins pour l'indemnité de déplacement. Si le projet de loi n'est pas modifié, je serais porté à appliquer l'exemption relative à l'indépendance judiciaire pour les frais de déplacement engagés par les juges pour participer à une audience, afin d'obtenir, pour cette indemnité précise, toutes les informations requises aux termes du projet de loi, sauf le nom du juge.

Je n'ai pas pris position sur la question de l'exemption relative à l'indépendance judiciaire et de la personne chargée de son application. Je sais que certains juges en chef se sont exprimés à ce sujet. Ma responsabilité consiste à me préparer en fonction de la version actuelle du projet de loi.

Cela dit, étant donné notre rôle pour le remboursement des réclamations des juges, que nous exerçons en toute indépendance, et notre mandat de protection de l'indépendance judiciaire, je suis très à l'aise à l'idée d'être responsable de l'application de cette exemption, car nous sommes bien placés pour le faire.

Je peux vous dire que j'ai assuré les membres de la magistrature que je les consulterais pour l'application de cette exemption si le projet de loi demeurerait dans sa forme actuelle.

Si vous considérez que le projet de loi devrait prévoir un rôle pour la magistrature par rapport à cette exemption, je dirais qu'il faudrait aussi inclure l'Association canadienne des juges des cours supérieures, et pas uniquement le Conseil canadien de la magistrature, car le conseil joue un rôle dans le processus disciplinaire de la magistrature. Par conséquent, il devrait établir un équilibre entre son rôle à cet égard et son rôle d'examen des réclamations des juges.

[Français]

Au minimum, je vous soumetts qu'il est indispensable que le commissaire joue un rôle important en ce qui a trait à cette exemption, compte tenu de nos connaissances, de nos expériences et des subtilités que l'on rencontre dans l'administration des réclamations des dépenses des juges, et afin que des décisions soient prises de façon informée. Si le projet de loi C-58 demeure tel quel, je consulterai la magistrature de toute façon quant à cette exemption.

Monsieur le président, j'ai tenté de ne pas prendre trop de temps. Toutefois, en guise d'introduction, voilà mes commentaires.

[English]

Obviously, I look forward to taking your questions and answering them as best I can.

[Translation]

The Chair: Thank you very much, Mr. Giroux.

[English]

I am sure there will be questions touching on aspects of your presentation.

[Translation]

I now have the very pleasant duty of inviting Senator Dupuis, deputy chair of this committee, to open the discussion this afternoon.

Senator Dupuis: Thank you, Mr. Giroux. Do I understand from your presentation that you believe that what is set out in Bill C-58, this new responsibility to publish the individual expenses of judges, falls within your mandate? In other words, do you see any ethical reasons why you could not be given this kind of mandate?

Mr. Giroux: I understand that you have received submissions in this regard. I don't take a position on constitutional issues. In practical terms, however, I would say to you, as I said earlier, that we are reimbursing these expenses without any interference from the government. Specifically, in terms of what Judge X spent when he went to a particular place to sit or to attend a conference, no one interferes in our duties. Decisions are made independently.

At the risk of repeating myself, if the bill remains as it is, I have no problem assuming this function to exercise the exemption. I would do it anyway with the judiciary to get their views.

Senator Dupuis: You said that the only expenses where there would be an element to consider are related to the travel of individual judges. Is there any objection in principle, in your mind, to publishing the expenses of individual judges? Since these expenses would be published, I assume that explanations would be provided on how the courts work, the fact that it is a travelling court and that it requires more travel. Is there an ethical reason, or by the nature of things, that would prevent the publication of expenses related to the travel of individual judges?

[Traduction]

J'attends vos questions avec impatience. Je ferai de mon mieux pour y répondre.

[Français]

Le président : Merci beaucoup, monsieur Giroux.

[Traduction]

Je suis certain qu'il y aura des questions sur divers aspects de votre exposé.

[Français]

Il m'est donc très agréable maintenant d'inviter la sénatrice Dupuis, vice-présidente du comité, à ouvrir le débat cet après-midi.

La sénatrice Dupuis : Merci, monsieur Giroux. Est-ce que je comprends bien de votre présentation que vous jugez que ce qui est prévu dans le projet de C-58, soit cette nouvelle responsabilité de publier les dépenses individuelles des juges, entre dans le cadre de votre mandat? Autrement dit, voyez-vous des raisons de principes qui feraient en sorte qu'on ne pourrait pas vous confier ce genre de mandat?

M. Giroux : Je comprends que des soumissions vous ont été faites à cet égard. Je ne prends pas position sur les enjeux constitutionnels. De façon pratique, je vous dirais, par contre, comme je l'ai dit plus tôt, que nous voyons au remboursement de ces dépenses sans aucune ingérence du gouvernement. Dans le détail, à savoir ce qu'un juge X a dépensé lorsqu'il est allé à tel endroit pour siéger ou pour assister à une conférence, on ne s'ingère pas dans nos fonctions. On rend les décisions de façon indépendante.

Au risque de me répéter, si le projet de loi demeure tel quel, je n'ai pas de problème à assumer cette fonction pour exercer l'exemption. Je le ferais de toute façon avec la magistrature pour obtenir ses points de vue.

La sénatrice Dupuis : Vous avez dit que les seules dépenses où il y aurait un élément à considérer sont liées aux déplacements des juges individuels. Y a-t-il une objection de principe, dans votre esprit, à publier les dépenses des juges individuels? Puisque ces dépenses seraient publiées, je présume qu'on fournirait des explications sur le fonctionnement des tribunaux, le fait que ce soit une cour itinérante et que cela nécessite plus de déplacements. Y a-t-il une raison de principe, ou par la nature des choses, qui ferait en sorte qu'on ne puisse pas publier les dépenses liées aux déplacements des juges individuels?

Mr. Giroux: When the time comes for publication, we will explain to the best of our ability the duties of judges, the allowances provided for in the Judges Act and the claims to which they are entitled.

For other allowances, such as incidental expenses, as specified in the act, or entertainment expenses, it is difficult at this point to provide examples where the exemption could apply. In individual cases, it is not impossible that some aspects that were not examined may be raised. However, this is less obvious.

A good argument can be made regarding travel expenses to sit. I'll take the example of the Federal Court, where the Chief Justice has a decision to make as to which judge he would assign a trial that would take place in Alberta for two weeks. He determines that a particular judge would be the perfect candidate to hear this case. However, she was just sent to British Columbia for a month in the same quarter, and she incurred some expenses, including hotel and airfare. If, compared to her colleagues, it appears that her expenses are fairly high, it may be necessary to appoint someone else to hear the case. This aspect is at the heart of institutional judicial independence and the Chief Justice's authority to assign a case to someone. In my opinion, the only consideration should be the choice of the best person to hear the case. The Chief Justice should not be required to consider other factors, such as high expenses.

For travel expenses to sit, I can see a valid argument.

The only thing I would add is that judges are also unable to explain to the media why their expenses are higher. This element becomes sensitive if a person is assigned to a long trial, or a few long trials, and incurs higher expenses than his or her colleagues.

Senator Dupuis: If I understand your answer correctly, you are telling taxpayers that it is normal for a Chief Justice to want to assign the most competent judge to a case, even if the trial is held some distance from the judge's residence.

Mr. Giroux: Yes.

Senator Dupuis: I would like to understand your status. You said that the minister does not interfere with your duties. We are told that the Commissioner for Justice depends on the executive and that there is executive interference in the judiciary, and that there is no longer room to move. Is there anything unnatural about the publication of publicly funded expenses when it comes to the work of judges? Can you help us better understand your status?

M. Giroux : Lorsque viendra le temps de voir à la publication, on expliquera du mieux qu'on peut les fonctions des juges, les indemnités prévues dans la Loi sur les juges et les réclamations auxquelles ils ont droit.

Quant aux autres indemnités, soit les frais accessoires ou les faux frais, tel qu'il est indiqué dans la loi, ou les frais de représentation, il est difficile, à ce point-ci, de donner des exemples où l'exemption pourrait s'appliquer. Dans des cas individuels, il n'est pas impossible qu'on soulève certains aspects qu'on n'avait pas examinés. Toutefois, c'est moins évident.

Concernant les dépenses de déplacement pour siéger, un bon argument peut être fait. Je prends l'exemple de la Cour fédérale, où le juge en chef a une décision à prendre pour déterminer à quel juge il confierait un procès qui aurait lieu en Alberta pendant deux semaines. Il détermine qu'une juge en particulier serait la candidate parfaite pour entendre cette cause. Or, on vient de l'envoyer pour un mois en Colombie-Britannique durant le même trimestre, et elle a engagé certaines dépenses, entre autres, pour l'hôtel et l'avion. Si, en comparaison avec ses collègues, il apparaît que ses dépenses sont assez élevées, il se peut qu'on doive nommer quelqu'un d'autre pour entendre la cause. Cet aspect est au cœur de l'indépendance judiciaire institutionnelle et du pouvoir du juge en chef d'assigner un dossier à quelqu'un. D'après moi, la seule considération devrait être le choix de la meilleure personne pour entendre la cause. Le juge en chef ne devrait pas être obligé de tenir compte d'autres facteurs, comme les dépenses élevées.

À l'égard des frais de déplacement pour siéger, je peux y voir un argument valable.

La seule chose que j'ajouterais, c'est que les juges ne sont pas en mesure, non plus, d'expliquer aux médias pourquoi leurs dépenses sont plus élevées. Cet élément devient sensible si une personne est affectée à un procès de longue durée, ou à quelques procès de longue durée, et qu'elle engage des dépenses plus élevées que ses collègues.

La sénatrice Dupuis : Si je comprends bien votre réponse, vous êtes en train de dire aux contribuables qu'il est normal qu'un juge en chef veuille affecter le juge le plus compétent à une cause, même si le procès se tient à une certaine distance de sa base de résidence.

M. Giroux : Oui.

La sénatrice Dupuis : J'aimerais bien comprendre votre statut. Vous avez dit que le ministre ne s'ingère pas dans vos fonctions. On nous dit que le commissaire à la magistrature dépend de l'exécutif et qu'il y a interférence de l'exécutif dans le judiciaire, et qu'on n'est plus capable de bouger. Y a-t-il quelque chose contre nature dans la publication de dépenses prises en charge par les fonds publics quand il s'agit du travail des juges? Pouvez-vous nous aider à mieux comprendre votre statut?

Mr. Giroux: In essence, under the provisions of the act, the commissioner is appointed by order-in-council, following consultations with the Canadian Judicial Council. The commissioner, by law, is the minister's delegate for the administration of Part I of the Judges Act, which deals with judicial compensation. Under the same provision, the minister may ask the commissioner to take on other responsibilities. It is under this provision that my office oversees the judicial appointment process, language training or other similar element.

With respect to the appointment of judges, the minister could amend the regime and indicate how it will operate in the future. We implement what the minister asks us to do and administer. I would add that the Judges Act provides for our independence from the Department of Justice.

With respect to the administration of Part I of the Judges Act, I would like to raise a point. Successive commissioners have independently managed the administration of the reimbursement of judges' expenses independently of successive ministers. I won't tell you that a minister has never asked questions about certain expenses, but we have never asked to see a particular judge's claim. This is done completely independently by the commissioner. There would be a problem if a minister asked or demanded to know more. At that time, I believe that the judiciary would agree that there is no longer any independence in the administration of the process.

Senator Boisvenu: Welcome, Mr. Giroux. I have a few questions to ask you. Of course, we are all concerned that Bill C-58 must not undermine public confidence in the justice system. In my opinion, this is fundamental, and our reflection must focus on this.

Last week, Normand Sabourin of the Canadian Judicial Council appeared before our committee and stated that this bill, as it stands, represents a serious risk and that access to justice is compromised, particularly in remote areas. I am thinking of our itinerant judges in Quebec. I have known some of them, such as Judge Couture, who travelled to northern Quebec for many years, which involved significant expenses. If we decide to publish the expenses of all judges, could this compromise the administration of justice in remote areas, which costs much more than the administration of justice in Gatineau or Longueuil, for example?

Mr. Giroux: I'll answer as best I can. For some itinerant courts, for example, the Tax Court of Canada, the judges of which are required to sit in remote areas, there may be a

M. Giroux : Essentiellement, en vertu des dispositions de la loi, le commissaire est nommé par décret en conseil, à la suite de consultations auprès du Conseil canadien de la magistrature. Le commissaire, en vertu de la loi, est le délégué de la ministre pour l'administration de la partie I de la Loi sur les juges, qui traite des indemnités des juges. En vertu de cette même disposition, la ministre peut demander au commissaire de prendre d'autres responsabilités. C'est en vertu de cette disposition que mon bureau voit au processus de nomination des juges, à la formation linguistique ou à d'autres éléments semblables.

En ce qui concerne la nomination des juges, la ministre pourrait modifier le régime et indiquer le mode de fonctionnement dorénavant. Nous mettons en œuvre ce que la ministre nous demande de faire et d'administrer. J'ajouterais que la Loi sur les juges prévoit notre indépendance du ministère de la Justice.

Pour ce qui est de l'administration de la partie I de la Loi sur les juges, j'aimerais soulever un point. Les commissaires successifs ont indépendamment géré l'administration du remboursement des dépenses des juges indépendamment des ministres successifs. Je ne vous dirai pas qu'un ministre n'a jamais posé de questions sur certaines dépenses, mais jamais on n'a demandé de voir telle réclamation de tel juge. C'est fait de façon complètement indépendante par le commissaire. Il y aurait un problème si un ministre ou une ministre demandait ou exigeait d'en savoir davantage. À ce moment-là, je crois que la magistrature serait d'avis qu'il n'y a plus d'indépendance dans l'administration du processus.

Le sénateur Boisvenu : Bienvenue, monsieur Giroux. J'ai quelques questions à vous poser. Évidemment, nous sommes tous préoccupés par le fait qu'il ne faut pas que le projet de loi C-58 porte préjudice à la confiance du public à l'égard du système de justice. À mon avis, c'est fondamental, et notre réflexion doit porter là-dessus.

La semaine dernière, Normand Sabourin, du Conseil canadien de la magistrature, est venu témoigner devant notre comité, et il a affirmé que ce projet de loi, tel qu'il est appliqué, représente un risque sérieux et que l'accès à la justice est compromis, notamment dans les régions éloignées. Je pense à nos juges itinérants au Québec. J'en ai connu quelques-uns, comme le juge Couture, qui a voyagé dans le Nord du Québec pendant de nombreuses années, ce qui impliquait des dépenses importantes. Si on décide de publier les dépenses de tous les juges, est-ce que cela pourrait compromettre l'administration de la justice dans les régions éloignées, qui coûte beaucoup plus cher que l'administration de la justice à Gatineau ou à Longueuil, par exemple?

M. Giroux : Je vais répondre du mieux que je peux. À l'égard de certaines cours itinérantes, par exemple, la Cour canadienne de l'impôt, dont les juges ont l'obligation d'aller siéger dans des

reluctance to sit in these areas, given the publication of expenses.

Senator Boisvenu: Could this have an impact on the frequency of travel, for example, for a judge who is called upon to travel every month? Since this is expensive and could be criticized, he could travel every two months. Could such a decision be considered to avoid criticism?

Mr. Giroux: This is a bit of speculation, because the administration of justice belongs to the Chief Justice. Therefore, it would be up to him to determine whether, given the publication, the way of doing things would be changed. Itinerant courts are an asset to our justice system because they can be located in more remote areas and not only in urban centres. For example, I have already been told that the Tax Court of Canada has already sat in a church basement or in the residence of a taxpayer who could not travel. It is good to have such a system, but to know if it would be compromised by the publication of expenses, it is a little difficult for me to comment on that. It would be up to the Chief Justice to make that determination.

The Chair: Your question could be asked tomorrow.

Senator Boisvenu: I was listening to Judge Gibeault, who is an excellent commentator in the world of justice. She was talking about the merits of the bill that my colleague in the other place introduced. The purpose of this bill is to amend the Criminal Code to provide support to jury members who suffer from post-traumatic stress disorder. Jury members sometimes have to attend difficult cases and, at the end of the trial, they are abandoned.

According to this judge, many judges experience very difficult trials, and sometimes they need support to recover. Would this type of expenditure be published under the current bill?

Mr. Giroux: When you talk about the type of expenses, are you referring to counselling?

Senator Boisvenu: A judge who would go to therapy for a week or two, for example?

Mr. Giroux: No. A counselling program is in place for the judiciary. This program is funded from our operating budget and not through the provisions of the bill. In this regard, a judge's expenses related to this program would not be published. I do not think I have ever seen cases where the provisions in the bill have had to be used to reimburse a judge who has received counselling. At that point, I would like to think that an argument could be made under an exemption to exclude this type of expense. It would be unacceptable, in my opinion, to publish such expenditures.

régions éloignées, il y aurait peut-être une hésitation à siéger dans ces régions, compte tenu de la publication des dépenses.

Le sénateur Boisvenu : Est-ce que cela pourrait avoir un impact sur la fréquence des déplacements, par exemple, pour un juge qui est appelé à se déplacer tous les mois? Étant donné que cela coûte cher et qu'il pourrait faire l'objet de critiques, il pourrait se déplacer tous les deux mois. Est-ce qu'on pourrait envisager une telle décision pour éviter des critiques?

M. Giroux : C'est un peu de la spéculation, parce que l'administration de la justice appartient au juge en chef. Donc, il lui appartiendrait de déterminer si, compte tenu de la publication, on change la façon de faire. Les cours itinérantes sont un atout à notre système de justice, parce qu'elles peuvent justement siéger dans des régions plus éloignées et pas seulement dans les centres urbains. Par exemple, on m'a déjà dit que la Cour canadienne de l'impôt a déjà siégé dans un sous-sol d'église ou dans la résidence d'un contribuable qui ne pouvait pas se déplacer. C'est bien d'avoir un tel système, mais à savoir si cela serait compromis par la publication des dépenses, il est un peu difficile pour moi d'émettre un commentaire à cet égard. Il appartiendrait au juge en chef de faire cette détermination.

Le président : Votre question pourrait être posée demain.

Le sénateur Boisvenu : J'écoutais la juge Gibeault, qui est une excellente commentatrice dans le monde de la justice. Elle vantait les mérites du projet de loi que mon collègue de l'autre endroit a déposé. Ce projet de loi vise à apporter une modification au Code criminel afin d'offrir un soutien aux membres d'un jury s'ils souffrent d'un choc post-traumatique. Les membres d'un jury doivent parfois assister à des causes difficiles et, à la fin du procès, on les abandonne.

Selon cette juge, beaucoup de juges vivent des procès très difficiles, et il arrive qu'ils doivent obtenir du soutien pour s'en remettre. Dans le cadre du projet de loi actuel, ce type de dépenses serait-il publié?

M. Giroux : Quand vous parlez du type de dépenses, faites-vous référence à du counselling?

Le sénateur Boisvenu : Un juge qui irait en thérapie pendant une semaine ou deux, par exemple?

M. Giroux : Non. Un programme de counselling est en place pour la magistrature. Ce programme est subventionné à même notre budget opérationnel et non par l'entremise des dispositions dont il est question dans le projet de loi. À cet égard, les dépenses d'un juge liées à ce programme ne seraient pas publiées. Je ne pense pas avoir déjà vu de cas où on ait dû faire appel aux dispositions dont il est question dans le projet de loi pour rembourser des sommes à un juge qui a obtenu du counselling. À ce moment-là, j'ose croire qu'on pourrait faire valoir un argument en vertu d'une exemption pour exclure ce

Senator Boisvenu: I would like to ask you one last question. According to some of the witnesses from the judicial community who appeared before our committee, there has been little consultation, and we have not really listened to their concerns. The bill does not appear to have made much progress between the consultation period and the tabling of the legislation. What was your involvement in this bill? Have you made any comments? Have you conducted any consultations?

Mr. Giroux: I wasn't consulted. However, given my role and the independence associated with it, I do not really participate in the development of bills or policies that affect judges. There is a specific unit within the Department of Justice that develops such legislation. It wouldn't necessarily be unusual for me not to be consulted. Sometimes it is done informally to see if there are any problems, but with regard to this bill, I was informed that it would only be introduced a few days before.

Senator Dalphond: I would like to come back to a question to enlighten the committee. We are talking about 20,000 claims per year, and that is for the total number of claims, regardless of the four categories mentioned earlier. Would it be possible to obtain figures on the number of complaints by category? It would allow us to understand what judges' travel expenses, conference expenses, incidental expenses and Chief Justices' allowance expenses represent.

Mr. Giroux: As for incidental expenses, which are those covered by subsection 27(1) of the Judges Act, they are subject to a limit of \$5,000 per judge. So there are 1,200 judges. Right now, there are slightly fewer. This number varies depending on the number of appointments and the number of vacant positions, but usually there are about 1,200 federally appointed judges. Last year, judges were paid \$5,010,000 under this allowance, which are incidental expenses. As for the representation allowance — again, there is a limit to what each Chief Justice can claim — it is \$10,000 per Chief Justice or \$12,500 for the Chief Justice of a province. During the last fiscal year, these expenses amounted to \$431,000. The travel expenses provided for in section 34, namely, the costs for hearings, for 1,200 judges last year were \$10,800,000. Here, we are mainly talking about flights, other means of transport, hotel, accommodation and meals.

Senator Dalphond: Did you say \$10,800,000?

Mr. Giroux: That's right.

Senator Dalphond: Thank you.

genre de dépenses. Ce serait inacceptable, selon moi, qu'on publie de telles dépenses.

Le sénateur Boisvenu : J'aimerais vous poser une dernière question. Selon certains des témoins du milieu de la magistrature qui ont comparu devant notre comité, il y a eu peu de consultations, et on n'a pas vraiment été à l'écoute de leurs préoccupations. Le projet de loi ne semble pas avoir beaucoup progressé entre la période des consultations et le dépôt du texte de loi. Quelle a été votre participation dans le cadre de ce projet de loi? Avez-vous formulé des commentaires? Avez-vous mené des consultations?

M. Giroux : Je n'ai pas été consulté. Toutefois, compte tenu de mon rôle et de l'indépendance qui y est liée, je ne participe pas vraiment à l'élaboration de projets de loi ou de politiques qui concernent les juges. Il y a une unité spécifique du ministère de la Justice qui élabore de telles lois. Il ne serait pas nécessairement anormal que je ne sois pas consulté. Parfois, on le fait de façon informelle pour voir s'il y a des problèmes quelconques, mais en ce qui concerne ce projet de loi, on m'a avisé qu'il serait déposé seulement quelques jours avant.

Le sénateur Dalphond : J'aimerais revenir sur une question pour éclairer le comité. On parle de 20 000 réclamations par année, et c'est pour le total des réclamations, indépendamment des quatre catégories mentionnées plus tôt. Serait-il possible d'obtenir des chiffres sur le nombre de réclamations par catégorie? Cela nous permettrait de comprendre ce que représentent les frais de déplacement des juges, les frais liés aux conférences, les frais accessoires et les frais d'indemnité des juges en chef.

M. Giroux : Pour ce qui est des frais accessoires, soit ceux visés par le paragraphe 27(1) de la Loi sur les juges, ils sont sujets à une limite de 5 000 \$ par juge. Donc, il y a 1 200 juges. À l'heure actuelle, il y en a un peu moins. Ce nombre varie selon le nombre de nominations et le nombre de postes vacants, mais habituellement, il y a environ 1 200 juges de nomination fédérale. L'année dernière, 5 010 000 \$ ont été payés aux juges en vertu de cette indemnité, c'est-à-dire les faux frais. Pour ce qui est de l'indemnité de représentation — encore là, il y a une limite à ce que chaque juge en chef peut réclamer —, elle se situe à 10 000 \$ par juge en chef ou à 12 500 \$ pour le juge en chef d'une province. Au cours du dernier exercice financier, ces dépenses se sont élevées à 431 000 \$. Les frais de déplacement prévus à l'article 34, c'est-à-dire les frais destinés aux audiences, pour 1 200 juges, l'année dernière, étaient de 10 800 000 \$. Ici, on parle essentiellement de vols, d'autres moyens de transport, de frais d'hôtel, d'hébergement et de repas.

Le sénateur Dalphond : Vous avez dit 10 800 000 \$.

M. Giroux : C'est exact.

Le sénateur Dalphond : Merci.

Mr. Giroux: As for the costs related to the conferences provided for in section 41, the figures are — I will divide them in terms of conference registrations — \$9,471,000 last year for the 1,200 judges. I would add to this travel expenses in the amount of \$7,308,000 for conferences; for example, I refer to travel expenses to conferences organized by the National Judicial Institute or a court or other organizations that offer conferences, or to conferences for lawyers, such as those of the Canadian Bar Association.

Senator Dalphond: So, we're talking about \$16 to \$17 million in conference fees.

Senator Dupuis: Yes.

Mr. Giroux: That's right. The total amount paid under these four allowances is \$33,620,000. These figures appear in our financial statements, which you can find on our website. Of course, they are categorized according to the government's requirements for financial statements, but they appear in them.

Here again, these are the claims of 1,200 federally appointed judges, and I would repeat that incidental and representational allowances are subject to a limit per judge.

Senator Dalphond: You distinguish conference registration fees from travel expenses to a conference elsewhere in Canada or even around the world. You have distinguished between registration fees. One of the witnesses we heard from recently explained to us that judges were not aware of the amounts that are charged for registration fees when the conference is organized by the National Judicial Institute, so judges don't claim a refund for registration fees. Does your office pay the registration fees on behalf of the judges?

Mr. Giroux: Yes, the NJI is the largest provider of judicial training in Canada and has a good reputation in this regard. Since it is the main provider of this training, for efficiency and to eliminate duplication, this expense is paid directly by our office to the NJI. So, we spare judges this task; instead of paying and being reimbursed, the expense is paid directly to the NJI.

However, you are right to say that, in some cases, this means that a judge will not necessarily know the value of his or her enrolment in training offered by the NJI.

Senator Dalphond: If I may, I'd like to finish on this question. If the legislation is enforced, a judge who attends a Canadian Bar Conference in Vancouver would say that she spent X on taxis, Y on the hotel, Z on flight expenses and A on registration fees.

M. Giroux : En ce qui concerne les frais liés aux conférences prévus à l'article 41, les chiffres se situent — je vais les diviser en termes d'inscriptions à des conférences — à 9 471 000 \$ l'année dernière pour les 1 200 juges. J'ajouterais à cela les frais de déplacement de 7 308 000 \$ dans le cadre de conférences; par exemple, je fais référence aux frais de déplacement pour participer à des conférences organisées par l'Institut national de la magistrature ou un tribunal ou d'autres organismes qui offrent des conférences, ou à des conférences qui s'adressent aux juristes, comme celles de l'Association du Barreau canadien.

Le sénateur Dalphond : Donc, on parle d'une somme de 16 à 17 millions de dollars en frais de conférences.

La sénatrice Dupuis : Oui.

M. Giroux : C'est exact. Le total qui a été payé, en vertu de ces quatre indemnités, est de 33 620 000 \$. Ces chiffres apparaissent dans nos états financiers, que vous pouvez retrouver sur notre site web. Évidemment, ils sont catégorisés selon les exigences du gouvernement en ce qui a trait aux états financiers, mais ils y apparaissent.

Encore là, il s'agit des réclamations de 1 200 juges de nomination fédérale, et je répéterais que les indemnités de frais accessoires et de frais de représentation sont sujettes à une limite par juge.

Le sénateur Dalphond : Concernant les frais d'inscription aux conférences, vous les distinguez des frais de déplacement pour se rendre à une conférence ailleurs au Canada ou même dans le monde. Les frais d'inscription, vous les avez départagés. L'un des témoins que nous avons reçus récemment nous a expliqué que les juges n'étaient pas au fait des montants qui sont imputés pour les frais d'inscription lorsque la conférence est organisée par l'Institut national de la magistrature; le juge ne réclame donc pas de remboursement pour les frais d'inscription. Est-ce votre bureau qui paie les frais d'inscription au nom des juges?

M. Giroux : Oui. L'INM est le plus grand pourvoyeur de formations judiciaires au Canada et a bonne réputation à cet égard. Étant donné que c'est surtout lui qui offre cette formation, à des fins d'efficacité et pour éliminer les doublons, cette dépense est directement payée par notre bureau à l'INM. Ainsi, nous épargnons cette tâche aux juges; au lieu de payer et de se faire rembourser, la dépense est directement payée à l'INM.

Cependant, vous avez raison de dire que, dans certains cas, cela signifie qu'un juge ne connaîtra pas nécessairement la valeur de son inscription à une formation offerte par l'INM.

Le sénateur Dalphond : Si je peux terminer sur cette question, un juge qui assisterait à une conférence du Barreau canadien à Vancouver, si on applique la loi, déclarerait qu'il a dépensé X pour ses taxis, Y pour son hôtel, Z pour ses frais d'avion et A pour les frais d'inscription.

Mr. Giroux: That's right.

Senator Dalphond: This would give the total amount of the judge's participation in the conference. What do you do about the judge travelling to Vancouver for a conference organized by the National Judicial Institute who doesn't know part A, the registration fees?

Mr. Giroux: You have put your finger on a real issue, Senator. At this time, what I intend to do, if the bill remains as it stands, is to publish information relating to the judge's travel, including travel, meals and accommodation expenses, and still publish the expenses that will be paid, under section 41, to the NJI. This will be published in some way if it is not assigned to a judge. The publication will explain that fees were paid to the NJI during the reporting period for judicial training, and will attempt to establish as much detail as possible about the number of judges who participated in this training and the different topics of the training.

Senator McIntyre: Thank you for your presentation, Mr. Giroux.

My question is about the guidelines published by your office. I understand that these guidelines guide you when you review claims for reimbursement of judicial expenses. Can you tell us more about these guidelines?

Mr. Giroux: Yes, basically we have three types of guidelines; three information bulletins, if you will, that are relevant to Bill C-58 and for allowances, one of which deals with incidental expenses payable under section 27(1), and the other with travel expenses, both for sitting and for attending conferences. It deals essentially with both section 34 and section 41, because at the end of the day it is all about travel, regardless why, and the same criteria apply to both provisions.

Earlier, I mentioned the elements that a judge may claim under the incidental expense allowance, and the information statement discusses these various elements. I have named a gown, for example, the dress to go to court and the dress to go to court only. I have appointed a membership fee to any legal association. I have named an electronic equipment fee, a BlackBerry, an iPhone, a tablet, a laptop, a printer for the home. The cost of Internet services at home is paid for the research they do, and activities. When private firms and courts want to attract the best candidates, sometimes a judge can participate in this type of activity at law school. He will then be able to claim his expenses under incidental expenses. That's essentially what incidental costs are.

M. Giroux : C'est exact.

Le sénateur Dalphond : Cela donnerait le total de sa participation à ce colloque. Qu'allez-vous faire concernant le juge qui se déplace à Vancouver pour une conférence organisée par l'Institut national de la magistrature qui ne connaît pas la partie A, les frais d'inscription?

M. Giroux : Vous avez mis le doigt, monsieur le sénateur, sur un enjeu réel. À l'heure actuelle, ce que j'ai l'intention de faire, si le projet de loi demeure tel qu'il est, c'est de publier l'information relative au déplacement du juge, y compris ses frais de transport, de repas et d'hébergement, et de publier tout de même les frais qui seront payés, en vertu de l'article 41, à l'INM. Cela fera l'objet d'une publication quelconque si on ne l'assigne pas à un juge. On expliquera dans la publication que des frais ont été payés à l'INM pendant la période visée pour les formations offertes aux juges, et on tentera d'établir autant de détails quant au nombre de juges qui ont participé à cette formation et aux différents sujets de la formation.

Le sénateur McIntyre : Merci de votre présentation, maître Giroux.

Ma question porte sur les lignes directrices publiées par votre bureau. Je comprends que ces lignes directrices vous guident lorsque vous examinez les demandes de remboursement des dépenses judiciaires. Pouvez-vous nous en dire davantage sur ces lignes directrices?

M. Giroux : Oui. Essentiellement, nous avons trois genres de lignes directrices; trois bulletins d'information, si vous voulez, qui sont pertinents au projet de loi C-58 et pour les indemnités, dont l'un porte sur les dépenses des frais accessoires payables en vertu de l'article 27(1), et l'autre porte sur les frais de déplacement, autant pour siéger que pour assister aux conférences. Il traite essentiellement autant de l'article 34 que de l'article 41, parce qu'en fin de compte, il s'agit de déplacements, peu importe, et que les mêmes critères s'appliquent dans le cas d'une disposition ou de l'autre.

Tantôt, j'ai mentionné les éléments qu'un juge peut réclamer en vertu de l'indemnité des frais accessoires, et le bulletin d'information fait état de ces divers éléments. J'ai nommé une tige, par exemple, la tenue de rigueur pour aller en cour et la tenue de rigueur seulement. J'ai nommé des frais d'adhésion à une association juridique quelconque. J'ai nommé des frais d'équipement électronique, un BlackBerry, un iPhone, une tablette, un ordinateur portable, une imprimante pour la maison. Les frais de services Internet à la maison sont payés pour les recherches qu'ils effectuent, et des activités. Lorsque des cabinets privés et les cours veulent attirer les meilleurs candidats et candidates, parfois, un juge peut participer à ce genre d'activité à l'école de droit. Il pourra alors réclamer ses dépenses en vertu des frais accessoires. C'est essentiellement ça, les frais accessoires.

As for travel expenses, there are limits. With respect to accommodation, there are limits per night at the hotel. We also have a daily allowance for judges' meals. As public servants, we can claim a daily allowance when travelling on business, which is set by the National Joint Council. Essentially, for employees, this allowance is currently about \$107 and a few cents per day for meals and incidentals. For judges, it's \$110. It is essentially the same thing.

Senator McIntyre: Are these guidelines comparable to Treasury Board guidelines for executives?

Mr. Giroux: They are quite comparable. The issue that has been raised is that judges are not employees of the federal government; the same guidelines are not issued as the council issues to public servants, but they are certainly being used to apply the same criteria to judges.

In the case of hotel expenses, for example, which are subject to limits, if the judge was called to sit in Calgary during the Stampede, or in Toronto during the International Film Festival or in Montreal during the Grand Prix, it becomes impossible to find a hotel room at the rates; at that time, the judge is asked to find three places that offer comparable rates, and if the rates fall within that range, the rate is paid, because the administration of justice requires it. We have criteria and we exercise a certain flexibility where necessary. In general, however, the established criteria are applied.

Senator McIntyre: Does your office use the same guidelines as the Registrar of the Supreme Court of Canada?

Mr. Giroux: The registrar and I exchange questions from time to time. I would say that the form of his guidelines is a little different, but essentially it's more or less the same thing.

[English]

Senator Lankin: Thank you very much, Mr. Giroux. It's a pleasure to have you here. We appreciate you taking the time.

With respect to fees for conferences put on by the Canadian Judicial Council and with the counselling supports from your office budget — those are just examples — do I understand that these are not attributed — that individual judges do not put in any kind of expense claim for them?

Quant aux frais de voyage, on impose des limites. En ce qui a trait à l'hébergement, on impose des limites par nuitée à l'hôtel. On a une indemnité quotidienne également pour les repas des juges. En tant que fonctionnaires, nous pouvons réclamer une indemnité quotidienne lorsque nous voyageons pour le travail, qui est établie par le Conseil national mixte. Essentiellement, pour les fonctionnaires, cette indemnité se situe à environ 107 \$ et quelques cents par jour, à l'heure actuelle, pour les repas et les frais accessoires. Pour les juges, c'est 110 \$. C'est essentiellement la même chose.

Le sénateur McIntyre : Ces lignes directrices sont-elles comparables à celles du Conseil du Trésor pour les cadres supérieurs?

M. Giroux : Elles sont très comparables. La question qui est soulevée, c'est que les juges ne sont pas des employés du gouvernement fédéral; on n'émet pas les mêmes lignes directrices que le conseil adresse aux fonctionnaires, mais on s'en inspire certainement pour appliquer les mêmes critères aux juges.

Dans le cas des frais hôteliers, par exemple, auxquels on impose des limites, si le juge a été appelé à siéger à Calgary pendant le Stampede, ou à Toronto pendant le Festival international du film ou à Montréal pendant le Grand Prix, il devient impossible de trouver une chambre d'hôtel selon les tarifs; à ce moment-là, on demande au juge de trouver trois endroits qui offrent des prix comparables, et si les prix se situent dans cette fourchette, on accepte de payer le prix, parce que l'administration de la justice l'exige. On a des critères et on exerce une certaine flexibilité là où il y a lieu de le faire. De façon générale, par contre, on applique les critères établis.

Le sénateur McIntyre : Votre bureau se base-t-il sur les mêmes lignes directrices que celles du registraire de la Cour suprême du Canada?

M. Giroux : Le registraire et moi nous échangeons des questions de temps à autre. Je vous dirais que la forme que prennent ses lignes directrices est un peu différente, mais essentiellement, c'est plus ou moins la même chose.

[Traduction]

La sénatrice Lankin : Merci beaucoup, monsieur Giroux. C'est un plaisir de vous accueillir au comité. Nous vous sommes reconnaissants d'avoir pris le temps de comparaître.

Concernant les frais pour les conférences du Conseil canadien de la magistrature et le programme de counselling que vous financez à même votre budget de fonctionnement, par exemple, dois-je comprendre que ces choses ne sont pas attribuées, que les juges n'ont pas à présenter de demande de remboursement des dépenses à cet égard?

Mr. Giroux: I'll take the counselling program. If a judge needs recourse to that program, since there is no provision in the act that allows us to pay that expense, years ago we established a budget within our own operational budget to have judges participate in that program. Essentially these programs exist, for example, for public servants, but there was nothing comparable for the judiciary.

In terms of the National Judicial Institute, a decision was taken long ago, again because of efficiency, to pay those amounts directly instead of having 1,200 judges, who participate in a multitude of conferences every year, claim those expenses to us, et cetera.

Senator Lankin: I understand.

Mr. Giroux: On that point, at the current time, they are not assigned to a specific judge.

Senator Lankin: I think you might have said that if this bill came in, you would feel compelled to apply those to the names of individual judges. I want to clarify this with you.

Mr. Giroux: It's a good question that was raised. It's a bit of a challenge for us to try and deal with that. At this point, there would be two considerations: to assign them to judges specifically or, if that can't be done, to have a proper explanation as to the amounts that are paid to NJI under section 41 and why they are done in that manner.

Senator Lankin: I don't understand why the legislation would compel it to be assigned to an individual judge; I think there are all sorts of programs put on institutionally, if I can use that terminology. And I understand the point of the question Senator Dalphond raised; namely, that other training programs would be treated differently and there would be the expenses.

I'm sure other committee members have received, as I have, a letter from the head of the Tax Court. I don't have it with me, unfortunately, but it was a detailed, thoughtful and helpful letter. I scanned it quickly and intend to go back to it. I think the same point was made that it's not so much a problem around incidentals and other sorts of things, but it's the travel.

So I'm trying to understand this on behalf of Canadians, looking at the expenditure of dollars in the public service. This is an incredibly important part of our public service, but we need transparency and the ability to understand. The only thing I heard you say that really speaks to why there is a sensitivity about publishing the travel expenses of judges is that it might bring pressure on the Chief Justice, who is assigning people, to

M. Giroux : Prenons le programme de counselling comme exemple. Depuis quelques années, une partie de notre budget de fonctionnement est réservée à cette fin pour que les juges qui ont besoin de ce programme puissent y avoir accès, puisque la loi ne comprend aucune disposition nous permettant de rembourser ces frais. Il existe des programmes de ce genre pour les fonctionnaires, par exemple, mais il n'y a rien de comparable pour les membres de la magistrature.

Quant aux conférences de l'Institut national de la magistrature, il a été décidé depuis longtemps que ces frais seraient payés directement, par souci d'efficacité, au lieu de demander aux 1 200 juges qui participent à plusieurs conférences par année de présenter une demande de remboursement au commissariat.

La sénatrice Lankin : Je comprends.

M. Giroux : Je souligne au passage que le nom des juges n'est pas précisé actuellement.

La sénatrice Lankin : Je pense que vous avez peut-être laissé entendre que si ce projet de loi est adopté, vous vous sentiriez obligé de publier les noms des juges. J'aimerais que vous me donniez des précisions à ce sujet.

M. Giroux : C'est une excellente question. Pour nous, c'est une chose avec laquelle il est difficile de composer. Actuellement, il y aurait deux options : attribuer cela à chacun des juges ou, si ce n'est pas possible, donner une explication adéquate pour les montants versés à l'Institut national de la magistrature en vertu de l'article 41, avec les raisons pour lesquelles on procède ainsi.

La sénatrice Lankin : Je ne comprends pas pourquoi la loi exigerait que cela soit attribué individuellement aux juges. Je pense qu'il existe toutes sortes de programmes institutionnels, si vous me permettez ce terme. Je comprends le point soulevé par la question du sénateur Dalphond, soit que d'autres programmes de formation seraient traités différemment et qu'il y aurait des dépenses.

Je suis certaine que d'autres membres du comité ont reçu, comme moi, une lettre du juge en chef de la Cour canadienne de l'impôt. Malheureusement, je ne l'ai pas avec moi, mais c'était une lettre détaillée, réfléchie et utile. Je l'ai lue rapidement, et j'ai l'intention de la relire. Je pense qu'il a également fait valoir que le problème n'est pas tant lié aux frais accessoires qu'aux frais de déplacement.

J'essaie donc de comprendre cet aspect, pour les Canadiens, concernant l'utilisation des fonds dans la fonction publique. Il s'agit d'un élément extrêmement important de notre fonction publique, mais nous avons besoin de transparence et nous avons besoin de comprendre. Le seul argument que vous avez avancé pour expliquer en quoi il est délicat de divulguer les dépenses de déplacement des juges, c'est que cela pourrait obliger le juge en

not have too much of an expense for one judge versus another.

Is there anything else? Because, for me, that seems to be more of a problem for the Chief Justice. I think there are very valid explanations. Many of us who have gone through various things over the years — sunshine lists and filing public expenses — have had to live through the initial flurry of questions, with the understanding that it settles down.

Is anything else at the heart of the concern about threatening the independence of the judiciary in the filing of travel expenses?

Mr. Giroux: Yes, there are two things. I'll start with your point, briefly, about being compelled to publish information related to training for judges. The reason I would feel compelled to do that is that the expenses are paid under section 41, under which expenses do have to be published. So I feel that these would have to be set out publicly.

As to the judicial independence issue, if I can speak broadly about that, two other witnesses who appeared before you last week could probably speak more eloquently as to the reasons it might impact judicial independence. I would bring forward two points they raised. The first is that the information could also be used by parties appearing or wishing to appear before a judge in order to embarrass the judge or, in essence, to use that information maliciously to try and embarrass the judge. That concern has been raised by judges throughout the country.

The other issue I would raise is that I think Canada is lucky in that its judiciary enjoys a very good reputation and has the confidence of the public. There is a grave concern that the publication of expenses may somehow diminish that public confidence toward the judiciary.

Those are two arguments that have been raised. Again, I apologize, because I think the other witnesses spoke more about these factors, but those are two of the main factors that have been raised.

Senator Lankin: I have reviewed that testimony and was here for that. I will tell you that I am still struggling. I understand the concern about embarrassment. Every single public individual who has had expenses put forward has worried about that, before the process started happening. Used maliciously — I'm really reaching to find an answer.

The most compelling thing you have said to me — and I'm not diminishing the testimony of others before us — is about the impact on the decision making of the Chief Justice in assigning

chef, de qui relève de l'affectation des juges aux causes, à veiller à ne pas causer un déséquilibre des dépenses d'un juge à l'autre.

Y a-t-il autre chose? Pour moi, le problème semble toucher davantage le juge en chef. Je pense qu'il y a des explications très valables. Au fil des ans, beaucoup d'entre nous ont examiné diverses choses — comme des listes dorées et la publication des dépenses publiques — et ont dû affronter le barrage initial de questions, en sachant toutefois que les choses finissent par se calmer.

Y a-t-il autre chose au centre des préoccupations sur la menace que représenterait la publication des dépenses de déplacement pour l'indépendance de la magistrature?

M. Giroux : Oui; il y a deux choses. Je vais d'abord traiter brièvement du point que vous avez soulevé concernant l'obligation de publier des informations liées à la formation des juges. La raison pour laquelle je me sentirais obligé de le faire, c'est que les dépenses sont remboursées en application de l'article 41, qui prescrit que ces dépenses doivent être publiées. Donc, j'estime que ces dépenses devraient être rendues publiques.

Quant à la question de l'indépendance judiciaire, pour aborder la question de façon générale, deux autres témoins qui ont comparu au comité la semaine dernière pourraient exprimer avec plus d'éloquence les raisons pour lesquelles cela pourrait être nuisible. J'aimerais souligner deux points qu'ils ont soulevés. Premièrement, ces renseignements pourraient aussi être utilisés par des parties comparaisant ou souhaitant comparaître devant un juge pour le mettre dans l'embarras, bref, il s'agirait d'utiliser ces informations de manière malveillante pour nuire au juge. Des juges partout au pays ont exprimé cette préoccupation.

L'autre aspect que je tiens à souligner est qu'au Canada, nous avons la chance d'avoir un appareil judiciaire qui jouit d'une très bonne réputation et de la confiance du public. La possibilité que la publication des dépenses puisse miner la confiance du public à l'égard de la magistrature suscite de graves préoccupations.

Voilà deux arguments qui ont été avancés. Je vous prie de m'excuser, encore une fois. Je pense que d'autres témoins ont parlé plus longuement de ces facteurs. Ce sont deux des principaux facteurs qui ont été soulevés.

La sénatrice Lankin : J'ai assisté à cette réunion et j'ai relu ces témoignages. Je vous dirai que j'ai toujours la difficulté à comprendre. Je comprends la préoccupation sur le risque d'embarras. Tous les titulaires d'une charge publique qui devaient divulguer leurs dépenses ont eu cette préoccupation avant que ce soit fait. Utilisés à des fins malicieuses... J'essaie vraiment d'avoir une réponse.

Votre commentaire le plus convaincant — sans vouloir minimiser l'importance des témoignages d'autres personnes — portait sur l'incidence sur les décisions du juge en chef

cases. Can that concern be alleviated by strong public explanations of how judges are assigned to various cases, et cetera? I'm not trying to be difficult, but I don't understand how it fundamentally undermines judicial independence.

Mr. Giroux: On your last point, yes, obviously we will provide an explanation and do it as best we can. We will be discussing with the media prior to publication, if they want to hear about us, about how the publication is made and what the allowances are for judges in order to provide the best understanding of how all of this works. But at the end of the day, obviously there will be some public comment on the expenses of some judges, and some will be singled out.

Contrary to parliamentarians, judges are not in a position to defend themselves. They can't speak to why their expenses are what they are. They don't speak out in public. They don't argue their cases in public. There isn't any ability for a judge to speak to that, so that is certainly an issue.

Senator Lankin: I'll just ask about that. When you were talking, I was thinking about that. This might be simplistic and might betray my lack of understanding of the processes, but wouldn't it be possible that there is a policy that all inquiries of that nature go to the Chief Justice, who does the assigning of court cases and travel?

Mr. Giroux: That has been raised, and perhaps that's an idea. But I would argue, as well, that the Chief Justice is still a judge, and I'm not sure if he or she should be the public spokesperson to defend judges' expenses. My office will do its share as best we can. We'll have to reinforce the capability to do that, because it becomes difficult for a Chief Justice to argue with the media why one of its judge's expenses are reasonable as compared to others or why they are reasonable, period.

I do want to make one comment with regard to conferences. One can certainly fathom why the expenses of judges to travel for their sittings might be an issue. For conferences, I have had Chief Justices come to me and say, "When I became a judge, I was not as knowledgeable in one area of the law as I wanted to be, and I took on as many conferences in all kinds of areas of the law that I could in order to increase my knowledge in these areas." If this information is now to be published, I think there will be a hesitation or reticence on the part of some judges to participate in some conferences — but not all — so as not to be seen as the big spenders on that front or not to be perceived as a judge who took on so many conferences because he or she was not knowledgeable enough. There is certainly a concern as well in that specific area.

concernant l'assignation des causes. Cette préoccupation peut-elle être atténuée en donnant au public des explications adéquates sur le processus d'assignation des causes, et cetera? Je n'essaie pas de me montrer difficile, mais je ne comprends pas comment, fondamentalement, cela peut nuire à l'indépendance judiciaire.

M. Giroux : Concernant votre dernier point, nous expliquerons le processus de notre mieux, évidemment. Nous communiquerons avec les médias avant la publication, s'ils le souhaitent, pour leur expliquer le processus de publication et les montants des indemnités des juges, pour qu'ils comprennent mieux le fonctionnement de tout cela. Toutefois, les dépenses de certains juges feront évidemment l'objet de discussions au sein du public, dont certaines de façon plus marquée.

Contrairement aux parlementaires, les juges ne sont pas en position de se défendre. Ils ne peuvent donner d'explications sur leurs dépenses. Ils ne s'expriment pas en public et ne discutent pas des causes en public. Les juges n'ont pas la possibilité d'aborder ces questions publiquement, ce qui pose problème.

La sénatrice Lankin : J'ai une question à ce sujet; je réfléchissais justement à cela pendant que vous parliez. C'est peut-être simpliste et cela trahit peut-être mon manque de compréhension des processus, mais serait-il possible d'avoir comme politique que toute enquête de cette nature soit référée au juge en chef, de qui relèvent l'assignation des causes et les déplacements?

M. Giroux : On l'a évoqué, et cela pourrait être une idée à explorer. J'ajouterais toutefois que le juge en chef est tout de même juge; je ne suis pas certain qu'il aimerait être un porte-parole auprès du public pour défendre les dépenses des juges. Nous ferons de notre mieux pour jouer un rôle à cet égard. Nous devons renforcer nos capacités. Il est en effet difficile pour un juge en chef d'expliquer aux médias pourquoi les dépenses d'un juge sont raisonnables comparativement à celles d'un autre, ou même simplement pour dire en quoi elles sont raisonnables.

J'aimerais faire un commentaire au sujet des conférences. On peut certainement comprendre pourquoi les dépenses de déplacement des juges pour la tenue d'une audience peuvent poser problème. Au sujet des conférences, certains juges en chef m'ont dit qu'après avoir été nommés juges, ils ont assisté au plus grand nombre de conférences possible sur divers aspects du droit afin d'accroître leurs connaissances, puisqu'ils jugeaient ne pas avoir des connaissances aussi approfondies qu'ils l'auraient souhaité. Si ces informations sont rendues publiques, je pense que certains juges hésiteront ou seront réticents à participer à certaines conférences, mais pas à toutes, de crainte d'être perçus comme de grands dépensiers, ou comme un juge qui a assisté à tant de conférences en raison d'un manque de connaissances. Cet aspect suscite certainement des préoccupations.

[Translation]

Senator Dupuis: I would like to continue along the same lines regarding conferences. Do I understand that what falls into this category is the training of judges in general? Does this include training that a judge must take because the Canadian Judicial Council has so decided? Is it indicated somewhere? What does the “conferences” category include? Are there other types of training given or received that would not be published?

Mr. Giroux: Under the bill right now, we would be required to publish any expenses related to any conference. Conferences vary enormously. Some are mandated by the Canadian Judicial Council, mandatory conferences for which each judge must attend a certain number of conference hours per year. Overall, they are offered with the approval of the Canadian Judicial Council. The latter passes a number of resolutions each year regarding the conferences offered. These vary widely and affect the training of new judges, as well as different areas of law — whether criminal, family, or other — and sub-areas specific to each major area of law. For example, training in sexual assault law is much more available now. Most of these conferences approved by the Canadian Judicial Council are offered by the National Judicial Institute.

Each individual court also provides training for its judges. Each court holds a meeting of its entire bench at least twice a year and may have other meetings of smaller groups of the bench. At almost every meeting, training is provided to the judges as required by the court. The training can be provided by the National Judicial Institute, which the courts contract to provide that training. Courts can also ask other organizations to provide training, or they can provide it themselves. For example, they can invite a judge who is an expert in a particular area of the law to come and explain that area to the court. I do not know whether I am making myself clear, but a lot of training is provided.

The two major divisions are training approved by resolution of the council, in which a limited number of judges can participate each year, and training provided to judges by the various courts. I would add a third category, where a judge can participate in a conference held by the Canadian Bar Association — which I seem to be mentioning a lot today — or by another similar organization.

Senator Dupuis: I have another little question about assignments, along the same lines as Senator Lankin’s. It is about security for judges in cases where the parties to the litigation may want to embarrass or threaten the judges. In the

[Français]

La sénatrice Dupuis : J’aimerais poursuivre dans la même veine concernant les conférences. Est-ce que je comprends bien que ce qui entre dans cette catégorie, c’est la formation des juges en général? Est-ce que cela comprend une formation que doit suivre un juge parce que le Conseil canadien de la magistrature l’a décidé? Est-ce indiqué quelque part? Que comprend la catégorie « conférences »? Y a-t-il d’autres types de formation donnés ou reçus qui ne seraient pas publiés?

M. Giroux : En vertu du projet de loi à l’heure actuelle, nous aurions l’obligation de publier toute dépense liée à toute conférence. Les conférences varient énormément. Il y en a qui sont mandatées par le Conseil canadien de la magistrature, des conférences obligatoires pour lesquelles chaque juge doit participer à un certain nombre d’heures de conférence par année. Dans l’ensemble, elles sont offertes d’une part avec l’approbation du Conseil canadien de la magistrature. Ce dernier passe un nombre de résolutions chaque année quant aux conférences offertes. Celles-ci varient beaucoup et touchent la formation des nouveaux juges, ainsi que différents domaines de droit — que ce soit le droit pénal, de la famille, ou autre — et des sous-domaines particuliers à chaque grand domaine de droit. Par exemple, la formation en droit relatif aux agressions sexuelles est beaucoup plus offerte maintenant. La plupart de ces conférences approuvées par le Conseil canadien de la magistrature sont offertes par l’Institut national de la magistrature.

Il y a également, pour chacune des cours individuelles, de la formation offerte à ses juges. Chaque cour tient une assemblée de toute sa cour au minimum deux fois par année, et peut tenir d’autres assemblées de groupes plus restreints de sa cour. À presque chaque instance, il y a une formation offerte aux juges selon les besoins de la cour. Cette formation peut être offerte par l’Institut national de la magistrature, qui est contractée par la cour pour offrir cette formation. La cour peut aussi demander à un autre organisme d’offrir la formation, ou elle peut elle-même la mettre sur pied. Elle peut inviter, par exemple, un juge expert dans un domaine spécifique du droit à venir entretenir la cour de ce domaine. Je ne sais pas si je suis clair, mais il y a beaucoup de formation qui est offerte.

Les deux grandes divisions sont les formations approuvées par résolution du conseil, où un nombre restreint de juges peut participer chaque année, et celles offertes par les différentes cours aux juges. J’ajouterais une troisième catégorie, où un juge veut participer à une conférence offerte par l’Association du Barreau canadien — que je semble mentionner souvent aujourd’hui — ou un autre organisme semblable.

La sénatrice Dupuis : J’ai une sous-question par rapport à l’affectation, dans la même veine que celle de la sénatrice Lankin. Il y a la question de la sécurité des juges, où les parties au litige pourraient vouloir embarrasser ou menacer les juges.

current situation when itinerant courts travel to small towns, where almost everyone knows that the judge, the prosecutors, and the witnesses are there temporarily and that everyone is going to sit down to dinner together each evening, does that change anything? There are very well-documented cases of situations like that.

What will change, with everything to be published eventually? Will the fact that expenses are going to be published not actually lead us to a problem assigning judges to cases? You are right to say that the chief judge is perhaps not in a good position to explain why such and such a judge has travelled more, because that is the judge who assigned the judges to those cases. Does it not call into question the management of assignments and the basis on which judges are assigned to those darned trips and trials? Are we not now calling into question the competence of the judges? Clearly, expense figures can reflect something other than the fact that such and such a judge went to such and such a place and it cost such and such an amount. Does that not basically reveal an assignment problem?

Mr. Giroux: It reveals an assignment problem and also a communication problem. To illustrate my point, in my case, like every public servant, my expenses are published on our website each quarter. When that information is published, I have some idea of what is going to appear.

In some cases, I can raise the issue with my finance director, as I have previously done. If it shows that I went to New Brunswick, but I did not go because I had to cancel, she will tell me that expenses were committed. However, I have a credit for that kind of situation that can be applied later on. It seems more logical to me to apply it to a trip I actually took.

My apologies for that rather dull example, but what I am trying to say is that with 1,200 judges, our office does not have the opportunity to give them an idea of what their expenses will look like. So they have no opportunity to indicate problems, if they did not make the trip, as in my case to New Brunswick. Unfortunately, mistakes can happen.

As an example, I could talk about hearings for judges that can be totally unanticipated. This week, one judge told me that three of his trials had been cancelled in the same week. Each time, he had made reservations, because we recommend that they reserve cheaper flights. It becomes an administrative headache to reclaim those amounts and apply them elsewhere. Hearings are not always foreseeable. Judges can be called on to preside over a hearing at the last minute for any reason. At that point, the costs are higher. Or they can be cancelled at the last minute, when money has been spent. I do not know whether that answers your question, senator, but essentially, yes, assigning cases is a major

Dans la situation actuelle où des cours itinérantes se déplacent dans de petites villes, où à peu près tout le monde sait que le juge, les procureurs et les témoins sont de passage et que tout ce monde dîne ensemble le soir, qu'est-ce que cela va changer? Il existe des cas très bien documentés de cette réalité.

Qu'est-ce que cela va changer, le fait que ce soit publié éventuellement? Est-ce que la question de la publication des dépenses ne nous amène pas plutôt à un problème quant à l'affectation des juges aux causes? Vous avez raison de dire que le juge en chef n'est peut-être pas bien placé pour expliquer pourquoi tel juge a voyagé plus, parce que c'est ce juge qui a affecté les juges en question à ces causes. Cela ne met-il pas en cause la gestion de l'affectation et la base sur laquelle les juges sont affectés à ces fameux voyages et procès? N'est-ce pas la compétence des juges qui est en cause? Il est clair que les chiffres des dépenses peuvent refléter autre chose que le fait que tel juge est allé à telle place et que cela a coûté tant. Cela ne met-il pas à jour un problème d'affectation, finalement?

M. Giroux : Cela met à jour un certain problème d'affectation et un problème de communication également. Pour illustrer mon point, dans mon cas, mes dépenses, comme tout fonctionnaire, sont publiées sur notre site web chaque trimestre. Lorsqu'on publie cette information, j'ai un avant-goût de ce qui va paraître.

Dans certains cas, je peux le soulever, comme je l'ai déjà fait, auprès de ma directrice des finances. S'il est indiqué que je suis allé au Nouveau-Brunswick, mais je n'y suis pas allé, parce que j'ai dû annuler, elle me répondra que des frais ont été engagés. Cependant, j'ai un crédit pour ce type de situation, et on peut l'appliquer plus tard. Il me semble qu'il serait plus logique de l'appliquer à un voyage que j'effectue.

Je m'excuse de l'exemple un peu anodin, mais ce que j'essaie de dire, c'est que sur 1 200 juges, il n'y a pas d'occasion pour notre bureau de leur donner un aperçu de ce à quoi leurs dépenses ressembleront. À ce moment-là, il n'y a aucune occasion pour eux de signaler les problèmes, s'ils n'ont pas effectué le voyage, comme dans mon cas au Nouveau-Brunswick. Cela devient problématique et fait en sorte que des erreurs peuvent arriver. Malheureusement, il y a erreur humaine.

Je prenais l'exemple des audiences des juges qui peuvent être très imprévisibles. Cette semaine, un juge m'a dit que trois de ses procès ont été annulés dans la même semaine, et qu'il avait réservé chaque fois, parce que nous leur recommandons de réserver le vol le moins cher. Cela devient un casse-tête administratif pour réclamer le montant et l'appliquer ailleurs. Les audiences sont imprévisibles. Les juges peuvent être appelés à présider une audience à la dernière minute pour une quelconque raison. À ce moment-là, les frais sont plus chers. On peut annuler à la dernière minute et des frais sont engagés. Je ne sais pas si je réponds à votre question, sénatrice, mais

concern, including the whole issue of communicating and publishing information. It is not at all straightforward.

Senator Boisvenu: Thank you, Mr. Giroux. When judges preside over cases dealing with public safety or national security — say terrorism cases — could there be an exception to protect the independence of those judges, where the information on the costs of the trial would not be published?

Mr. Giroux: That could possibly be the case, senator. At this stage, it is difficult to list all the situations in which exceptions would apply. We can see places where an exception of that kind would generally apply. In that context, travel costs are probably the first exemption that comes to mind. Some situations would have to be considered on a case-by-case basis from time to time. If a judge incurs expenses to sit in a particular case and if, for one reason or another, that could endanger his safety or judicial independence, it would have to be looked at.

Senator Boisvenu: On page 2 of the bill, section 90.11 talks about the role of the chief administrator or deputy chief administrator. I gather that, in the process of publishing expenses, the person involved is the chief administrator or deputy chief administrator, correct?

Mr. Giroux: That provision deals with the role of the Courts Administration Service. That is not my bailiwick. If we are talking about judges' expenses, I have a deputy commissioner who helps me with my decisions. Up until now, the process has involved the staff that checks claims. When a claim is being checked, if everything is fine and fits within our guidelines, we proceed. When there is a question, it is raised with our director of finance, who can exercise a degree of discretion. If she does not want to use that discretion, or does not feel comfortable doing so, she will ask me to make the final decision.

Senator Boisvenu: Can those people deal directly with judges on any expenses?

Mr. Giroux: Which people?

Senator Boisvenu: The chief administrators.

Mr. Giroux: With the Courts Administration Service, I do not know. Within that service, I do not know which expenses would be paid to judges. Most judges' expenses are reimbursed under the Judges Act, which we administer.

essentiellement, oui, l'affectation des dossiers est une préoccupation importante à considérer, et sur l'ensemble de la communication et de la publication de l'information, ce n'est pas évident non plus.

Le sénateur Boisvenu : Merci, monsieur Giroux. Dans le cas des juges qui président des causes liées à la sécurité publique ou nationale — pensons aux causes liées au terrorisme —, est-ce qu'il pourrait y avoir une exception, pour protéger l'indépendance du juge, où l'on ne publierait pas d'information liée au coût du procès?

M. Giroux : Il se pourrait que ce soit le cas, monsieur le sénateur. À ce point-ci, il est difficile d'énumérer toutes les situations où des exceptions s'appliqueraient. Ce qu'on voit, c'est s'il y a des endroits où, de façon générale, cette exemption mérite d'être appliquée. En ce sens, les frais de voyage pour siéger sont probablement la première exemption qui vient à l'idée. On devra considérer, de temps à autre, certaines situations sur une base individuelle. Si un juge engage des frais pour siéger dans le cadre d'une cause en particulier, et si, pour une raison ou une autre, cela peut porter atteinte à sa sécurité ou à son indépendance judiciaire, il faudra l'examiner.

Le sénateur Boisvenu : À la page 2 du projet de loi, à l'article 90.11, on parle du rôle de l'administrateur en chef ou de l'administrateur adjoint. Je comprends que, dans le processus de publication des dépenses, la personne qui intervient est l'administrateur en chef ou l'administrateur adjoint, n'est-ce pas?

M. Giroux : Cette disposition traite du rôle du Service administratif des tribunaux. Or, ce domaine n'est pas de mon ressort. Dans mon cas, si on parle des dépenses des juges, j'ai une sous-commissaire qui m'assiste dans mes décisions. Le processus jusqu'à maintenant implique le personnel attiré à la vérification des réclamations. Lorsqu'on traite une réclamation, si tout va bien et qu'elle s'insère dans le cadre de nos lignes directrices, on procède. Lorsqu'il y a une question, on la soulève auprès de la directrice des finances, qui pourra assumer une certaine discrétion. Si elle ne veut pas le faire ou ne se sent pas à l'aise de le faire, elle me demandera de prendre la décision finale.

Le sénateur Boisvenu : Ces personnes peuvent traiter directement avec le juge en ce qui concerne une dépense.

M. Giroux : Vous parlez de quelles personnes?

Le sénateur Boisvenu : Je parle des administrateurs en chef.

M. Giroux : Dans le cas du Service administratif des tribunaux, je ne sais pas. Dans le cadre de ce service, je ne sais pas quelles dépenses des juges seraient payées. La plupart des dépenses des juges sont remboursées en vertu de la Loi sur les juges, dont on effectue l'administration.

Senator Boisvenu: Would it be useful for the committee to meet those people so that they can explain their role and the level of discretion they have in publishing one expense as opposed to another? We could perhaps put that question to the witnesses who will be appearing tomorrow.

Mr. Giroux: For the Courts Administration Service, I believe that the provisions on judges' expenses in Bill C-58 come more under our office.

Senator Dalphond: I feel that each decision has to be analyzed in the light of the facts. That is why I am asking a lot of questions about the figures. I want to understand the reality. I understand the broad principles, but the reality often provides a proper context for the principles.

In the figures we saw earlier, the total was between \$33 million and \$34 million annually. Judges' travel expenses amounted to \$10,800,000. I have a number of questions about that. The amount includes the expenses of judges in federal courts, provincial superior courts, and provincial courts of appeal.

Mr. Giroux: It includes the travel expenses of 1,200 federally appointed judges. They are judges of national courts, including the Federal Court of Appeal, the Federal Court and the Canadian Tax Court across the country and in the territories, and all superior courts, including trial divisions and family divisions in the provinces.

Senator Dalphond: Does the figure also include travel expenses for chief judges attending meetings of the Canadian Judicial Council?

Mr. Giroux: Travel expenses, such as the figures I gave you earlier, do include those amounts.

Senator Dalphond: So, we have \$10,800,000 annually for 1,200 judges. If I do a quick division, I get less than \$10,000 per year per judge.

Mr. Giroux: Yes.

Senator Dalphond:

My colleague even tells me that the amount is \$10,300. We are talking about less than \$1,000 per month per judge.

Mr. Giroux: On average, it is less than \$9,000 per judge, so you are correct.

Senator Dalphond: So this question arises: if we are publishing information showing that a judge spent between \$2,000 and \$3,000 in the previous quarter, is judicial independence really an issue? I am just asking. If you report quarterly, and divide between \$8,000 and \$9,000 per year by four, you get an average of \$2,500 per quarter. I understand that,

Le sénateur Boisvenu : Est-ce qu'il serait intéressant pour le comité de rencontrer ces gens afin qu'ils nous expliquent leur rôle et le niveau de discrétion dont ils disposent pour publier une dépense par rapport à une autre? On pourra peut-être poser la question aux témoins qui comparaitront demain.

M. Giroux : Aux fins du Service administratif des tribunaux, je crois que les dispositions visées dans le projet de loi C-58 quant aux dépenses des juges sont davantage du ressort de notre bureau.

Le sénateur Dalphond : Je crois que chaque décision doit être analysée en fonction des faits. C'est pourquoi je pose beaucoup de questions sur les chiffres. Je veux comprendre la réalité. Je comprends les grands principes, mais la réalité permet souvent de bien asseoir les principes.

Dans les chiffres qu'on a vus plus tôt, il y avait un total de 33 à 34 millions de dollars par année. Les frais de déplacement des juges s'élèvent à 10 800 000 \$. J'ai plusieurs questions sur ce point. Ce montant comprend les frais des juges des cours fédérales, des cours supérieures provinciales et des cours d'appel provinciales.

M. Giroux : Il comprend les frais de déplacement des 1 200 juges de nomination fédérale. Cela inclut les juges des cours nationales, soit la Cour d'appel fédérale, la Cour fédérale et la Cour canadienne de l'impôt à travers le pays et les territoires, et toutes les cours supérieures, y compris les divisions de première instance et les divisions de la famille à travers les provinces.

Le sénateur Dalphond : Le chiffre comprend-il également les frais de déplacement des juges en chef pour assister aux réunions du Conseil canadien de la magistrature?

M. Giroux : Les frais de déplacement, tels que les chiffres que je vous ai donnés plus tôt, comprennent en effet ces montants.

Le sénateur Dalphond : J'arrive à 10 800 000 \$ par année pour 1 200 juges. Si je divise rapidement, j'arrive à un montant inférieur à 10 000 \$ par année par juge.

M. Giroux : Oui.

Le sénateur Dalphond : Mon collègue me dit même que le montant est de 10 300 \$. On parle de moins de 1 000 \$ par mois, donc c'est exact.

M. Giroux : En moyenne, c'est moins de 9 000 \$ par juge, donc c'est exact.

Le sénateur Dalphond : On peut alors se poser la question suivante : si, tous les trimestres, on rend publique une information qui indique qu'un juge a dépensé entre 2 000 \$ et 3 000 \$ au cours du trimestre précédent, remet-on en cause l'indépendance judiciaire? Je me pose la question. Si on fait des rapports trimestriels et qu'on divise 8 000 \$ à 9 000 \$ par année

for some judges, the figure will be \$5,000 and for others, it will be \$500.

Mr. Giroux: Exactly.

Senator Dalphond: However, even in the worst case scenario, if we consider the average, some will be a lot higher than the median. Once again, I have a hard time seeing how the amount can be very high on a quarterly basis.

Mr. Giroux: Mathematics are not my strong suit. I rely on your calculations.

Senator Dalphond: I am not an accountant.

Mr. Giroux: My math teachers could testify on my behalf.

Senator Dalphond: My accounting skills are limited to calculating support payments a number of years ago.

But I can see that the average is less than \$10,000 per year per judge.

Mr. Giroux: On a quarterly basis, you could have a large number of judges whose travel expenses to sit in other places are zero. If you are a Superior Court judge in Ottawa and you go to L'Orignal and come back the same day, you will have incurred perhaps less than \$100 in expenses. However, if you are a Federal Court judge and you have been hearing cases in Vancouver for almost the entire quarter, the expenses will be in the thousands of dollars.

If the media cover this issue without informing themselves about the reasons behind the major difference between the expenses, an argument can certainly be made. The situation can become embarrassing for the judge in Vancouver for all that time, compared to his colleague who incurred no travel expenses because he was at home every evening. The judge in Vancouver, however, was in a hotel room every evening working on his cases.

Senator Dalphond: Can we not explain that the law requires a Federal Court judge to be based in Ottawa, and, because it is a national court, it has to provide its services to the entire country? As a result, it is normal for a Federal Court judge to incur travel expenses that may reach \$20,000 per year, whereas, for Ontario Superior Court judges, the expenses may be \$2,000 per year, given that they do not have to travel as far.

en quatre, on obtient une moyenne de 2 500 \$ par trimestre. Je comprends que, pour certains juges, le chiffre sera de 5 000 \$ et que pour d'autres, il sera de 500 \$.

M. Giroux : Exact.

Le sénateur Dalphond : Toutefois, même dans le pire des cas, si on prend la moyenne, certains seront beaucoup plus élevés que le point médian. Encore une fois, je vois difficilement comment le montant peut être très élevé sur une base trimestrielle.

M. Giroux : Les mathématiques n'étant pas mon point fort, je me fie à votre calcul.

Le sénateur Dalphond : Je ne suis pas comptable.

M. Giroux : Mes professeurs de mathématique pourraient en témoigner dans mon cas.

Le sénateur Dalphond : Mes compétences en comptabilité se limitent au calcul de pensions alimentaires il y a plusieurs années.

Je remarque que la moyenne donne un montant inférieur à 10 000 \$ par année, par juge.

M. Giroux : Sur une base trimestrielle, vous pourriez avoir un grand nombre de juges dont les dépenses de déplacement pour siéger à l'extérieur sont de zéro. Si on est juge à la Cour supérieure à Ottawa, qu'on se rend à L'Orignal et qu'on revient le même jour, on aura engagé peut-être moins de 100 \$ de dépenses. Cependant, si on est juge à la Cour fédérale et qu'on a siégé à Vancouver pendant presque toute la durée du trimestre, on est dans les milliers de dollars.

Si les médias traitent de cette question sans s'informer davantage quant aux raisons derrière la différence importante entre les dépenses, un argument peut certainement être avancé sur le fait que la situation devient embarrassante pour celui qui était à Vancouver tout ce temps, comparativement à son collègue qui n'a engagé aucuns frais de déplacement, alors qu'il était chez lui tous les soirs. Le juge à Vancouver, pour sa part, se trouvait, chaque soir, dans sa chambre d'hôtel en train de travailler sur son procès.

Le sénateur Dalphond : Est-ce qu'on ne peut pas expliquer que, pour un juge de la Cour fédérale, la loi exige qu'il soit basé à Ottawa, et le fait que ce soit une cour nationale qui doit rendre des services à travers le pays? Par conséquent, il est normal que, pour un juge de la Cour fédérale, les frais de déplacement, en moyenne, s'élèvent à 20 000 \$ par année, alors que pour un juge de la Cour supérieure de l'Ontario, les frais puissent s'élever à 2 000 \$ par année, étant donné qu'il se déplace moins loin.

Mr. Giroux: We certainly do that, senator. Even within the same court, say the Federal Court, there will be differences, as we saw with the one judge who was in Vancouver and the other who did not have to travel because he was in Ottawa for the same time. If you want to write something without being completely informed, it is easy to use those figures to embarrass one judge as compared to another.

Senator Dalphond: Thank you.

Senator Carignan: I am trying to see the difference between judges in terms of the more sensitive aspects of their expenses or of security risks. Could you draw a parallel with us?

We have those issues too. If you look at my expense allowance and the published figures, you can see some of my habits. I do not want to go into too much detail; the information is public. But you know what I mean. We have those issues too. The only difference I am hearing is that judges cannot explain their expenses and defend themselves publicly. But you can. You decide whether an amount is acceptable. If you decide that it is, you have your justification for the expenses and you are perfectly able to respond to the media or the public by explaining your decision to accept them.

I have difficulty understanding the argument, the reluctance to publish the expenses, other than that judicial independence is a matter of law. It will be up to a judge one day to decide on that. What is the issue with security and non-disclosure?

Mr. Giroux: I will make some comments, senator. Again, my colleagues at the Canadian Judicial Council and the Canadian Superior Courts Judges Association have commented too.

As for justifying expenses, you are right, I can do that. I will do it to the best of my ability when and where needed. However, I am not necessarily familiar with the details of the expenses for each of the 1,200 judges. I know that they are reasonable if they have been paid. In some cases, I may know why there is a discrepancy. If the expenses are out of the ordinary, it will have been brought to my attention. I will tell you that, in any event, it is not easy for judges to learn about the details of their expenses on the same day as they are published. Then, someone from New Brunswick asks questions about a judge from that province or someone from Alberta asks about a judge from that province. The answers to all those questions are not always clear. That is an issue that we will have to clarify.

M. Giroux : C'est certainement ce qu'on fait, monsieur le sénateur. Même au sein d'une seule cour, soit la Cour fédérale, il y aura des divergences, comme dans le cas du juge qui était à Vancouver et de l'autre qui n'a pas eu à voyager parce qu'il était à Ottawa pendant ce temps. Il est facile, si on veut rédiger quelque chose sans être complètement informé, d'embarrasser un juge par rapport à un autre en se servant de ces chiffres.

Le sénateur Dalphond : Merci.

Le sénateur Carignan : J'essaie de voir la différence entre les juges quant aux aspects plus délicats des dépenses ou au risque pour la sécurité. J'aimerais que vous fassiez le parallèle avec nous.

Nous avons aussi ces enjeux. En comparant mon allocation de dépenses et les chiffres qui sont publiés, on peut voir certaines de mes habitudes. Je ne veux pas trop entrer dans les détails, l'information est publique, mais vous comprenez ce que je veux dire. Nous avons également ces enjeux. La seule nuance que j'entends est le fait que les juges ne puissent pas se défendre publiquement pour expliquer leurs dépenses. Toutefois, vous pouvez le faire. C'est vous qui décidez si la dépense est admissible. Si vous jugez qu'elle l'est, vous avez une justification pour la dépense et vous pourriez très bien répondre aux médias ou au public en expliquant votre décision d'accepter la dépense.

J'ai de la difficulté à comprendre l'argument ou la réticence quant à la publication des dépenses, outre que l'indépendance judiciaire, c'est une question de droit. Ce sera à un juge, un jour, de décider de cela. Qu'en est-il sur le plan de la sécurité et de la non-divulgateion?

M. Giroux : Je vais faire quelques observations, monsieur le sénateur. Encore là, mes collègues au Conseil canadien de la magistrature et à l'Association canadienne des juges des cours supérieures ont commenté cette question.

Pour ce qui est de justifier les dépenses, vous avez raison, je suis en mesure de le faire. Je le ferai du mieux que je pourrai en temps et lieu. Par contre, je ne connais pas nécessairement les détails des dépenses pour chacun des 1 200 juges. Je sais qu'elles sont raisonnables si elles ont été payées. Dans certains cas, je saurai peut-être pourquoi il y a une divergence. Parce que si les dépenses sont exceptionnelles, cela aura été porté à mon attention. Je vous dirais que ce n'est tout de même pas facile pour des juges d'apprendre les détails de leurs dépenses le même jour où elles sont publiées. Par la suite, des questions leur sont posées de la part de quelqu'un du Nouveau-Brunswick pour un juge de cette province-là, ou de la part de quelqu'un de l'Alberta pour un juge de cette province-là. Ce n'est pas toujours évident de répondre à toutes ces questions. C'est un enjeu qu'on doit clarifier.

As for security, some judges would tell you that, given their duties — where there is basically always a winner and a loser — people do not accept their loss in a case, even though the system is working as it should. I am thinking about family law, where people are very passionate, and rightly so. However, they can get carried away and they may have it in for a judge who has ruled against them.

Senator Carignan: Do you have any statistics on the number of cases that have been investigated because of threats to the judges? I am a lawyer, my wife is a lawyer. I know that lawyers sometimes receive threats.

Mr. Giroux: I do not keep those statistics. Anecdotally, some chief judges advise us when a judge has been specifically threatened by a litigant. For those reasons, what can be done to ensure their security? It is not such a rare occurrence. It happens from time to time. Specific measures have to be taken and we have to try our best to determine whether the expenses can be paid according to the provisions of the act. In some cases, we can fall back on our operational budget when the expenses are not according to the provisions of the act. Because somewhere, we have to ensure the judge's security when a situation falls into a crack of some kind. For situations like that, we take action from our own budget. From time to time, quite serious threats are made against certain judges, but we do not have specific statistics on the subject.

Senator Dupuis: I would like to continue along the same lines as Senator Carignan. You have opened an interesting door, I feel. You talked about the exception to publication when it compromises security. Generally speaking, is it possible to consider publishing expenses by province? In other words, if a judge goes to L'Orignal, for example, he is not travelling very far. He is not going as far as the judge who went to British Columbia three times. We know that she went, because she was assigned there by the chief judge. So we do not even ask whether that judge's expenses were justified. You could add all the judges' expenses together or group them into one category for each of the provinces. You would have to do a calculation: one judge sits in Ontario almost all the time, but almost never in British Columbia, and vice versa. The door that you opened seems to offer some possibilities.

Mr. Giroux: I raised the possibility, as other witnesses also did, of publishing the information by court rather than by individual judge. I feel that would reduce some concerns that judges have. It might make our work easier. I think that, when a judge has to sit somewhere else, the issue of travel expenses deserves to be explored, perhaps more than in the matter of incidental expenses, for example.

Pour ce qui est de la sécurité, certains juges vous diraient que, compte tenu de leurs fonctions — il y a toujours un gagnant et un perdant, essentiellement —, même si le système fonctionne bien, parfois, des gens acceptent mal leur échec à un procès. Je pense au droit de la famille où les gens sont très passionnés, et avec raison. Par contre, ils peuvent s'emporter et en vouloir au juge qui a rendu une décision qui n'est pas en leur faveur.

Le sénateur Carignan : Avez-vous des statistiques sur le nombre de dossiers qui font l'objet d'une enquête sur les menaces que reçoivent les juges? Je suis avocat, ma conjointe est avocate. Je sais que les avocats reçoivent parfois des menaces.

M. Giroux : Je ne tiens pas de telles statistiques. De façon anecdotique, certains juges en chef nous avisent lorsqu'un juge fait l'objet de menaces particulières de la part d'une partie. Pour ces raisons, qu'est-ce qu'on peut faire pour assurer sa sécurité? Cela n'arrive pas si rarement. Cela arrive de temps à autre. On doit prendre des mesures particulières et on doit tenter du mieux qu'on peut de déterminer si les dépenses peuvent être payées selon les dispositions de la loi. Dans certains cas, on a recours à notre budget opérationnel lorsque les dépenses ne font pas partie des dispositions de la loi, parce que quelque part, il faut assurer la sécurité du juge quand une situation tombe dans un certain vide. On prend des mesures à même notre propre budget pour régler une telle situation. De temps à autre, des menaces assez sérieuses sont proférées envers certains juges, mais on ne tient pas de statistiques particulières à ce sujet.

La sénatrice Dupuis : J'aimerais poursuivre dans la même veine que le sénateur Carignan. Je pense que vous avez ouvert une porte intéressante. Vous avez parlé de l'exception en ce qui a trait à la publication lorsque cela compromet la sécurité. D'une manière générale, peut-on envisager que la publication des dépenses des juges puisse être établie par province? Autrement dit, un juge qui se rend à L'Orignal, par exemple, n'a pas à se déplacer très loin. Il se déplace moins loin que la juge qui s'est rendue trois fois en Colombie-Britannique. On sait qu'elle y est allée, parce qu'elle y a été affectée par le juge en chef. Donc, on ne se pose même pas la question, à savoir si les dépenses de cette juge sont justifiées. Vous pourriez agréger les dépenses de chacun des juges ou les rassembler sous une catégorie pour chacune des provinces. Il s'agirait de faire un calcul : un juge siège pratiquement toujours en Ontario, mais presque jamais en Colombie-Britannique, et vice versa. Cette porte que vous avez ouverte semblait offrir quelques possibilités.

M. Giroux : J'ai soulevé la possibilité, et d'autres témoins l'ont soulevée également, de publier l'information selon la cour visée au lieu d'un juge individuel. Je pense que cela réduirait certaines inquiétudes de la part de la magistrature. Cela faciliterait peut-être notre travail. Je pense que la question des frais de déplacement, lorsque des juges doivent siéger à l'extérieur, mérite d'être explorée, peut-être davantage que dans le cas des frais accessoires, par exemple.

Senator Dupuis: I was thinking about judges' travel. The expenses do not have to be attributed to an individual judge, but rather by the territory they have to serve in each quarter. That would give us a very clear indication. That is what I understood from your remarks. The expenses are gathered for each judge, but they are assigned by territory and not by judge. There could be cumulative and non-cumulative data, which would give us a more accurate picture. If a judge has higher expenses in a quarter, it is because he has been sitting in British Columbia. We do not know how many cases were heard, but we know that the judge was in British Columbia, while his colleague was closer to home, in L'Original.

Mr. Giroux: I would have to give that some more thought, senator. Clearly, provincial court judges travel only within their province or territory, whereas national court judges travel anywhere in the country. I am trying to see how it could be done by territory. National court judges are all based under the Federal Courts Act. For example, Federal Court judges have to live in Ottawa. I have to understand the situation better to see whether it is possible.

Senator Pratte: Forgive me for being late. I was held up in the chamber. I am going to continue along the same lines as my colleagues. Travel expenses do not concern me much. My impression is that, the first time they are published, people will ask questions, such as why such and such a judge has travel expenses of \$15,000 when another has travel expenses of \$20. Once the explanation is provided, people will understand the situation perfectly well.

Imagine a case, for example, when, for whatever reason, a judge's meal expenses are much higher than the average. The kind of case that can cause a controversy is when a judge, for whatever reason, has routinely had very high expenses for two years. I would like you to explain that because this is a public session, after all. We are told that judges are not in a position to respond. Say that Mr. Justice Giroux has meal expenses that give rise to controversy, why could not Mr. Justice Giroux respond to that publicly? It may seem clear to you, but not to the public. If he does not address the controversy, who will? The chief judge? Yourself?

Mr. Giroux: That is a good question, senator.

There is a convention of judicial restraint by which, for example, judges do not speak publicly about their decisions; they let their decisions speak for themselves. With that has arisen a great reluctance on the part of judges to comment on anything.

La sénatrice Dupuis : Je pensais aux questions de déplacement des juges. Les dépenses ne doivent pas être attribuées individuellement au juge, mais plutôt selon les territoires qu'ils doivent desservir par trimestre. Cela nous donnerait une indication très claire. C'est ce que j'avais compris de vos propos. On attribue les dépenses par trimestre à chacun des juges, mais on les attribue en fonction d'un territoire et non en fonction de chaque juge. On pourrait avoir des données qui seraient soit agrégées ou désagrégées, ce qui nous permettrait d'avoir un portrait plus juste. Si un juge a des dépenses plus élevées au cours d'un trimestre, c'est parce qu'il a siégé en Colombie-Britannique. On ne sait pas combien de procès ont été tenus, mais on sait que ce juge était en Colombie-Britannique, alors que son collègue était à proximité, à L'Original.

M. Giroux : Il faudrait que j'y réfléchisse plus longuement, madame la sénatrice. Évidemment, les juges des cours dans les provinces voyagent uniquement dans leur province ou leur territoire, alors que les juges des cours nationales voyagent partout au pays. J'essaie de voir comment cela pourrait se faire par territoire. Les juges des cours nationales sont tous basés en vertu de la Loi sur les Cours fédérales. Par exemple, les juges de la Cour fédérale doivent résider à Ottawa. Il faut que je comprenne mieux le scénario pour voir si c'est possible.

Le sénateur Pratte : Pardonnez-moi mon retard, j'étais retenu en Chambre. Je poursuis sur la lancée de mes collègues. Les frais de déplacement ne m'inquiètent pas beaucoup. J'ai l'impression que la première fois que ce sera publié, les gens se poseront des questions, à savoir pourquoi tel juge a des frais de déplacement de 15 000 \$ alors que l'autre a des frais de déplacement de 20 \$. Une fois l'explication donnée, les gens comprendront très bien la situation.

Imaginons un cas, par exemple, pour une raison quelconque, où les frais de repas d'un juge sont beaucoup plus élevés que la moyenne. Le genre de cas qui pourrait soulever la controverse, c'est lorsqu'un juge, pour une raison quelconque, a des dépenses très élevées systématiquement depuis deux ans. J'aimerais que vous donniez des explications à ce sujet, parce qu'il s'agit tout de même d'une séance publique. On dit que les juges ne sont pas en position de répondre. Disons que le juge Giroux a des frais de repas qui incitent à la controverse. Pourquoi le juge Giroux ne pourrait-il pas répondre publiquement à cela? Cela peut paraître évident pour vous, mais ce ne l'est pas pour le public. Si ce n'est pas lui qui répond à la controverse, qui répondra? Le juge en chef? Vous?

M. Giroux : C'est une bonne question, monsieur le sénateur.

Par convention, une réserve judiciaire a été établie où, par exemple, quant à leurs décisions, les juges n'en parlent pas publiquement; ils laissent leurs décisions parler d'elles-mêmes. Avec cela s'est établie une grande réserve de la part des juges de commenter quoi que ce soit.

Let me give you an example. With appointments to the federal bench, if a media representative communicates with the chair of the committee evaluating candidates, who are often judges, the chair will, most of the time, phone us to say that he has refused to talk to the media and that he prefers us to handle it. In that context, I understand the reluctance on the part of judges to explain any expenses. It could be done by our office. As I say, we do not really have the ability to do so currently, but we could develop it.

You are really putting your finger on one of the issues that concerns us at the moment. When the information is published, when questions are asked, who will answer them? I don't think that is a task for the judges. Someone mentioned the chief judges. Even there, I think that some judges would be concerned, whereas, if we looked after it, it would perhaps be more neutral.

Senator Dalphond: Meals, because judges have a per diem.

Senator Pratte: I understand that there is a per diem, but I am trying to imagine cases that could be controversial. In the bill, you are the one who has to decide on exceptional cases, are you not? If I recall the testimony from last week correctly, some judges, some judges' representatives, see that as a major problem. Do you as commissioner see it as a major problem, determining whether publishing this or that adversely affects judicial independence?

Mr. Giroux: My answer is that I am well aware of the concerns of some judges in that regard. I have not taken a position on the matter. My responsibility is to make sure that the bill is enforced as it stands. Currently, exceptions are in my hands and I will have to deal with them. If that changes, it changes, and I will deal with any changes.

However, I can also tell you that, given my duty to reimburse judges' expenses, a duty that is performed independently of the minister, and given our mandate to protect judicial independence, I am comfortable having the exceptions in my hands. However, if the bill remains in its present form, I can assure you, as I have assured the judges, that I will consult them to find out how they feel and how we can apply the exceptions, and what requirements they have in that respect. If we come to the conclusion that the judiciary should play a role, I have no problems with that either, because I will be doing it anyway.

The only thing is that I believe it is vital for our office to have a key role, given that we make the reimbursements and we have a certain expertise in the area. I believe that the decisions would

Je vais vous donner un exemple. Dans le cadre des nominations à la magistrature fédérale, si un représentant des médias communique avec le président du comité qui gère l'évaluation des candidats, qui sont souvent des juges, la plupart du temps, le président va nous téléphoner pour nous informer de son refus de s'adresser aux médias et qu'il préfère que nous en traitions. À cet égard, je comprends bien la réticence judiciaire à justifier des dépenses quelconques. Cela pourrait être fait par notre bureau. Comme je vous le dis, on n'a pas nécessairement la capacité de le faire à l'heure actuelle, mais on pourrait la développer.

Vous mettez vraiment le doigt sur une des questions qui nous préoccupent en ce moment. Lorsque la publication se fera, lorsque les questions se poseront, qui va répondre? Je crois que cette tâche ne revient pas aux juges. On a mentionné les juges en chef. Encore là, je crois que certains juges seraient préoccupés par cela, tandis que si nous nous en occupions, ce serait peut-être plus neutre.

Le sénateur Dalphond : Les repas, c'est parce que les juges sont assujettis à une indemnité quotidienne.

Le sénateur Pratte : Je comprends qu'il y a une indemnité quotidienne, mais j'essaie d'imaginer des cas qui pourraient soulever la controverse. Dans le projet de loi, c'est vous qui devriez déterminer les cas d'exception, d'accord? Si je me souviens bien des témoignages de la semaine dernière, il y a des juges, des représentants des juges qui voient là un problème majeur. Voyez-vous là un problème majeur, à titre de commissaire, de déterminer si telle ou telle publication nuit à l'indépendance judiciaire?

M. Giroux : Je répondrai en disant que je suis bien conscient des préoccupations de certains juges à cet égard. Je n'ai pas pris position sur la question. Ma responsabilité est de voir à appliquer le projet de loi tel qu'il existe. À l'heure actuelle, l'exemption est entre mes mains, et j'aurai à traiter de cela. Si ça change, ça changera, et je traiterai des changements.

Je vous dirais par contre que, compte tenu de mes fonctions en ce qui a trait au remboursement des dépenses des juges, qui sont tout de même exercées de façon indépendante de la ministre, et compte tenu de notre mandat de protéger l'indépendance judiciaire, je suis à l'aise d'exercer cette exemption. Sauf que, si le projet de loi demeure tel qu'il est, je peux vous assurer, comme j'ai assuré les juges, que je vais les consulter pour savoir comment ils se sentent, comment on peut bien appliquer cette exemption et quelles exigences ils ont à cet égard. Si on en vient à conclure que la magistrature devrait jouer un rôle à cet égard, je n'ai pas de problèmes avec cela non plus, parce que je le ferai de toute façon.

La seule chose, c'est que je crois qu'il est indispensable que notre bureau joue un rôle principal à cet égard, étant donné que nous effectuons les remboursements et que nous avons une

be better informed if we were involved.

I would like to raise one small point on the meal expenses. The criteria in the bill currently require the total amount of an expense to be published without that amount being broken down into meal expenses, hotel expenses and travel expenses. It is an overall amount, and, in that respect, it is a little different from the requirements for public servants, who have to publish their expenses broken down into meals, and so on.

The Chair: Before we finish, you said that your accounting of the expenses was audited by the Auditor General. Can you tell us more about the nature of that audit and what kind of conclusion you received from the Auditor General?

Mr. Giroux: Thank you, Mr. Chair. Essentially, the Auditor General conducts what are called internal audits on a regular basis. Various departments are subject to audits like that from time to time, and about a year or two ago, when our office was audited, our practices in reimbursing judges' expenses were examined.

I must tell you that, given the specific role of judges, we had to brief the Auditor General's officials on the differences from public servants and to explain to them why the Judges Act exists and why Treasury Board guidelines do not really apply to judges. We did all that, and the recommendations were basically administrative.

We were told, for example, that our information bulletins, our guidelines, should include all the information that had been added, if you will. My apologies if I am not explaining clearly; essentially, if an information bulletin is issued for judges and some parts of that bulletin are specified later, the suggestion to us was that we send out a new bulletin, rather than just the additions. In that way, judges would have one source for the information, if you see what I mean. They would find all the information in a single bulletin. That was one of the recommendations.

The Judges Act also stipulates that expenses will be reasonable. Essentially, for all the provisions we have dealt with today, expenses must always be reasonable. The criterion is not always clear and it was suggested to us that we refer to the Treasury Board guidelines in that respect. If I recall correctly, our reply was that we were already using those guidelines as a model and that we would continue to do so.

certain expertise dans le domaine. Je crois que les décisions seraient mieux informées si nous étions impliqués.

Je soulèverais un petit point quant aux frais de repas qui ont été soulevés. Les critères du projet de loi, à l'heure actuelle, prévoient que le montant total d'une dépense doit être publié sans que ce montant soit fractionné en fonction des frais de repas, d'hôtel et de déplacement. Il s'agit d'un montant global et, à cet égard, c'est un peu différent des exigences par rapport à un fonctionnaire qui doit publier ses dépenses et où il y a un fractionnement en fonction des repas, et ainsi de suite.

Le président : Avant de terminer, vous avez dit que vos activités de comptabilité des dépenses ont fait l'objet d'une vérification de la part du vérificateur général. Pouvez-vous nous expliquer davantage la nature de la vérification et quelle forme de conclusion vous avez reçue de la part du vérificateur général?

M. Giroux : Merci, monsieur le président. Essentiellement, le vérificateur général mène des vérifications sur une base régulière, qu'on appelle les vérifications de contrôle interne. Les divers ministères sont sujets à de telles vérifications de temps à autre, et il y a environ un an ou deux, notre bureau a fait l'objet d'une telle vérification dans le cadre de laquelle on a examiné nos pratiques quant aux remboursements des dépenses des juges.

Je dois vous dire que, compte tenu du rôle particulier des juges, il fallait tout de même mettre les fonctionnaires du vérificateur général aux faits des différences avec les fonctionnaires, et leur expliquer pourquoi la Loi sur les juges existait et pourquoi les directives du Conseil du Trésor ne s'appliquaient pas nécessairement aux juges. On a fait tout cela, et les recommandations ont été plutôt administratives.

On nous a dit, par exemple, que nos bulletins d'information ou nos lignes directrices devraient inclure toute information rajoutée, si vous voulez. Je m'excuse si je m'explique mal; essentiellement, si un bulletin d'information est émis pour les juges et qu'on précise ensuite certaines facettes de ce bulletin, on nous a suggéré de diffuser un nouveau bulletin, plutôt que d'y faire un ajout. De cette façon, les juges auraient accès à un guichet unique, si je peux m'exprimer ainsi. Ils retrouveraient toute l'information dans un seul bulletin. C'était l'une des recommandations.

Aussi, il y a un caractère de raisonnable dans la Loi sur les juges pour les dépenses. Essentiellement, pour toutes les dispositions dont on a traité aujourd'hui, les dépenses doivent toujours être raisonnables. Ce critère n'est pas toujours évident et on nous a suggéré de faire appel aux lignes directrices du Conseil du Trésor à cet égard. Si je me souviens bien, on a répondu qu'on s'inspirait déjà de ces lignes directrices et qu'on allait continuer à le faire.

Those are the two major conclusions that I can remember, but, overall, nothing shocking came out of the examination. The recommendations were about internal control and were more administrative than anything.

The Chair: Has that report been made public, and is it part of the Auditor General's annual report in the year the audit was conducted?

Mr. Giroux: My apologies if I am not really an expert in this, but the Auditor General produces a report and, with his internal audits, I think that he makes very general observations without necessarily naming particular departments. I think that it is only with an audit whose exact name escapes me, but a formal, direct audit of a department when conclusions are formed on what the department is doing and recommendations from the Auditor General are provided.

The Chair: Are you likely to be audited on a regular basis, or is it unusual for you to be audited?

Mr. Giroux: I have to tell you that it was unusual, because I had never had the experience before. But we were told that they would be coming back to see us. We are also in regular communication with the officials in the Auditor General's office, essentially to see what we have been doing to respond to his recommendations. In that respect, there is some follow-up on their part and it is not out of the ordinary that they would come to see us to make sure that we have complied with the recommendations.

The Chair: Does your way of operating have any parallels in other countries with a common law tradition, like Great Britain or the United States, in the way they reimburse expenses, determine criteria, and check validity? Do you have any information on that aspect of your operation, or not?

Mr. Giroux: I am aware that, in various jurisdictions abroad, there are organizations like ours. I would not be able to tell you whether they have a Judges Act like ours, or how the reimbursements are made. In Canadian provinces, such as Ontario, for example, reimbursements are made through the chief judge of the Provincial Court. Everything happens under her authority. There is no organization like ours that is charged with that task.

In our case — and I am speculating a little — it is probably because a federal organization looks after reimbursing the expenses of judges who, while they are federally appointed, do their work in the provinces. In that respect, our system is quite unique in that the work is done under Part 1 of the act by an organization that is at arm's length from the Department of

Ce sont les deux conclusions majeures dont je peux me souvenir, mais dans l'ensemble, rien de choquant n'est ressorti de l'examen, et il s'agissait de recommandations de contrôle interne et plutôt administratives qu'autre chose.

Le président : Est-ce que ce rapport a été rendu public, et est-ce qu'il fait partie du rapport annuel du vérificateur général l'année où la vérification a été effectuée?

M. Giroux : Le vérificateur général, et je m'excuse si je ne suis pas nécessairement un expert à cet égard, produit un rapport et, quant à ses vérifications sur les contrôles internes, je pense qu'il formule des observations très générales, sans nécessairement nommer les ministères en particulier. Je pense que c'est uniquement dans le cadre d'une vérification, et encore là, le terme formel m'échappe, mais une vérification formelle et directe d'un ministère où des conclusions seront formulées à l'égard de ce que fait le ministère et des recommandations du vérificateur général.

Le président : Est-ce que vous êtes susceptible de faire l'objet de cette vérification de manière régulière ou est-ce inhabituel pour vous de faire l'objet d'une vérification?

M. Giroux : Je vous dirais que c'était inhabituel, parce que je n'en avais pas fait l'expérience auparavant, mais on nous a dit qu'on reviendrait nous voir. Nous avons des communications également avec des fonctionnaires du Bureau du vérificateur général pour voir essentiellement ce que nous avons fait pour répondre à ses recommandations. À cet égard, il y a un suivi de leur part et il n'est pas hors de l'ordinaire qu'on vienne nous voir pour s'assurer que nous avons observé les recommandations.

Le président : Est-ce que votre façon de fonctionner a des parallèles dans d'autres pays de tradition de common law, comme la Grande-Bretagne ou les États-Unis, quant à la manière de rembourser les dépenses et de déterminer des critères, de vérifier le bien-fondé de la demande? Êtes-vous informé sur cet aspect de vos opérations ou non?

M. Giroux : Je suis au courant que, dans les différentes juridictions à l'étranger, il y a un organisme semblable au nôtre. Je ne pourrais pas vous dire s'il y a une loi sur les juges comme la nôtre et comment se font les remboursements. Dans les provinces du Canada, en Ontario, par exemple, les remboursements se font par l'entremise de la juge en chef de la Cour provinciale. C'est sous son autorité que tout se déroule. Il n'y a pas d'organisme comme le nôtre chargé de faire ce travail.

Dans notre cas — et je spécule un peu —, c'est sans doute lié au fait que c'est un organisme fédéral qui voit à rembourser les dépenses des juges, bien qu'ils soient de nomination fédérale, qui exécutent leur travail dans les provinces. Notre régime, à cet égard, est tout de même particulier, du fait qu'il y a un organisme indépendant du ministère de la Justice, tout en étant

Justice, albeit delegated by the minister.

The Chair: To your knowledge, do any provinces publish the names of judges together with the expenses they each incur?

Mr. Giroux: I do not believe so. I have not checked whether that is the case. I have never heard of the expenses of provincial court judges being published. I do not believe so, but I cannot say that I have checked specifically.

The Chair: Thank you for your participation this afternoon, and thank you for making yourself available. Your testimony certainly adds a dimension to our thinking, because you are right next to the cash register, so to speak. It is your responsibility to make sure that, before you make a payment, the receipts and the requests comply with the standards you have to apply.

Thank you once more for making yourself available.

(The committee adjourned.)

délégué de la ministre, pour effectuer le travail en vertu de la partie I de la loi.

Le président : À votre connaissance, est-ce que dans certaines provinces on publie le nom des juges et les dépenses afférentes à chacun des juges?

M. Giroux : Je ne crois pas. Je n'ai pas vérifié si c'était le cas. Je n'ai jamais entendu parler de dépenses de juges des cours provinciales qui soient publiées. Je crois que non, mais je ne peux pas vous dire que j'ai fait une vérification particulière à cet égard.

Le président : Merci de votre participation cet après-midi, et merci de vous être rendu disponible. Votre témoignage ajoute certainement une dimension à notre réflexion, puisque vous êtes, pour ainsi dire, près du tiroir-caisse. Vous avez la responsabilité de vous assurer que, avant de déboursier, les reçus et les demandes sont conformes aux normes que vous devez appliquer.

Merci encore de vous être rendu disponible.

(La séance est levée.)

EVIDENCE

OTTAWA, Thursday, November 8, 2018

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-58, An Act to amend the Access to Information Act and the Privacy Act and to make consequential amendments to other Acts, met this day at 10:36 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Serge Joyal (*Chair*) in the chair.

[*English*]

The Chair: Honourable senators, before we begin this meeting on our study of Bill C-58, An Act to amend the Access to Information Act and the Privacy Act and to make consequential amendments to other Acts, I want to inform you of a message that the clerk of the committee received this morning and that I will read to you. As you know, we were supposed to move in camera to hear the next witness. We have received the following message this morning:

I write to advise that neither I nor the ACJ will be attending before the Constitutional and Legal Affairs Committee this morning. I will be delivering a letter to you this am for circulation to committee members explaining my decision. My apologies to all for this short notice and I regret any inconvenience to the senators. A special thanks to you [the clerk] for your efforts in the (sic) organizing the attendance.

Of course, it is signed by Chief Justice Rossiter of the Tax Court of Canada.

With that information, honourable senators, I suggest we move on with the next witness and we remain sitting in public. If I receive the message that the Chief Justice mentioned he would be delivering this morning before the adjournment of the sitting this morning, I will share it with you as soon as I receive it.

If you agree with that, that's the way we will proceed.

[*Translation*]

Senator Boisvenu: I would like to say something, and I don't know if my colleagues will share my opinion. Rumour has it that the judge has withdrawn because of the media coverage, which misrepresented the information. I don't know if that is true. If it is, I think we need to prevent this kind of thing in the future. It is unfortunate that the media can report inaccurate information regarding the committee's intentions. Can we exert better control over the information released, even when we have a meeting in camera, rather than letting the media manage the information and very important witnesses withdrawing because of potentially biased leaks? I am uncomfortable with what happened.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le jeudi 8 novembre 2018

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi C-58, Loi modifiant la Loi sur l'accès à l'information, la Loi sur la protection des renseignements personnels et d'autres lois en conséquence, se réunit aujourd'hui, à 10 h 36, pour examiner le projet de loi.

Le sénateur Serge Joyal (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président : Honorables sénateurs, avant de commencer l'étude du projet de loi C-58, Loi modifiant la Loi sur l'accès à l'information, la Loi sur la protection des renseignements personnels et d'autres lois en conséquence, je veux vous informer d'un message que la greffière du comité a reçu ce matin et que je vais vous lire. Comme vous le savez, nous étions censés siéger à huis clos pour entendre le prochain témoin. Nous avons toutefois reçu ce message ce matin :

J'écris pour vous aviser que le juge en chef adjoint et moi ne comparâtrons pas ce matin devant le comité des affaires constitutionnelles et juridiques. Je vais vous faire parvenir une lettre expliquant ma décision que vous pourrez faire circuler parmi les membres du comité. Veuillez tous m'excuser du court préavis et de tout inconvenient causé aux sénateurs. Je remercie tout particulièrement la greffière de ses efforts [sic] organiser la comparution.

De toute évidence, c'est signé par le juge en chef Rossiter, de la Cour canadienne de l'impôt.

Puisqu'il en est ainsi, chers collègues, je vous propose de passer à l'autre témoin et de continuer de siéger en séance publique. Si je reçois le message que le juge en chef a dit qu'il nous ferait parvenir ce matin avant la fin de la séance de cet avant-midi, je vais le faire circuler sans tarder.

Si vous êtes d'accord, c'est ainsi que nous allons procéder.

[*Français*]

Le sénateur Boisvenu : J'ai un commentaire à faire, et je ne sais pas si mes collègues seront du même avis que moi. La rumeur veut que le juge se soit désisté à cause de la couverture médiatique, qui a mal rendu l'information. Je ne sais pas si c'est le cas. Si oui, je me dis qu'il faudrait, à l'avenir, se prémunir contre ce genre d'événement. Je trouve cela malheureux que les médias puissent transmettre de l'information inexacte par rapport à nos intentions en tant que comité. Peut-on avoir un meilleur contrôle sur les informations sortantes, même lorsque nous tenons une séance à huis clos, plutôt que de laisser les médias gérer les informations et que des témoins très importants se

[English]

The Chair: I will not comment on the reasons that Chief Justice Rossiter informed us he would not be in attendance this morning. I will wait for comments on the surrounding evidence, as you have interpreted it, on the basis of the message I or the clerk will receive from Justice Rossiter. From then on we could certainly comment. I suggest that we wait until he sends us his letter before we make any additional comment. I think it's the proper way to proceed, but I have received your message, Senator Boisvenu.

Are there any other comments before we move to the next item on our agenda this morning? Thank you.

[Translation]

I am very pleased to invite Senator Dupuis to take the witness chair this morning as we continue our study of Bill C-58, An Act to amend the Access to Information Act and the Privacy Act and to make consequential amendments to other Acts.

Senator Dupuis is appearing today as the former Chair of the Indian Specific Claims Commission, which she headed from 2003 to 2009, and which focused in particular on First Nations' access to the necessary information for their specific claims.

Madam senator, you now have the floor as a witness.

Hon. Renée Dupuis: Colleagues, I appear before you today regarding a specific aspect of Bill C-58 that was raised before our committee by First Nations representatives: Access to information in what are known as specific land claims files.

As the former Chair of the Indian Specific Claims Commission, which I headed from 2003 until April 2009, that is, until the Specific Claims Tribunal of Canada was created, I want to share with you the commission's experience regarding First Nations' access to the files of their specific claims in the hands of the federal government.

This commission of inquiry was somewhat unusual since it had the power not only to investigate, but also to mediate in response to the Oka-Kanesatake crisis in Quebec in 1990. The commission conducted this investigation at the request of the First Nations whose claim had been rejected by the federal government. Moreover, the events at Oka were a reaction to the

désistent à cause de fuites potentiellement biaisées? Je suis très mal à l'aise avec ce qui s'est passé.

[Traduction]

Le président : Je ne vais pas commenter les raisons que nous a données le juge en chef Rossiter pour expliquer son absence ce matin. Je vais attendre d'avoir l'ensemble des explications, comme vous l'avez interprété, en fonction du message que la greffière ou moi recevrons du juge. Nous allons alors certainement pouvoir y revenir. Je propose que nous attendions de recevoir sa lettre avant d'ajouter quoi que ce soit. Je pense que c'est la bonne façon de procéder, mais je comprends ce que vous dites, sénateur Boisvenu.

Quelqu'un a-t-il des observations à faire avant que nous passions au prochain point à l'ordre du jour? Merci.

[Français]

Il m'est très agréable d'inviter la sénatrice Dupuis à prendre le siège de témoin ce matin alors que nous poursuivons notre étude du projet de loi C-58, Loi modifiant la Loi sur l'accès à l'information, la Loi sur la protection des renseignements personnels et d'autres lois en conséquence.

Madame la sénatrice Dupuis témoigne ce matin à titre d'ancienne présidente de la Commission des revendications particulières des Indiens, qu'elle a présidée de 2003 à 2009, et qui traitait en particulier de l'accès des nations autochtones aux informations nécessaires à leurs revendications particulières.

Madame la sénatrice Dupuis, vous avez maintenant la parole à titre de témoin.

L'honorable Renée Dupuis : Chers collègues, je compare aujourd'hui devant vous sur un point particulier du projet de loi C-58 qui a été soulevé devant notre comité, notamment par des représentants des Premières Nations, à savoir l'accès à l'information dans les dossiers de revendications territoriales dites particulières.

À titre d'ancienne présidente de la Commission des revendications particulières des Indiens, que j'ai présidée de 2003 à avril 2009, c'est-à-dire jusqu'à la création du Tribunal des revendications particulières Canada, je souhaite partager avec vous l'expérience de la commission en matière d'accès à l'information des Premières Nations par rapport aux dossiers de leurs revendications qui se trouvent entre les mains du gouvernement fédéral.

Il s'agit d'une commission d'enquête un peu inédite puisqu'elle avait non seulement des pouvoirs d'enquête, mais aussi un mandat de médiation pour répondre à la crise d'Oka-Kanesatake au Québec en 1990. La commission a mené cette enquête à la demande des Premières Nations dont la revendication avait été rejetée par le gouvernement fédéral.

federal government's rejection, in 1986, of the Kanesatake First Nation's specific claim.

Comprehensive and specific land claims are two categories created by the federal government in response to the Supreme Court decision in *Calder* in 1973, recognizing for the first time that First Nations could have enduring rights arising from their occupation and use of their traditional lands, even in the absence of specific legal recognition. The federal government felt at that time that it was less risky to try to resolve those disputes through negotiation rather than through the courts.

The federal specific claims policy has gone through a number of administrative reviews, without however making any fundamental changes to the administrative scheme.

It is also quite interesting to look at the titles the government chose for the reviews conducted from time to time. There was a report entitled *Unfinished Business*. Another, more recent, report dates back to the last review in 2007 and is entitled *Justice at Last*. The titles show that there are outstanding obligations. The title *Justice at Last* suggests there is some unresolved matter.

The Supreme Court subsequently determined, in *Guerin* in 1984, that the fact that Indian bands were legally dependent as a result of the exclusive authority that the federal government exercised over the affairs and lands of Indian bands created a fiduciary relationship that could result in a fiduciary obligation on the part of the federal government for which it would have to answer before the courts in any dispute. In *Guerin*, the court determined that the federal government had to compensate this British Columbia band for having renewed a lease on a golf course operated on reserve lands on less advantageous terms than those it had agreed to with the band. The *Guerin* decision illustrates what constitutes a claim that the government categorizes as specific.

In short, the federal policy on specific claims establishes the right to be compensated when a legal obligation persists because a treaty signed by the Crown and a First Nation has not been respected — if for example the First Nation did not in fact receive all the acres of reserve lands that it should have — or the government did not respect a provision of the Indian Act while managing First Nations land — for example, by allowing the construction of a provincial road crossing an Indian reserve without requiring the provincial government to obtain the necessary federal permits and without compensating the First

D'ailleurs, les événements d'Oka découlent du rejet d'une revendication particulière de la Première Nation de Kanesatake par le gouvernement fédéral en 1986.

Les revendications territoriales dites globales ou particulières sont deux catégories créées par le gouvernement fédéral en réponse au jugement de la Cour suprême dans l'affaire *Calder* en 1973, qui a reconnu pour la première fois que les Premières Nations peuvent avoir des droits toujours valides découlant de leur occupation et de l'utilisation de leurs terres traditionnelles, et ce, même en l'absence de reconnaissance légale spécifique. Le gouvernement fédéral avait estimé à l'époque qu'il était moins risqué de tenter de régler ces litiges par la négociation que devant les tribunaux.

La politique fédérale relative aux revendications particulières a fait l'objet de plusieurs révisions administratives, sans toutefois changer fondamentalement le régime administratif.

D'ailleurs, il est assez intéressant de voir les titres que le gouvernement avait choisis à l'occasion des révisions qui ont été faites de temps à autre. Il y a un rapport qui s'intitule « Dossier en souffrance »; un autre, plus récent, remonte à la dernière révision en 2007 et s'intitule « La justice, enfin ». On voit que les titres indiquent qu'il y a des obligations qui ne sont pas réglées. Le titre anglais de « Dossier en souffrance » était « Unfinished Business ». Le titre « La justice, enfin » laisse entendre qu'il y a quelque chose en suspens qui n'est pas réglé.

La Cour suprême a par la suite déterminé, dans l'affaire *Guerin* en 1984, que la relation de dépendance légale des bandes indiennes qui découle de l'autorité exclusive que le gouvernement fédéral exerce sur les affaires et les terres de ces bandes crée ce que la cour a appelé une relation de fiduciaire qui peut engendrer, pour le gouvernement fédéral, une obligation de fiduciaire dont il doit répondre devant les tribunaux en cas de litige. Dans l'affaire *Guerin*, la cour a déterminé que le gouvernement fédéral devait dédommager cette bande de la Colombie-Britannique pour avoir renouvelé un bail de location d'un terrain de golf situé sur des terres de la réserve à des conditions moins avantageuses que celles dont le gouvernement avait d'abord convenu avec la bande. La décision *Guerin* illustre ce que le gouvernement a catégorisé comme une « revendication particulière ».

En résumé, la politique fédérale sur les revendications territoriales particulières établit le droit d'être dédommagé dans les cas où une obligation légale subsiste quand un traité entre la Couronne et une Première Nation n'a pas été respecté — par exemple, si le nombre total d'acres prévu dans le traité n'a pas été attribué à la Première Nation, ce qui lui laisse un déficit de terres — ou quand le gouvernement n'a pas respecté la Loi sur les Indiens dans la gestion des terres de la Première Nation — par exemple, en permettant la construction d'une route provinciale qui traverse une réserve indienne sans que le

Nation for what is in effect the appropriation of part of its reserve.

This fiduciary obligation creates specific legal obligations for the federal government and, consequently, establishes First Nations rights in specific circumstances, which in the majority of cases date back to the last century or even the one before that, the 19th century, the documentation for which is exclusively in the hands of the federal government because it gave itself sole authority to administer First Nations lands. It is therefore understandable that, in most cases, there is a significant amount of documentation and it is impossible to identify the type of documents or the number of documents that must be accessed to establish title. We have put First Nations in the position of claimants without guaranteeing them full and direct access to the documents they need to meet the requirement we have imposed on them to prove their title.

Managing these documentary records is more an issue of preserving evidence and must be handled as such, in my opinion. They must not be managed like the department's administrative files. Special rules must apply to their conservation.

I would like to point out that, following her appearance before the committee on October 17, 2018, the Information Commissioner sent a letter to the committee chair on November 1, which the clerk distributed to committee members. In the letter, she stated that she believes the second phase of the reform of this legislation should impose an obligation on government authorities to document and conserve.

Drawing on 19 years of hearings in First Nations communities that asked the commission to conduct an investigation, the final report, released in 2009, makes a specific recommendation on this matter, and I quote:

Recommendation 3.0: That the Department of Indian Affairs and Northern Development direct its research staff to create a single documentary record to introduce efficiencies into the process. This organizing step will also help ensure that First Nations are given access to all documentary evidence in the possession of the Government of Canada.

For its part, the Office of the Auditor General conducted an audit of specific claims settlements and released a report in the fall of 2016. I served as an external evaluator at the request of

gouvernement provincial responsable ait exigé d'obtenir les permis fédéraux nécessaires et sans avoir dédommagé la Première Nation en conséquence en raison de l'expropriation d'une partie de sa réserve.

Cette obligation de fiduciaire crée des obligations légales particulières de la part du gouvernement fédéral et, par conséquent, des droits pour les Premières Nations dans des circonstances précises, qui, dans la majorité des cas, remontent au siècle dernier et même au siècle précédent, soit au XIX^e siècle, et dont la documentation est exclusivement entre les mains du gouvernement fédéral parce qu'il s'est attribué l'autorité exclusive de la gestion des terres des Premières Nations. On comprend que, dans la plupart des cas, la documentation est très volumineuse et qu'il est impossible d'identifier la nature ou le nombre de documents auxquels on veut avoir accès pour établir son droit. On a mis les Premières Nations dans la position de revendicateur sans leur assurer l'accès complet et direct aux documents nécessaires pour remplir l'exigence qu'on leur impose de prouver leur droit.

La gestion de ces dossiers documentaires relève plutôt de la conservation de la preuve et doit être traitée comme telle, à mon avis, et non comme la gestion usuelle des dossiers administratifs du ministère responsable. La conservation de ces dossiers devrait donc être assurée selon des règles particulières.

Je souligne que la commissaire à l'information, après sa comparution devant le comité le 17 octobre dernier, a adressé une lettre au président du comité le 1^{er} novembre, lettre qui a été distribuée par la greffière aux membres du comité et dans laquelle elle mentionne qu'elle estime essentiel que le deuxième volet de la réforme de cette loi crée une obligation de documenter et de conserver les documents pour les instances gouvernementales.

Se fondant sur l'expérience de 19 ans d'audiences dans les communautés des Premières Nations qui ont demandé à la commission de faire enquête, le rapport final rendu public en 2009 comporte une recommandation précise à ce sujet, soit la troisième recommandation, et je cite :

Recommandation 3.0 : Que le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien donne instructions à son personnel de recherche de constituer un dossier documentaire unique afin d'accroître l'efficacité du processus. Cette étape permettra aussi de s'assurer que les Premières Nations ont accès à toute la preuve documentaire dont dispose le gouvernement du Canada.

Pour sa part, le vérificateur général a mené un audit sur le règlement des revendications particulières dont le rapport a été rendu public à l'automne 2016. Je précise que j'ai agi à titre

the Auditor General. In the report, the Auditor General found that, and I quote:

. . . the Department's reforms to the process introduced barriers that hindered First Nations' access to the specific claims process and impeded the resolution of claims. . .

and that these barriers included

. . . limited information sharing between the Department and First Nations.

The Crown's fiduciary obligation in respect of land claims is separate and must not be confused with obligations ensuing from the constitutional rights granted to First Nations peoples by the Constitution Act, 1982, when the Constitution was repatriated. For example, the Supreme Court's recent decision in *Mikisew Cree First Nation* handed down on October 11, 2018, concerns the rights of First Nations to be consulted and, consequently, the duty of the government and Parliament to consult First Nations peoples when preparing federal legislation, in other words, before it is passed. In this case, the legislation concerned the environment. The majority ruled against the First Nation.

In closing, colleagues, I believe that our committee's report to the Senate on Bill C-58 should include a statement that the First Nations will ultimately have no other process for resolving this complex issue than the one provided for in the Access to Information Act. Thank you.

The Chair: Thank you for your presentation, Senator Dupuis.

Senator Boisvenu: Colleague, let me first commend you on your work over those many years. I have just one question, and it pertains to your appearance on June 11, 2003, before the Senate Committee on Aboriginal Peoples. You were accompanied by Ms. Lickers. She said the following, and I quote:

The Indian Claims Commission, under its mandate, is required to maintain all of the historical records that we gather through the course of our inquiries. At the conclusion of the inquiry and the termination of this commission, we are required to turn our records over to the Privy Council Office. Until that happens, all of the historical evidence that has been gathered in our 12-year history is housed at our offices at the Indian Claims Commission here in Ottawa.

d'évaluatrice externe lors de cet audit, à la demande du vérificateur général. Dans ce rapport, le vérificateur général constate, et je cite :

[...] que les réformes apportées par le Ministère au processus des revendications particulières avaient introduit des obstacles qui avaient nui à l'accès des Premières Nations au processus et avaient entravé le règlement des revendications...

— y compris —

[...] un partage limité de l'information entre le Ministère et les Premières Nations.

Cette obligation de fiduciaire de la Couronne fédérale dans le contexte des revendications territoriales est distincte et elle ne doit pas être confondue avec les obligations qui découlent des droits constitutionnels qui ont été reconnus aux peuples autochtones dans la Loi constitutionnelle de 1982 lors du rapatriement de la Constitution. Par exemple, le jugement que la Cour suprême a rendu le 11 octobre dernier dans la cause *Mikisew Cree First Nation c. Canada* porte sur le droit des Premières Nations d'être consultées; par conséquent, le gouvernement et le Parlement se doivent de consulter les peuples autochtones dans le contexte de l'élaboration des lois fédérales, c'est-à-dire avant leur adoption. Dans ce cas-ci, la cause portait sur une loi sur l'environnement. On sait que la majorité des juges ont répondu par la négative à la position défendue par la Première Nation.

En terminant, chers collègues, je suis d'avis que le rapport de notre comité au Sénat, dans le cadre de notre étude du projet de loi C-58, devrait comporter une observation relativement à ce que les Premières Nations ne soient pas, ultimement, laissées sans autre processus que celui qui est prévu dans la Loi sur l'accès à l'information pour régler cette question complexe. Je vous remercie.

Le président : Merci, sénatrice Dupuis, de cette présentation.

Le sénateur Boisvenu : Chère collègue, d'abord, je tiens à vous féliciter pour le travail que vous avez fait durant toutes ces années. Je n'ai qu'une question, et elle se rapporte à votre témoignage du 11 juin 2003 devant le Comité des peuples autochtones du Sénat. Vous étiez accompagnée de Mme Lickers. Elle avait déclaré ceci, et je cite :

La Commission des revendications des Indiens, selon son mandat, doit conserver l'ensemble des dossiers historiques que nous réunissons dans le cadre de nos enquêtes. À la fin de l'enquête et lorsque la Commission cessera d'exister, nous devons remettre nos dossiers au Bureau du Conseil privé. Jusqu'à ce moment-là, l'ensemble des renseignements d'ordre historique que nous avons réunis au cours de nos douze années d'existence sont archivés dans nos bureaux, ici à Ottawa.

Since Bill C-58 will not require Privy Council to make that information available, does that make it more difficult to access any information resulting from commissions or studies conducted by Indigenous communities?

Senator Dupuis: I think it strengthens the argument that the current system does not allow access to the records and does not guarantee that the records will be conserved. That is why I say that these records must be seen as a way of conserving the evidence. The creation of this commission of inquiry was one of the Mulroney government's four or five responses to the Oka crisis. So, a lot of documentation was collected. That said, I had trouble convincing Privy Council to conserve it. I took steps for the documentation to be transferred to the Library and National Archives before the commission's activities ended. Whether it is the historical record or the record that may have been heard by a commission of inquiry, such as the Specific Claims Commission, or the record that will eventually be heard before the Specific Claims Tribunal, we must first find access mechanisms so the First Nations can establish their evidence. Then we must find ways of conserving those records. A provisional decision handed down today by the Specific Claims Tribunal, for example, might influence the progress of the record, specifically because it is favourable to the First Nations. A negotiation mechanism would then be launched with the government.

Senator Boisvenu: Do all the commissions that have to resolve Indigenous issues file their report with the Privy Council?

Senator Dupuis: It depends on the status they are given. It usually falls under the Privy Council, but for this commission, the government decided by order in council to transfer administrative authority for the commission of inquiry to the Department of Indian and Northern Affairs, which was a particular situation. As chair, I felt that the final report should go to the Privy Council, but that was done through the Department of Indian and Northern Affairs. There is no single mechanism.

Senator Boisvenu: Since Bill C-58 does not apply to the Privy Council, that information is more difficult to obtain.

Senator Dupuis: That is why I say it is a mechanism — What we refer to as access to information cannot deal with these issues in a satisfactory manner, from the point of view of the government or of taxpayers. From the outset, we wanted to provide clear indications, on a map of Canada, of the status and number of claims the commission had handled. In view of the legal obligations recognized by the courts and incumbent on the

Étant donné que le projet de loi C-58 n'obligera pas le Conseil privé à rendre ces informations disponibles, est-ce que cela complique l'accès aux informations qui peuvent découler des commissions ou des études menées par les communautés autochtones?

La sénatrice Dupuis : En fait, je pense que ça renforce l'idée que le système actuel ne permet pas d'avoir accès au dossier et ne garantit pas la conservation des dossiers. C'est la raison pour laquelle je dis que ces dossiers doivent être considérés comme des moyens de conservation de la preuve. La création de cette commission d'enquête était un des quatre ou cinq éléments de la réponse du gouvernement Mulroney à la crise d'Oka. Donc, c'est toute une documentation qui a été rassemblée. Toutefois, j'ai eu de la difficulté à convaincre le Conseil privé de la conserver. J'ai pris des dispositions pour que la documentation soit transférée à la Bibliothèque et aux Archives nationales avant la fin des activités de la commission. Que ce soit le dossier historique ou le dossier qui a pu être entendu par une commission d'enquête, comme la Commission des revendications particulières, ou que ce soit le dossier qui ira éventuellement devant le Tribunal des revendications particulières, on doit d'abord trouver des mécanismes d'accès afin que les Premières Nations puissent établir leur preuve. Ensuite, on doit trouver des façons de conserver ces documents. Le jugement intérimaire qui serait rendu aujourd'hui, par exemple, par le Tribunal des revendications particulières influencera peut-être le cours du dossier, notamment parce qu'il est favorable aux Premières Nations. Donc, un mécanisme de négociations serait lancé avec le gouvernement.

Le sénateur Boisvenu : Dans tous les cas où les commissions doivent régler des problématiques autochtones, est-ce qu'elles déposent leur rapport au Conseil privé?

La sénatrice Dupuis : Ça dépend du statut qui leur est donné. Normalement, ça relève du Conseil privé, mais, dans le cas de cette commission, le gouvernement a choisi, par arrêté en conseil, de transférer l'autorité administrative de la commission d'enquête au ministère des Affaires indiennes et du Nord, ce qui était une situation particulière. Comme présidente, j'estimais que le rapport final devait aller au Conseil privé, mais cela s'est fait par l'entremise du ministère des Affaires indiennes et du Nord. Il n'y a pas de mécanisme uniforme.

Le sénateur Boisvenu : Puisque le projet de loi C-58 ne s'applique pas au Conseil privé, ces informations sont plus difficiles à obtenir.

La sénatrice Dupuis : C'est la raison pour laquelle je dis que c'est un mécanisme... Tout ce qu'on appelle l'accès à l'information n'est pas en mesure de traiter ces questions de façon satisfaisante, que ce soit du point de vue du gouvernement ou des contribuables. Dès le départ, on a voulu insérer des indications claires dans une carte géographique canadienne sur l'état et le nombre de revendications que la commission avait

government, a specific system must be created so we can see the light at the end of the tunnel for these claims.

Senator Boisvenu: Thank you.

Senator Gold: Hello, colleague. I have two questions for you. The problem you just raised cannot be addressed through an amendment. A specific system must be established, and that is why you suggested that there should be a reference to that. Is that correct?

Senator Dupuis: Yes, that is correct. At this point, I think a statement would be the best way for our committee to indicate what it has heard. You will recall that the First Nations representatives who appeared before our committee had a very specific position on Bill C-58, which was not necessarily the same position as that of other First Nations representatives. That is why I insist on the right to be consulted pursuant to a constitutional right. It is distinct and different from the Crown's legal obligation to resolve specific claims. In that sense, yes, I think the matter is too complex to be addressed through an amendment to C-58, the bill before us.

Senator Gold: Is that why you made a distinction between the Crown's legal rights as a fiduciary and the constitutional right to consult? Is that why you made that distinction? Can you clarify that?

Senator Dupuis: In the information our committee receives when witnesses appear before us, we try to make sure that — The Senate committee also has an educational role. We must make sure that the people listening to us or reading our work understand our concerns and the information we receive. In that sense, I wanted to make it clear that we can hope to assert our constitutional right to be consulted, a right that is evolving, in respect of which the Supreme Court gave a certain answer in the decision in *Mikisew Cree*, whereby we are not legally or constitutionally required to consult before we develop legislation.

That does not mean, however, that the issue of the government's legal obligation no longer exists. On the contrary, it has existed since at least 1973. We recognize that bills are put forward, but they do not necessarily adequately address the government's legal obligations. It is as though the First Nations, since they are interested in their claims, filed an access to information request — If I were going through an immigration process, I would want to know that the immigration department was looking after my file. These are two completely different

traitées. Compte tenu des obligations légales que les tribunaux ont reconnues et qui existent pour le gouvernement, on doit créer un système particulier qui permettrait de voir la lumière au bout du tunnel en ce qui concerne ces revendications.

Le sénateur Boisvenu : Merci, madame.

Le sénateur Gold : Bonjour, chère collègue. J'ai deux questions à vous poser. Le problème que vous venez de soulever ne peut pas être réglé par l'entremise d'un amendement. Il faut mettre en place un régime particulier, et c'est pourquoi vous avez suggéré que cela fasse partie d'une intervention. Ai-je bien compris?

La sénatrice Dupuis : Vous avez bien compris. Je pense qu'une observation serait, en ce moment, le meilleur moyen pour notre comité de rendre compte de ce qu'il a entendu. Vous vous rappellerez que les représentants des Premières Nations qui sont venus témoigner devant notre comité avaient une position très précise en ce qui concerne le projet de loi C-58, qui n'était pas nécessairement la même position que d'autres représentants des Premières Nations. C'est pourquoi j'insiste sur le droit d'être consulté en vertu d'un droit constitutionnel. Il est distinct et différent de l'obligation légale de la Couronne de régler des revendications particulières. Dans ce sens-là, oui, je pense que la question est trop complexe pour être réglée par le biais d'un amendement, le projet de loi C-58 qui est devant nous.

Le sénateur Gold : Est-ce la raison pour laquelle vous avez fait la distinction entre les droits légaux de la Couronne comme fiduciaire et le droit constitutionnel de consulter? Est-ce pour cette raison que vous avez fait cette distinction? Pouvez-vous donner des précisions?

La sénatrice Dupuis : Dans l'information que reçoit notre comité, lorsque les témoins viennent devant nous, on essaie de s'assurer aussi... Le comité du Sénat a également une vocation pédagogique. On doit s'assurer que les gens qui nous écoutent ou qui nous liront comprennent nos préoccupations et ce que nous recevons comme information. Dans ce sens-là, j'ai voulu faire comprendre qu'on peut souhaiter, dans le cadre d'un droit constitutionnel, faire valoir notre droit d'être consulté, qui est un droit en évolution et pour lequel la Cour suprême a donné une réponse X, qui est la décision dans l'affaire *Mikisew Cree*, selon laquelle on n'est pas obligé, légalement ou constitutionnellement, de consulter avant d'élaborer une loi.

Cela dit, cela ne veut pas dire que la question de l'obligation légale du gouvernement n'existe plus. Au contraire, elle existe depuis au moins 1973. On se rend compte que des projets de loi sont mis de l'avant, mais ne traitent pas nécessairement de manière adéquate des obligations légales du gouvernement. C'est comme si les Premières Nations, parce qu'elles sont intéressées à leurs revendications, feront une demande à l'accès à l'information... Si j'étais dans un processus d'immigration, j'aimerais savoir que le ministère de l'Immigration s'occupe de

things. I am trying to highlight the nature of the two obligations in relation to the testimony we have heard.

The Chair: We can certainly revisit this later on.

[*English*]

Senator McCoy: This is very helpful, so thank you, Senator Dupuis.

One of the requests from the Indigenous Bar Association — the witness was Bruce McIvor, and I understand that you were listening throughout all of these hearings, so you are familiar with the appearance. One of his recommendations was to transfer 16 kilometres of documents held by the Crown-Indigenous Relations and Northern Affairs Canada over to Library and Archives Canada. Would you support that?

Senator Dupuis: I did not have the opportunity to look into the matter more fully than what I heard the Indigenous Bar Association representatives say before us.

I am certainly of the view that there needs to be an independent body of some sort that could become the depository of all this documentation, which would not put the First Nations in their current situation where the federal government has all the files and decides upon which criteria it will accept a specific claim. The federal government is, under its own criteria, financing some research. There's no guarantee that the First Nation has access to the totality of the file.

There is a uniqueness in this process. Part of the file is under Indian Affairs — whatever the actual name is, because it evolves a lot — and the Justice Department because it is giving advice on the validity of that claim. So I think there is a need to take the conservation and access to the file somewhere else than where it is currently.

Senator McCoy: And we know that we can't make that happen by an amendment to Bill C-58. We're agreed on that.

The other request that struck me as reasonable was to identify the special relationship between Indigenous peoples and the Government of Canada in the preamble, and also to define the Indigenous peoples beyond just what they call, I think, modern treaties. It's a narrow definition. What would your response be to those two requests?

Senator Dupuis: I think we're facing a situation where we're asked to bring forward an amendment that would, in a sense, limit the recognition in this piece of legislation. We know that the government is in the process of negotiating a new relationship with First Nations — and other Aboriginal peoples,

mon dossier. Ce sont deux choses complètement différentes. J'essaie de faire ressortir la nature des deux obligations par rapport aux témoignages que nous avons entendus.

Le président : On pourra certainement revenir sur cette question plus tard.

[*Traduction*]

La sénatrice McCoy : C'est très utile, sénatrice Dupuis, et je vous en remercie.

L'une des demandes de l'Association du Barreau autochtone — le témoin était Bruce McIvor, et j'ai cru comprendre que vous avez écouté toutes ces audiences, ce qui signifie que vous êtes au courant de la comparution... L'une de ses recommandations était de transférer 16 kilomètres de documents détenus par le ministère des Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada à Bibliothèque et Archives Canada. Seriez-vous d'accord?

La sénatrice Dupuis : Je n'ai pas eu l'occasion d'examiner pleinement la question au-delà de ce que le représentant de l'Association du Barreau autochtone a dit devant nous.

Je suis certainement d'avis qu'il est nécessaire d'avoir une sorte d'organisme indépendant qui pourrait devenir le dépositaire de toute cette documentation, ce qui permettrait aux Premières Nations d'éviter la situation actuelle où le gouvernement fédéral détient tous les dossiers et détermine les critères d'admissibilité des revendications particulières. Le gouvernement fédéral, en fonction de ses propres critères, finance des travaux de recherche. Rien ne garantit qu'une Première Nation a accès à l'ensemble d'un dossier.

Ce processus a un caractère unique. Une partie du dossier appartient à Affaires indiennes — peu importe le vrai nom, car il change souvent — et au ministère de la Justice, car il se prononce sur l'admissibilité de la demande. Je suis donc d'avis que la conservation et l'accès au dossier doivent se faire ailleurs.

La sénatrice McCoy : Et nous savons que nous ne pouvons pas le faire en amendant le projet de loi C-58. Nous sommes d'accord.

L'autre demande qui m'a paru raisonnable consistait à décrire la relation spéciale entre les peuples autochtones et le gouvernement du Canada dans le préambule, et aussi à définir les peuples autochtones au-delà de ce qu'ils appellent, je crois, les traités modernes. C'est une définition étroite. Quelle serait votre réponse à ces deux demandes?

La sénatrice Dupuis : Je pense que dans ce cas-ci, on nous demande un amendement qui, en un sens, limiterait la reconnaissance dans cette mesure législative. Nous savons que le gouvernement est en train de négocier une nouvelle relation avec les Premières Nations — et d'autres peuples autochtones, mais

but we are speaking of First Nations specifically this morning. Do we want to bring an amendment to specific legislation that is dealt with in another forum, which is a bilateral forum, which has its political sensitivities as well? That's a question for the committee.

Senator McCoy: Thank you.

I have a point of order.

The Chair: I'm listening.

Senator McCoy: I find myself in the unusual position of questioning a rule that I thought was steadfast, but I've been used to the shoe being on the other foot.

Maybe I should start by asking: Is an English translation available for these comments?

The Chair: As you know, at the opening of the meeting I didn't circulate the document because it was not in both languages. Of course, the witness is free to use that document as much as she wants, but it will not be printed in the annex to our minutes because it's not in both languages.

Senator McCoy: We touched on the educational value of our proceedings. I wonder if I might encourage an English translated to be made and circulated so that we have it on file.

The Chair: Absolutely. Your request is well received by the chair. As a matter of fact, it happens that when a witness comes with a document that is in only one of the two official languages, the committee could take the initiative to have it translated, or sometimes the witness himself or herself comes forward with the translation.

I want to discharge any perception that Senator Dupuis didn't pay close attention to respecting that principle, because I, myself, yesterday asked her if she would be kind enough to come with a written presentation so that when she makes her presentation it will be easy to follow. Because when you have a written document, it's very well structured.

However, in the short time that she had before testifying, she was not able to provide the document in both languages. We will make sure it is circulated in the way you have suggested, senator.

Senator McCoy: Thank you very much.

The Chair: I'm sure it is a concern of Senator Dupuis, and I take upon myself the responsibility to ensure it is available in both languages and circulated appropriately. Thank you for your point, senator.

Any other questions for the senator?

nous parlons plus particulièrement des Premières Nations ce matin. Voulons-nous proposer un amendement à une mesure législative qui est débattue dans une autre tribune, une tribune bilatérale, qui a également ses aspects politiques délicats? C'est une question pour le comité.

La sénatrice McCoy : Merci.

J'invoque le Règlement.

Le président : Je vous écoute.

La sénatrice McCoy : Je me retrouve dans une situation rare où je dois remettre en question une règle indéfectible, mais j'ai l'habitude des rôles inversés.

Je pourrais peut-être commencer par demander s'il y a une traduction anglaise de ces observations.

Le président : Comme vous le savez, au début de la séance, je n'ai pas fait circuler le document parce qu'il n'était pas dans les deux langues officielles. Bien entendu, la témoin est libre de l'utiliser tant qu'elle le veut, mais il ne figurera pas dans l'annexe de notre procès-verbal à défaut d'avoir été traduit.

La sénatrice McCoy : Nous avons parlé de la valeur éducative de nos délibérations. Je me demande si je peux vous encourager à faire traduire les observations en anglais et à les faire circuler pour qu'elles figurent dans la documentation.

Le président : Tout à fait. Votre demande est bien accueillie par la présidence. À vrai dire, lorsqu'un témoin présente un document dans une seule des deux langues officielles, le comité peut prendre l'initiative de le faire traduire, ou il arrive parfois que le témoin fournisse lui-même la traduction.

Je ne veux aucunement donner l'impression que la sénatrice Dupuis n'a pas prêté attention au respect de ce principe, car je lui ai moi-même demandé si elle aurait la gentillesse d'avoir une version écrite de son exposé pour en faciliter la compréhension. Parce que lorsque c'est par écrit, c'est très bien structuré.

Cependant, compte tenu du peu de temps à sa disposition avant de témoigner, elle n'a pas pu fournir le document dans les deux langues officielles. Nous allons nous assurer de le faire circuler comme vous l'avez proposé, madame la sénatrice.

La sénatrice McCoy : Merci beaucoup.

Le président : Je suis certain que la sénatrice Dupuis s'en préoccupe, et j'assume la responsabilité de rendre les observations disponibles dans les deux langues officielles et de les faire circuler comme il se doit. Merci de votre suggestion, madame la sénatrice.

Y a-t-il d'autres questions pour la sénatrice?

Senator Batters: Thank you for bringing that up, Senator McCoy, because I was going to raise it too. This is a complex area. Now I know the position of my francophone colleagues when they have to listen only in English to a witness on a complex area. To decipher important facts from that and develop good questions is difficult to do. I was also wondering if there was an English version. My French is improving, but I'm not quite at that stage, or it would take me a long time to get through it. So if we could have a translation, that would be great.

The Chair: Thank you so much. I appreciate your comments, senators, when you say that you realize the position of French-speaking senators when they only have a document in English. Certainly the initiative taken this morning is not to make you realize this; certainly not. I can inform you that the document has already been sent for translation. It's not a long document, so we should have it later today or tomorrow.

Senator Dupuis: If I may, on my part, it was really a matter of respecting the practice of this committee. What is the official channel for translation that has led me to wait for instructions on how would we translate the document?

[Translation]

Senator Pratte: Senator Dupuis, I would like to know what kind of statement you would like us to add. Would the statement simply be that the current access to information process does not meet the needs at all, or would you like the committee to raise the principles that should guide the government in establishing this new regime for specific claims?

Senator Dupuis: I had thought our committee could make a general statement. As you said, the current access to information system cannot adequately address the context of specific claims. I think that is sufficient as a statement to send a message not only to the public, but also to the government that something has to be done. That will be for the committee to discuss, but in my opinion we can say that the current system does not work. There are negotiation mechanisms in place between the government and the First Nations that could be an effective forum for studying what should be improved in the system.

I was not thinking that the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, which is also very busy analyzing bills, would embark on a national study and travel across the country to consult everyone. That is not necessarily our role. I was thinking instead of something general that would serve to show that we are aware of the problem and would like to

La sénatrice Batters : Je vous remercie d'avoir abordé la question, sénatrice McCoy, car j'allais en faire autant. C'est un domaine complexe. Je connais la position de mes collègues francophones lorsqu'ils doivent écouter un témoin en anglais seulement à propos d'un sujet complexe. Il est alors difficile de déchiffrer les faits importants et de préparer de bonnes questions. Je me demandais aussi s'il y avait une version anglaise. Mon français s'améliore, mais je n'ai pas encore atteint ce niveau, ou il me faudrait beaucoup de temps pour tout lire. Il serait donc formidable d'avoir une traduction.

Le président : Merci beaucoup. Je vous suis reconnaissant de vos observations, mesdames les sénatrices, quand vous dites que vous comprenez la position des sénateurs francophones lorsqu'ils n'ont qu'un document anglais. L'initiative prise ce matin n'avait certainement pas pour but de vous en faire prendre conscience; certainement pas. Je peux vous dire que le document a déjà été envoyé à la traduction. Il n'est pas long, et nous devrions donc le recevoir plus tard aujourd'hui ou demain.

La sénatrice Dupuis : Si je peux me permettre, en ce qui me concerne, l'idée était vraiment de respecter la pratique du comité. Quelle est la façon officielle de procéder qui m'a amenée à attendre des directives concernant la traduction du document?

[Français]

Le sénateur Pratte : Sénatrice Dupuis, j'aimerais savoir comment vous envisagez l'observation que nous pourrions ajouter. Est-ce que c'est une observation qui se contenterait de dire que le processus actuel d'accès à l'information ne correspond pas du tout aux besoins, ou est-ce que vous souhaiteriez que le comité s'avance un peu sur les principes qui devraient guider le gouvernement dans la mise en place de ce nouveau régime pour ce qui est des revendications particulières?

La sénatrice Dupuis : J'avais envisagé que notre comité pourrait faire une observation générale. Comme vous l'avez mentionné, le système actuel d'accès à l'information ne peut pas répondre de façon satisfaisante au contexte des revendications particulières. Il me semble que c'est suffisant comme observation pour envoyer un message non seulement à la population, mais aussi au gouvernement et dire qu'il y a quelque chose qui doit être fait. C'est une question de délibérations entre les membres du comité, mais on peut, à mon avis, indiquer que le système actuel ne fonctionne pas. Il y a des mécanismes de négociations entre le gouvernement et les Premières Nations qui sont en place qui pourraient très bien servir de forum pour étudier ce qui devrait être amélioré dans le système.

Je n'ai pas envisagé que le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, qui est par ailleurs très occupé à analyser des projets de loi, lance une étude nationale avec un voyage à travers le pays pour consulter tout le monde. Ce n'est pas nécessairement notre fonction. J'ai plutôt envisagé quelque chose de général qui contribuerait à démontrer que

respond to certain directions the Supreme Court gave in the decision in *Mikisew Cree*.

As a legislative institution, we have to think about this. To what extent do we want to consult of our own accord, so to speak? It might be to trigger reflection, but I think we want to make a general statement to begin with.

Senator Pratte: I was thinking of the principle you mentioned in your brief, which seems very important and instructive to me, namely, that these matters should be handled according to rules for the preservation of evidence rather than information to which citizens seek access. Can you elaborate on that please?

Senator Dupuis: No doubt you have dealt with a department that has rules for the conservation of its administrative records. We know the records are weeded, that some files disappear and that, ultimately, even with respect to the administrative weeding and conservation of records, some people think that departments are too hasty at times in disposing of documents that should have been retained.

In this case, the government has possession of the historical and documentary records, even though it is one of the parties in a potential dispute. As a result, if those files disappear, there is nothing left.

Let me give you a specific example of a claim that the government rejected. The only evidence that remained for the commission was a former director general from Indian Affairs, from the 1970s in Quebec, who came and testified that the government kept all the records, but that they were all in English, because the Superintendent of Indian Affairs responsible for that First Nation was an anglophone, whereas the First Nation's first language was a Native American language and its second language was French.

So, the person we found was the only evidence of the unawareness that land had been expropriated without compensation and that the permits had not been obtained. I know how the department was structured at that time, although I never worked there. We were able to find that person, who agreed to come and testify.

As a result, the federal government revised its position and finally agreed to recognize that there had always been a duty to compensate the First Nation because it had managed the First Nation's land in a way that was contrary to the Indian Act.

nous sommes conscients du problème et que nous souhaitons répondre à certaines indications que la Cour suprême nous a données dans la décision *Mikisew Cree*.

En tant qu'institution législative, nous avons une réflexion à faire. Jusqu'à quel point veut-on aller dans la consultation de notre propre chef, si je puis dire? C'est peut-être pour amorcer une réflexion, mais je crois que, dans un premier temps, c'est pour faire observation générale.

Le sénateur Pratte : Je pensais au principe que vous avez mentionné dans votre document et qui m'apparaît important et instructif, selon lequel ces dossiers devraient davantage s'assimiler à des règles qui relèvent de la conservation de la preuve plutôt qu'à des informations auxquelles le citoyen tente d'avoir accès. Pourriez-vous nous en dire davantage à ce sujet?

La sénatrice Dupuis : Vous avez certainement eu affaire à un ministère qui a des règles de conservation de ses dossiers administratifs. On sait qu'il y a de l'élagage, on sait que des dossiers disparaissent et on sait que, finalement, même dans le cadre de cette opération administrative d'élagage et de conservation des dossiers, des gens estiment que les ministères ont parfois la main leste et se départissent de documents qui auraient dû être conservés.

Dans ce cas-ci, les dossiers historiques et documentaires sont entre les mains du gouvernement qui est, en fait, l'une des parties à un éventuel litige. Cela fait donc en sorte que, si ces dossiers disparaissent, il n'existe plus rien.

Je vais donner un exemple précis dans le cas d'une revendication qui avait été rejetée par le gouvernement. Le seul élément de preuve qui nous est resté à la commission, c'est un ancien directeur général du ministère des Affaires indiennes, au Québec, dans les années 1970, qui pouvait venir témoigner du fait que le gouvernement conservait tous les dossiers, mais tous les dossiers étaient rédigés en anglais, parce que le surintendant des Affaires indiennes responsable de cette Première Nation était un anglophone, alors que la Première Nation avait une langue amérindienne comme langue maternelle et le français comme langue seconde.

Donc, la preuve de la non-connaissance de l'existence du fait qu'il y avait eu expropriation sans dédommagement et que les permis n'avaient pas été obtenus reposait uniquement sur le fait qu'on a pu retrouver cette personne. Je connaissais la façon dont le ministère était structuré à l'époque, quoique je n'y aie jamais travaillé. Nous avons pu trouver cette personne, qui a accepté de venir témoigner.

Cela a fait en sorte que le gouvernement fédéral a révisé sa position et a finalement accepté de reconnaître qu'il avait toujours une obligation de dédommager la Première Nation, parce qu'il avait exercé une gestion des terres de cette Première Nation qui était contraire à la Loi sur les Indiens.

Senator Pratte: Thank you very much.

The Chair: I will be pleased to revisit this later on this morning, if I may.

Senator Dalphond: Am I to understand that the records we are talking about were not necessarily written recently in the context of discussions to resolve the claims, and that some of them may date back to the last century or even 150 years ago?

Senator Dupuis: That's right. That is why I pointed this out. Owing to the rules of procedure it had adopted, the commission held its hearings in the communities.

In certain communities in Saskatchewan, there were grandchildren of the signatories to a treaty dating back to 1880. My concern was that the grandchildren, who were in Grade 4 at the time, were able to hear their grandfather's or uncle's story, which is a recognized form of evidence.

Yes, it is true that certain records exist and that they date back to the period of the historical treaties between the Crown and the First Nations.

Senator Dalphond: If I understand correctly, these records were not transferred to the National Archives and are still in the hands of a department that was accidentally involved in the matter?

Senator Dupuis: To my knowledge, they are still in the hands of the department.

Senator Dalphond: The First Nations that want access to historical records pertaining to their constitutional history have to file an access to information request, just as a researcher would who wants access to transcripts of the Quebec Conference or the Charlottetown Conference, to find out what the Fathers of Confederation discussed.

I do not understand why there is no policy on the preservation of such records of great historical value. Why are they not transferred to a specialist or, at the very least, to a division of the National Archives, whose mandate is to preserve our heritage? This is part of our history that seems to be scattered around and subject to the Access to Information Commission. I find that rather surprising.

Senator Dupuis: There is nothing stopping a First Nation from asking the department to provide the information it has about a specific claim. Information is transferred, but there is no guarantee that the department has the full record.

Le sénateur Pratte : Merci beaucoup.

Le président : J'aurai le plaisir de revenir sur cette question plus tard ce matin, si vous me le permettez.

Le sénateur Dalphond : Dois-je comprendre que les documents dont on parle n'ont pas été nécessairement rédigés récemment dans le cadre de discussions visant le règlement de revendications, et que certains d'entre eux peuvent remonter au siècle précédent, et même à 150 ans?

La sénatrice Dupuis : C'est exact. C'est pourquoi j'ai attiré l'attention sur ce fait. La commission, en raison des règles de procédure qu'elle avait adoptées, tenait ses audiences dans les communautés.

En Saskatchewan, dans certaines communautés, il y avait les petits-enfants des signataires d'un traité de 1880. Ma préoccupation, c'était que les petits-enfants qui étaient alors en quatrième année dans cette école soient en mesure d'entendre l'histoire qui serait racontée par leur grand-père ou par leur oncle, ce qui constitue un moyen de preuve reconnu.

Oui, il est exact de dire que certains documents existent et qu'ils remontent à l'époque des traités historiques entre la Couronne et les Premières Nations.

Le sénateur Dalphond : Si je comprends bien, ces documents n'ont pas été transférés aux Archives nationales et sont toujours entre les mains d'un ministère qui aurait été accidentellement impliqué dans le dossier?

La sénatrice Dupuis : À ma connaissance, ils sont toujours entre les mains du ministère.

Le sénateur Dalphond : Les Premières Nations qui souhaitent avoir accès à des documents historiques concernant leur histoire constitutionnelle doivent faire une demande d'accès à l'information, tout comme un chercheur qui voudrait avoir accès aux transcriptions de la Conférence de Québec ou à celle de Charlottetown, afin de savoir ce dont les Pères de la Confédération avaient discuté.

Je ne comprends pas pourquoi il n'y a aucune politique de conservation de ces documents d'une grande valeur historique. Pourquoi ne sont-ils pas transmis à un centre spécialisé ou, à tout le moins, à une division des Archives nationales qui a pour mandat de préserver le patrimoine? C'est une partie de notre histoire qui semble éparpillée et soumise à la Commission de l'accès à l'information. Je trouve cela plutôt étonnant.

La sénatrice Dupuis : Rien n'empêche la Première Nation de demander au ministère de lui transmettre les informations dont il dispose au sujet d'une revendication particulière. Il y a un transfert d'information qui se fait, mais il n'y a pas de garantie que le ministère est en possession de la totalité du dossier.

As we heard from the national research directors in charge of these claims, they may file an official request under the Access to Information Act. That is often what they are asked to do if there is any suspicion that the department has not provided all the information.

That is why I say that, in any case, the system does not work well. In terms of the access to information system or a preliminary request, people may have an idea what they are looking for, but they do not know what the record actually contains. That is very difficult to predict, and the answer in some cases is that the record is too voluminous.

This is not a satisfactory way for the government to fulfill its legal obligations. Moreover, it leaves the First Nation entirely at the government's mercy. This is more consistent with what has evolved in civil court.

In other words, there is nothing stopping anyone from creating a record and agreeing on an expert opinion. That is what we tried to do at the time, as part of our mediation mandate. To the extent that both parties agreed to mediation to settle a claim, we spent a great deal of energy getting them to accept the principle of a single documentary record.

So, everyone works on it. It requires a bit more negotiation, but essentially the government ends up funding research for the First Nation, funding its own research or sometimes authorizing counter-research for the First Nations. In my opinion, this system is completely unsatisfactory.

The Chair: Before we begin the second round of questions, may I ask you some questions about the information shared around the table? If we were to make statements, I think the first point would be the distinction between the federal government's fiduciary responsibility under the Constitution Act, 1867 — section 91.24 — and the rights of the Aboriginal peoples under section 35 of the Constitution Act, 1982.

Let me explain. The Government of Canada has a fiduciary responsibility towards the Aboriginal peoples. In short, it has to behave like a good father who is responsible for the people who depend on it. It has the fiduciary obligation to protect their rights. In discharging this fiduciary obligation, it must ensure that all property titles or all evidence establish the rights of those persons in respect of whom it has a fiduciary obligation.

Comme nous l'ont dit les directeurs nationaux de recherche qui s'occupent de ces revendications, il leur reste la possibilité de faire une demande officielle en vertu de la Loi sur l'accès à l'information. C'est souvent ce qu'on leur demandera de faire s'il y a un doute que le ministère n'a pas fourni la totalité de l'information.

C'est pourquoi je dis que, de toute façon, ce système ne fonctionne pas bien. Que ce soit dans le cadre du système d'accès à l'information ou dans le cadre d'une demande préliminaire, on peut avoir une idée de ce que l'on va demander, mais on ne sait pas ce que contient réellement le dossier. C'est très difficile de le prévoir, et la réponse qui peut en résulter, c'est que le dossier est trop volumineux.

Pour un gouvernement, il ne s'agit pas d'une manière satisfaisante de remplir ses obligations légales. De plus, cela laisse la Première Nation totalement à la merci du gouvernement. C'est plutôt dans l'esprit de ce qui s'est développé dans les tribunaux de droit civil.

Autrement dit, rien n'empêche que ce soit de constituer un dossier et de s'entendre sur une expertise. C'est ce que nous avons essayé de faire à l'époque, dans le cadre du mandat de médiation. Dans la mesure où les deux parties étaient d'accord pour faire de la médiation dans le règlement d'une revendication, on consacrait beaucoup d'énergie à les amener à accepter le principe d'un dossier d'expertise unique.

Donc, chacun y travaille. Cela exige un peu plus de négociations, mais au fond, le gouvernement se trouve à financer la recherche pour la Première Nation, à financer sa propre recherche ou à autoriser parfois de la contre-recherche pour les Premières Nations. C'est un système qui, à mon avis, n'est pas satisfaisant du tout.

Le président : Avant que nous passions à un second tour de questions, puis-je vous poser un certain nombre de questions au sujet des informations partagées autour de la table? Je crois que, si on faisait des observations, le premier élément à établir serait de faire la distinction entre la responsabilité de fiduciaire du gouvernement fédéral en vertu de la Loi constitutionnelle de 1867 — le fameux article 91.24 — et les droits des peuples autochtones en vertu de l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982.

Je m'explique. Le gouvernement canadien a une responsabilité de fiduciaire à l'égard des Autochtones. En somme, il doit se comporter en bon père de famille qui a la responsabilité des personnes qui dépendent de lui. Il doit viser à protéger leurs droits, car c'est sa responsabilité de fiduciaire. En assumant cette responsabilité de protéger les droits des personnes dont il a la fiducie, il doit s'assurer que tous les titres de propriété ou toutes les preuves établissent les droits des personnes dont il est fiduciaire.

It must exercise its legal duty to protect the rights of those persons in respect of whom it has a fiduciary responsibility. It must be careful not to let go of evidence that would enable those for whom it is responsible to establish their title in the event of a future claim.

There are also negotiations between nations for which the federal government has a fiduciary responsibility and the claims brought against the federal government for violation of treaties, specific claims or general claims intended to establish title to a property. In the absence of a treaty, there are still claims, as demonstrated in *Calder* in 1973.

I think the committee's statements must first and foremost reflect the path the committee has taken. So we should clearly establish the distinction between a citizen's right to request that the Department of Indian and Northern Affairs do genealogical or historical research and to access certain records, and the right of the First Nation, in respect of which the federal government has a fiduciary responsibility, to access those records, because they do in essence belong to that nation. The First Nation has a right to those records since the government is in effect responsible for their conservation, but the nation does not have actual possession of them.

I think a very clear distinction must be made between the citizen's right to use the Access to Information Act, as Bill C-58 proposes, and the constitutional right of the First Nations. To begin, the committee could consider making it very clear in its statement that there is a fundamental legal distinction between these two things. You mentioned that in your presentation, but I think it should be very clearly explained. When we add statements to a Senate report, our objective is to inform the public. I think that would be the first point we should add to our recommendations regarding Bill C-58. Would you like to comment on that?

Senator Dupuis: I wanted to make that distinction because I think it is critical. We must also help people understand. There are a lot of misunderstandings about the legal position of the First Nations. In general, it seems that what is granted to them is always done at the discretion of governments. Yet our system recognizes that they had specific rights and that the government had specific obligations to protect them. That is what fiduciary obligation is. That does not mean that this obligation applies to all aspects of the relationship, but it can create a legal fiduciary obligation in certain circumstances. It is important to make a distinction between that and a citizen's recourse under an act of Parliament adopted at a given time.

Il doit exercer sa responsabilité légale de protéger les droits des personnes dont il est fiduciaire. Il doit s'assurer de ne pas laisser aller des preuves qui permettraient aux personnes dont il a la charge d'établir leurs droits dans un contexte de revendication éventuelle.

Il y a également la négociation qui a lieu entre les nations dont le gouvernement fédéral est fiduciaire et les revendications auxquelles le gouvernement fédéral est confronté pour manquement à l'égard de traités, de revendications particulières ou de revendications générales qui visent à établir un droit de propriété sur un territoire. En l'absence d'un traité, il y a quand même des revendications, comme l'affaire *Calder* l'a démontré en 1973.

Je crois que c'est la voie qu'a empruntée le comité qui doit d'abord faire part de ses observations. Ainsi, il faudrait bien établir la distinction entre le droit d'un citoyen de s'adresser au ministère des Affaires indiennes et du Nord pour faire des recherches généalogiques ou historiques et pour avoir accès à certains dossiers et le droit de la nation autochtone dont le gouvernement fédéral est fiduciaire d'avoir accès à ces documents, parce qu'en pratique cela lui appartient. La nation autochtone a un droit à l'égard de ces documents puisqu'en pratique le gouvernement a la charge de les conserver, mais elle n'en a pas la propriété comme telle.

Je crois qu'il y a une distinction très claire à faire entre le droit d'un citoyen de recourir à la Loi sur l'accès à l'information, comme le projet de loi C-58 le propose, et le droit constitutionnel des nations autochtones. Le premier élément des observations que le comité pourrait considérer serait d'établir très clairement cette distinction juridique fondamentale entre les deux. Vous en avez glissé un mot dans votre présentation, mais je crois qu'il faudrait l'expliquer de façon très claire. Nous avons pour objectif d'informer le public lorsqu'on ajoute des observations à un rapport du Sénat. Il me semble que ce serait le premier point que l'on devrait ajouter à nos recommandations sur le projet de loi C-58. Avez-vous des commentaires à ce sujet?

La sénatrice Dupuis : J'ai voulu faire cette distinction parce que je crois qu'elle est fondamentale. On doit permettre aussi aux gens de comprendre. Il y a beaucoup d'incompréhension face à la situation des Premières Nations sur le plan juridique. En général, on a l'impression que ce qui leur est concédé l'est toujours à cause du bon vouloir des gouvernements. Pourtant, on vit dans un système qui a reconnu qu'ils avaient des droits particuliers et que le gouvernement avait des obligations particulières de protection. C'est ça, une obligation de fiduciaire. Ça ne veut pas dire que cette obligation se retrouve dans tous les aspects de la relation, mais ça peut créer une obligation fiduciaire légale dans certaines circonstances. Il est important qu'on la distingue de ce qu'est le recours d'un citoyen ou d'une citoyenne en vertu d'une loi adoptée par un Parlement à une époque donnée.

The Chair: My second question pertains to the position — as Senator Pratte alluded to in his question about conflict — the government finds itself in, in which it is both judge and a party to the matter. The government has the responsibility to protect the rights of individuals for whom it has fiduciary responsibility and to protect and assert their interests right across the country. The amendment to section 9 proposed by Mr. McIvor last week says, quote:

[English]

Recommendation: In consultation with Indigenous peoples, establish an independent Indigenous Review Officer pursuant to the *Access to Information Act* with the authority to review decisions to deny access requests from Indigenous Governments, hear complaints from Indigenous Governments regarding access issues; make recommendations to improve the access to information regime in respect of Indigenous Peoples; and apply to the Court for a review of refusal to disclose a request to an Indigenous Government.

[Translation]

The purpose of this recommendation was to resolve the situation in which the government is both the judge and a party every time there is an access to information request from a First Nation trying to prove its title to land or a specific claim.

In other words, there would be an arbiter between the interests of the federal government on behalf of Canada and the interests of the First Nation. The solution to government's untenable position, in which it is both judge and party, could be to have an independent Indigenous review officer. That would ensure that the interests of the Indigenous nations are protected. Would that be a way of dealing the difficult situation in which the Government of Canada has to adjudicate the interests of a party with respect to its own interests as a government?

Senator Dupuis: In my opinion, this proposed amendment assumes that the process of granting a First Nation access to its specific claim file, which is stipulated in the Access to Information Act, is the right process. I am not convinced of that. That is why I say it is more complex. Should we let the government decide how it will negotiate with the First Nations and the authorities representing them on the First Nations' access to their claim file or say that this is a satisfactory mechanism, and that we think these claims are proceeding well in this process? I do not think so.

Le président : Ma deuxième question concerne la position — comme le sénateur Pratte l'a laissé entendre dans sa question sur le conflit — dans laquelle se trouve le gouvernement, qui est à la fois juge et partie. Le gouvernement a la responsabilité de protéger les droits des personnes dont il est fiduciaire et de protéger et de faire valoir leurs intérêts dans l'ensemble du pays. Dans la proposition d'amendement qui a été faite par M. McIvor la semaine dernière à l'article 9, et je le cite :

[Traduction]

Recommandation : En consultation avec les peuples autochtones, établir en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* un poste d'agent d'examen autochtone indépendant qui a le pouvoir d'examiner les décisions de refus des demandes d'accès des gouvernements autochtones et d'entendre leurs plaintes en la matière; faire des recommandations pour améliorer le régime d'accès à l'information en ce qui a trait aux peuples autochtones; et présenter au tribunal une demande de révision du refus d'accès essuyé par un peuple autochtone.

[Français]

Cette recommandation avait pour but de dénouer cette situation qui fait que le gouvernement est à la fois juge et partie chaque fois qu'il y a une demande d'accès à l'information de la part d'une nation autochtone qui tente de prouver son titre à un territoire ou à une revendication particulière.

En d'autres mots, il y aurait un arbitre entre les intérêts du gouvernement national au nom du Canada et les intérêts de la nation autochtone. La manière d'arbitrer cette position intenable du gouvernement qui est à la fois juge et partie serait d'avoir un « *independent Indigenous review officer*. » Ainsi, on pourrait s'assurer que les intérêts des nations autochtones sont protégés. Est-ce que cela pourrait être une façon d'aborder la situation difficile dans laquelle le gouvernement du Canada se trouve d'adjudger les intérêts d'une partie par rapport à ses propres intérêts comme gouvernement?

La sénatrice Dupuis : Cette proposition d'amendement, à mon avis, tient pour acquis que le processus en vue d'assurer l'accès d'une Première Nation à son dossier de revendication particulière qui est prévu dans la Loi sur l'accès à l'information est le bon processus. Je n'en suis pas convaincue. C'est la raison pour laquelle je dis qu'il s'agit d'une question plus complexe. Est-ce qu'on doit laisser le gouvernement choisir comment il va négocier avec les Premières Nations et les autorités qui les représentent l'accès de ces Premières Nations à leur dossier de revendication plutôt que de dire qu'on considère que c'est un mécanisme qui est suffisamment satisfaisant, qu'on considère que ces revendications progressent bien dans ce genre de processus? Ce n'est pas mon avis.

The Chair: Very well. My last question pertains to paragraph 6.1(1)(b) of the bill, which provides that the government institution may refuse to grant access to the information. I will read out paragraph 6b):

the request is for such a large number of records or necessitates a search through such a large number of records that acting on the request would unreasonably interfere with the operations of the government institution [...]

No doubt you have a certain interpretation of this subclause of the bill, since there are 16 kilometres of archives at the Department of Crown-Indigenous Relations. If a nation wanted to consult all the government's records on its titles or identity, the government could simply refuse, saying it is too complex. That would in effect directly deny the nation's right to assert its title, which is contrary to the government's fiduciary obligation.

Senator Dupuis: When Minister Brison appeared before our committee, I asked him if he could consider the amendments to clause 6 only. The idea would be to no longer require a certain number of details, which is directly related to clause 6.1 in the case of specific claims. They are always too voluminous.

Let me give you an example. I chaired an inquiry — also in Saskatchewan, as I recall — which was in fact the third federal commission of inquiry looking specifically at that transaction on reserve lands. So you can imagine the file that exists somewhere about this reserve, regarding a transaction dating back to the late 19th century.

This is what leads me to say that an amendment to a bill, as worded in the spirit of the current act, would not be a satisfactory solution to deal with the issue of land claims.

The Chair: I have one last question: does your knowledge of this issue lead you to agree with decisions by the Federal Court, which apparently intervened to order the Department of Indian Affairs to disclose certain information that a nation may have requested, and which the department refused to provide for all kinds of reasons, including that the request was too voluminous, the file was too complex, and it was too time-consuming?

Senator Dupuis: I cannot give you an answer; the case law is not fresh in my mind. To my knowledge, there were not a lot of preliminary decisions of that kind before the Specific Claims Tribunal was created.

Le président : Très bien. Ma dernière question se rapporte à l'alinéa 6.1(1)b) du projet de loi, selon lequel l'institution gouvernementale peut refuser l'accès à l'information. Je lirai en français l'alinéa b) de l'article 6 :

la demande implique un si grand nombre de documents ou une recherche de documents si vaste qu'y donner suite entraverait de façon sérieuse le fonctionnement de l'institution [...]

Vous avez sûrement une certaine forme d'interprétation à donner à ce paragraphe de la loi, étant donné qu'il y a 16 kilomètres d'archives au ministère des Relations Couronne-Autochtones. Si une nation voulait consulter tous les dossiers que le gouvernement détiendrait sur ses titres ou sur son identité, on pourrait tout simplement lui répondre non, car c'est trop complexe. En fait, ce serait nier directement le droit d'une nation de faire valoir son titre, ce qui est contraire à la relation de fiduciaire dont le gouvernement est responsable.

La sénatrice Dupuis : J'ai posé la question au ministre Brison lorsqu'il est venu devant notre comité, à savoir s'il pouvait tenir compte des amendements uniquement à l'article 6. Il s'agirait de ne plus exiger un certain nombre de détails, ce qui est en relation directe avec l'article 6.1 dans le cas des revendications particulières. C'est toujours trop volumineux.

Je vous donne un exemple. J'avais présidé une enquête — si ma mémoire est bonne, c'était aussi en Saskatchewan — qui était, en fait, la troisième commission d'enquête fédérale qui examinait la question précise de cette transaction sur les terres de réserve. Vous pouvez donc imaginer le dossier qui existe quelque part concernant cette réserve, à propos d'une transaction qui tirait son origine de la fin du XIX^e siècle.

C'est donc ce qui m'amène à dire qu'un amendement à un projet de loi, tel qu'il est formulé dans l'esprit de la loi actuelle, ne pourrait pas être une solution satisfaisante pour traiter de la question des revendications territoriales.

Le président : Finalement, j'ai une dernière question : est-ce que votre connaissance de cette problématique vous ramène à l'esprit des décisions de la Cour fédérale qui serait intervenue pour ordonner au ministère des Affaires indiennes la divulgation de certaines informations qu'une nation aurait pu demander, et que le ministère aurait refusé de lui donner pour toutes sortes de raisons, dont celle que je mentionnais, soit que la demande est trop volumineuse, que le dossier est trop complexe et que cela prendrait trop de temps?

La sénatrice Dupuis : Je ne suis pas en mesure de vous répondre; la jurisprudence est trop loin dans mon esprit. À ma connaissance, il n'y avait pas beaucoup de décisions préliminaires de cette nature avant la création du Tribunal des revendications particulières.

The Chair: Thank you.

[English]

Senator McCoy: The needs of Indigenous peoples for information goes beyond land claims or specific claims, just by the nature of things. Indeed, I recall from the witnesses a couple of examples which brought that to mind. One was somebody pursuing their fishing rights and being accosted by a person in an enforcement role, and the first question is, “Where is your Indian card?” that sort of thing. That is beyond a land claim.

Another example given was information about to be released to a third party that included confidential information that had been shared with the Department of Justice and an Indigenous nation on a confidential basis.

I think the analysis that we put on Bill C-58, when taking an Indigenous perspective, needs to be broad enough to include the full range of their experience and needs. We talk about ordinary Canadians. Just because they are Indigenous, they don't drop all the rights of ordinary Canadians. We need to be respectful beyond that, if I may say so.

I'm mindful of a modern Access to Information Act. We've heard other witnesses ask for amendments that actually require government officials to have a duty to record their processes. Your point about preserving evidence, that's to be distinguished, too, is it not?

Senator Dupuis: Definitely.

Senator McCoy: I wonder if our steering committee or chair might be encouraged to pass this conundrum about preserving evidence over to the steering committee or chair of our Aboriginal Committee as a topic that they may wish to take up in depth. I personally suggested that to Mr. McIvor, but I wonder if that would be an appropriate thing for us to do as senators in order to ensure that this issue does not fall between the cracks. If it's true — and I think it is — that we can't do anything in our review of Bill C-58 to move those documents into a neutral depository, maybe there are others amongst our colleagues who could take up the issue in more of an advocacy role.

The Chair: Senator, I'll get Senator Dupuis to answer that and I'll make comments afterwards.

Senator Dupuis: Just a word or two to say that I have given the example of specific claims. One obvious problem area in terms of access to information is access to files that are in the

Le président : Merci.

[Traduction]

La sénatrice McCoy : Les besoins en matière d'information des peuples autochtones ne se limitent pas aux revendications territoriales et aux revendications particulières, par la nature des choses. En effet, je me rappelle de deux ou trois exemples donnés par des témoins qui ont attiré l'attention là-dessus. Il y avait notamment celui d'une personne qui cherche à faire respecter ses droits de pêche après avoir été accostée par un agent de la paix, qui commence par lui demander son certificat de statut d'Indien, ce genre de chose. Cela ne se limite pas aux revendications territoriales.

On a également donné l'exemple de renseignements qu'on s'apprête à communiquer à une tierce partie et qui comprennent des données confidentielles qui avaient été remises au ministère de la Justice et à une nation autochtone à titre confidentiel.

Je pense que notre analyse du projet de loi C-58, quand on adopte le point de vue des Autochtones, doit être assez vaste pour comprendre la gamme complète de leurs expériences et de leurs besoins. Nous parlons de Canadiens ordinaires. Ils ne perdent pas tous les droits des Canadiens ordinaires tout simplement parce qu'ils sont autochtones. Notre respect doit aller au-delà, si je puis dire.

Je ne perds pas de vue une loi moderne sur l'accès à l'information. D'autres témoins ont demandé des amendements pour que les représentants du gouvernement soient tenus de consigner leurs démarches. Il faut également distinguer ce que vous avez dit sur la conservation de la preuve, n'est-ce pas?

La sénatrice Dupuis : Assurément.

La sénatrice McCoy : Je me demande si notre comité de direction ou notre présidence pourrait être incité à renvoyer ce problème de conservation de la preuve au comité de direction ou à la présidence de notre comité des affaires autochtones en tant que sujet qu'il pourrait examiner en profondeur. Je l'ai personnellement proposé à M. McIvor, mais je me demande si cela serait pour nous la bonne chose à faire pour éviter que cette question passe entre les mailles du filet. S'il est vrai — et je crois que oui — que nous avons les mains liées dans notre étude du projet de loi C-58 pour faire transférer ces documents dans un endroit neutre, nous avons peut-être des collègues disposés à se pencher sur la question en assumant davantage un rôle de défenseurs.

Le président : Madame la sénatrice, je vais demander à la sénatrice Dupuis de répondre, et je vais ensuite faire des observations.

La sénatrice Dupuis : Je veux juste prendre quelques instants pour dire que j'ai donné l'exemple de revendications particulières. En matière d'accès à l'information, un problème

possession of the government. It is not limited and it includes, as you stated, requests from individuals in order to establish their Indian status under the Indian Act because the register is in the hands of the government. They need to access a file that is in the hand of government, so I think that an eventual observation could be worded to include all situations where a First Nation individual or First Nation doesn't have access to their own files because they are in the hands of the government.

Senator McCoy: I have supplementary, then. What about immigrants? We know that the Department of Citizenship is one of the highest recipients of requests. They are inundated with requests, so much so that they also have the highest incidence of tardiness in response. A great many of those, I'm told by those who have experience of these things, are requests for information on when somebody entered Canada or those sorts of records that go to establishing and verifying citizenship status or landed immigrant status or eligibility. That seems to be a parallel situation, although I grant you that there is no constitutional fiduciary relationship towards immigrants, refugees, applicants, et cetera. Nevertheless, one needs to have an even hand when one is governing.

I don't know, but maybe you would like to mull that one over.

Senator Dupuis: I think it's a matter that we could discuss at this committee at some point. I can see, at first glance, a difference in the fact that — in order to get Indian status, you have to meet requirements that are in the law. So it is not as if you are an immigrant coming with your identity papers and you can demonstrate that you have done this and that. At first glance, this should be looked into further.

Senator McCoy: Yes. Thank you.

The Chair: Before I adjourn, may I suggest to you another element of reflection, senator?

I know, of course, that the issue of the definition of a new relationship between the Crown and Indigenous peoples is not the subject of this bill nor of this committee's consideration at this point in time. But, as you know, there is a document circulating amongst the Crown and the representative of the Indigenous nation in relation to the definition of that new relationship.

Considering your background and experience on the issue of specific claims and territorial claims, I wonder if you could look into those documents to see if there is an element that could be useful for the committee to take into consideration given that we could be facing the necessity of adding an observation to this bill in relation to this overall issue. So we take into account what is being negotiated at present, even though we know it's a

évident est l'accès aux dossiers détenus par le gouvernement. L'accès n'est pas limité et comprend, comme vous l'avez mentionné, les demandes de particuliers en vue d'établir leur statut d'Indien puisque c'est le gouvernement qui tient le registre. On doit consulter un dossier détenu par le gouvernement, et je pense donc qu'on pourrait éventuellement indiquer toutes les situations dans lesquelles un membre des Premières Nations ou une Première Nation n'a pas accès à ses propres dossiers parce que c'est le gouvernement qui les a.

La sénatrice McCoy : J'ai donc une autre question. Qu'en est-il des immigrants? Nous savons que le ministère de la Citoyenneté reçoit un des plus importants volumes de demandes. Il croule sous les demandes, au point d'avoir une des plus grandes proportions de réponses tardives. Une grande partie de ces demandes — c'est ce que me disent les personnes ayant de l'expérience dans ce genre de choses — sont des demandes de renseignements présentées lorsque quelqu'un entre au Canada ou pour obtenir le genre de documents nécessaires afin d'établir ou de vérifier le statut de citoyen ou d'immigrant reçu ou bien l'admissibilité. Cela semble être une situation parallèle, même si je concède qu'il n'y a pas de relation constitutionnelle fiduciaire avec les immigrants, les réfugiés, les demandeurs et ainsi de suite. Quand on gouverne, il faut néanmoins faire preuve d'impartialité.

Je ne sais pas, mais vous voudrez peut-être y réfléchir.

La sénatrice Dupuis : Je pense que c'est une question dont nous pourrions discuter à votre comité à un moment donné. Je peux voir, au premier coup d'œil, une différence dans le fait que, pour obtenir le statut d'Indien, il faut satisfaire aux exigences prévues par la loi. Ce n'est donc pas comme si vous êtes un immigrant avec vos papiers d'identité et que vous pouvez montrer que vous avez fait telle et telle démarche. À première vue, il faut faire une étude approfondie de la question.

La sénatrice McCoy : Oui. Merci.

Le président : Avant de lever la séance, puis-je vous donner un autre élément de réflexion, madame la sénatrice?

Je sais, bien entendu, que la question de la définition d'une nouvelle relation entre la Couronne et les peuples autochtones n'est pas le sujet du projet de loi ni de l'étude du comité à ce moment-ci. Toutefois, comme vous le savez, un document circule entre les représentants de la Couronne et des Premières Nations en ce qui a trait à la définition de cette nouvelle relation.

Compte tenu de vos connaissances et de votre expérience concernant la question des revendications particulières et des revendications territoriales, je me demande si vous pourriez examiner ce document pour voir si un élément pourrait être utile à prendre en considération pour le comité puisque nous pourrions avoir à faire face à la nécessité d'ajouter une observation dans ce projet de loi au sujet de cette question globale. Nous pourrions

negotiation and it might end up differently than what is in that document. But it would be for the benefit of all the senators around the table to be made aware that there is an issue and there are elements in that document that we should be acknowledging, being aware that it is part of that over-broad negotiation.

Personally, I would be grateful if you could do that. Surely it will be helpful for all committee members to be aware of that.

[*Translation*]

Senator Dupuis: Yes, of course, I can do that.

The Chair: Thank you very much, Senator Dupuis.

[*English*]

Are there any other questions before we adjourn? Thank you.

(The committee adjourned.)

ainsi tenir compte de ce qui est négocié actuellement, même si je sais que c'est une négociation et que cela pourrait prendre une tournure différente de ce qu'il y a dans ce document. Il serait avantageux pour tous les sénateurs présents d'être au courant du problème et de savoir qu'il y a des éléments dans ce document que nous devrions souligner, que cela fait partie de cette négociation trop vaste.

Personnellement, je serais reconnaissant envers vous si vous pouviez le faire. Il serait sûrement utile pour tous les membres du comité d'être au courant.

[*Français*]

La sénatrice Dupuis : Oui, certainement, je peux le faire.

Le président : Merci beaucoup, sénatrice Dupuis.

[*Traduction*]

Y a-t-il d'autres questions avant que nous levions la séance? Merci.

(La séance est levée.)

WITNESSES

Wednesday, November 7, 2018

Office of the Commissioner for Federal Judicial Affairs:

Marc A. Giroux, Commissioner.

Thursday, November 8, 2018

The Honourable Senator Renée Dupuis.

TÉMOINS

Le mercredi 7 novembre 2018

Commissariat à la magistrature fédérale :

Marc A. Giroux, commissaire.

Le jeudi 8 novembre 2018

L'honorable sénatrice Renée Dupuis.