



First Session  
Thirty-seventh Parliament, 2001

SENATE OF CANADA

---

*Proceedings of the Special  
Senate Committee on*

**Bill C-36**  
**(formerly the Subject  
Matter of Bill C-36)**

*Chair:*  
The Honourable JOYCE FAIRBAIRN, P.C.

---

Thursday, December 6, 2001

---

**Issue No. 9**

Première session de la  
trente-septième législature, 2001

SÉNAT DU CANADA

---

*Délibérations du Comité  
sénatorial spécial sur le*

**Projet de loi C-36**  
**(anciennement la Teneur  
du projet de loi C-36)**

*Présidente:*  
L'honorable JOYCE FAIRBAIRN, c.p.

---

Le jeudi 6 décembre 2001

---

**Fascicule n<sup>o</sup> 9**

**Nineteenth and twentieth meetings on:**  
Bill C-36, An Act to amend the Criminal Code, the Official Secrets Act, the Canada Evidence Act, the Proceeds of Crime (Money Laundering) Act and other Acts, and to enact measures respecting the registration of charities, in order to combat terrorism

WITNESSES:  
(See back cover)

**Dix-neuvième et vingtième réunions concernant:**  
L'examen du Projet de loi C-36, Loi modifiant le Code criminel, la Loi sur les secrets officiels, la Loi sur la preuve au Canada, la Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et d'autres lois, et édictant des mesures à l'égard de l'enregistrement des organismes de bienfaisance, en vue de combattre le terrorisme

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)

THE SPECIAL SENATE COMMITTEE ON BILL C-36

The Honourable Joyce Fairbairn, P.C., *Chair*

The Honourable James F. Kelleher, P.C., *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Andreychuk	Furey
Beaudoin	Jaffer
Bryden	* Lynch-Staunton
* Carstairs, P.C.	(or Kinsella)
(or Robichaud, P.C.)	Murray, P.C.
Finestone, P.C.	Poulin
Fraser	Tkachuk

\* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL SPÉCIAL SUR LE  
PROJET DE LOI C-36

*Présidente:* L'honorable Joyce Fairbairn, c.p.

*Vice-président:* L'honorable James F. Kelleher, c.p.

et

Les honorables sénateurs:

Andreychuk	Furey
Beaudoin	Kenny
Bryden	* Lynch-Staunton
* Carstairs, c.p.	(ou Kinsella)
(ou Robichaud, c.p.)	Murray, c.p.
Finestone, c.p.	Poulin
Fraser	Tkachuk

\* *Membres d'office*

(Quorum 4)

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Thursday, December 6, 2001  
(19)

[English]

The Special Senate Committee on Bill C-36 met this day, in room 160-S, Centre Block, at 8:04 a.m., the Honourable Joyce Fairbairn, P.C., Chair, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Andreychuk, Beaudoin, Bryden, Fairbairn, P.C., Fraser, Furey, Jaffer, Kelleher, P.C., Lynch-Staunton, Murray, P.C., Phalen, Poulin and Tkachuk (13).

*Other senators present:* The Honourable Senators Joyal, P.C., and Mahovlich (2).

*In attendance:* Ben Dolin and Philip Rosen, Research Officers, Research Branch, Library of Parliament.

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

Pursuant to its order of reference adopted in the Senate on Thursday, November 29, 2001, the special committee continued its examination of Bill C-36, An Act to amend the Criminal Code, the Official Secrets Act, the Canada Evidence Act, the Proceeds of Crime (Money Laundering) Act and other Acts, and to enact measures respecting the registration of charities, in order to combat terrorism and explore the protection of human rights and civil liberties in the application of this Act.

**WITNESSES:**

*From the Canadian Arab Federation:*

Dr. John Asfour, President;

Ms Amina Sherazee, Legal Counsel.

*From the Canadian Council of Criminal Defence Lawyers:*

Mr. William M. Trudell, Chair.

*From the Canadian Civil Liberties Association:*

Mr. Alan Borovoy, General Counsel.

*From the Federation of Law Societies of Canada:*

Mr. Peter Royal Q.C., Board member for Alberta and Northwest Territories;

Ms Katherine Corrick, Director, Policy of Legal Affairs, Law Society of Upper Canada.

*The Information Commissioner of Canada*

The Honourable John Reid, P.C., Commissioner;

Mr. J. Alan Leadbeater, Deputy Information Commissioner of Canada;

Mr. J.G.D. Dupuis, Director General, Investigations and Reviews;

Mr. Daniel Brunet, General Counsel.

The Chair made some opening remarks.

Dr. John Asfour and Amina Sherazee each made a statement and answered questions.

**PROCÈS-VERBAUX**

OTTAWA, le jeudi 6 décembre 2001  
(19)

[Traduction]

Le Comité sénatorial spécial sur le projet de loi C-36 se réunit aujourd'hui à 8 h 04, dans la pièce 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Joyce Fairbairn (*présidente*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Andreychuk, Beaudoin, Bryden, Fairbairn, c.p., Fraser, Furey, Jaffer, Kelleher, c.p., Lynch-Staunton, Murray, c.p., Phalen, Poulin et Tkachuk (13).

*Autres sénateurs présents:* Les honorables sénateurs Joyal, c.p., et Mahovlich (2).

*Également présents:* Ben Dolin et Philip Rosen, attachés de recherche, Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 29 novembre 2001, le comité spécial poursuit son examen du projet de loi C-36, Loi modifiant le Code criminel, la Loi sur les officiers, la Loi sur la preuve au Canada, la Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et d'autres lois, et édictant des mesures à l'égard de l'enregistrement des organismes de bienfaisance, en vue de combattre le terrorisme.

**TÉMOINS:**

*De la Fédération canado-arabe:*

M. John Asfour, président;

Mme Amina Sherazee, conseiller juridique.

*Du Conseil canadien des avocats de la défense:*

M. William M. Trudell, président.

*De l'Association canadienne des libertés civiles:*

M. Alan Borovoy, conseiller principal.

*De la Fédération des ordres professionnels de juristes du Canada:*

M. Peter Royal, c.r., membre du Conseil de la Fédération pour l'Alberta et les Territoires du Nord-Ouest;

Mme Katherine Corrick, directrice, Politiques des affaires juridiques, Barreau du Haut-Canada.

*Le Commissaire à l'information du Canada:*

L'honorable John Reid, c.p., commissaire.;

M. J. Alan Leadbeater, sous-commissaire à l'information du Canada;

M. J.G.D. Dupuis, directeur général, Enquêtes et révisions;

M. Daniel Brunet, avocat général.

La présidente fait quelques remarques liminaires.

M. John Asfour et Amina Sherazee font une déclaration et répondent aux questions.

The Chair replied to a question regarding future business.

Mr. William M. Trudell made a statement.

Mr. Alan Borovoy made a statement

Mr. Peter Royal made a statement.

Messrs William M. Trudell, Alan Borovoy and Peter Royal answered questions.

The Chair made a statement.

At 10:35 a.m., the committee suspended.

At 10:40 a.m., the committee resumed.

The Honourable John Reid made a statement and, together with Mr. J. Alan Leadbeater, answered questions.

At 11:00 a.m. the committee suspended for one minute of silence to mark the anniversary of the 1989 massacre of 14 young women at the École Polytechnique in Montreal.

At 11:01 a.m., the committee resumed.

Mr. Reid, Mr. Leadbeater and Mr. Brunet continued to answer questions.

At 12:00 p.m. the committee adjourned to the call of the Chair.

*ATTEST:*

OTTAWA, Thursday, December 6, 2001

(20)

[*English*]

The Special Senate Committee on Bill C-36 met this day, in room 160-S, Centre Block, at 2:00 p.m., the Honourable Joyce Fairbairn, P.C., Chair, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Andreychuk, Beaudoin, Fairbairn, P.C., Fraser, Furey, Jaffer, Kelleher, P.C., Lynch-Staunton, Phalen and Poulin (10).

*Other senators present:* The Honourable Senators Joyal, P.C., and Pearson. (2)

*In attendance:* Ben Dolin and Philip Rosen, Research Officers, Research Branch, Library of Parliament.

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

Pursuant to its order of reference adopted in the Senate on Thursday, November 29, 2001, the special committee continued its examination of Bill C-36, An Act to amend the Criminal Code, the Official Secrets Act, the Canada Evidence Act, the Proceeds of Crime (Money Laundering) Act and other Acts, and to enact measures respecting the registration of charities, in order to combat terrorism and explore the protection of human rights and civil liberties in the application of this Act.

*WITNESSES:*

*From the Canadian Bar Association:*

Mr. Eric Rice, Q.C. President;

La présidente répond à une question concernant les travaux futurs.

M. William M. Trudell fait une déclaration.

M. Alan Borovoy fait une déclaration.

M. Peter Royal fait une déclaration.

MM. William M. Trudell, Alan Borovoy et Peter Royal répondent aux questions.

La présidente fait une déclaration.

À 10 h 35, le comité suspend ses travaux.

À 10 h 40, le comité reprend ses travaux.

L'honorable John Reid fait une déclaration et, à avec l'aide de M. J. Alan Leadbeater, répond aux questions.

À 11 heures, le comité suspend ses travaux pour observer une minute de silence pour marquer l'anniversaire du massacre en 1999 de 14 jeunes femmes à l'École Polytechnique de Montréal.

À 11 h 01, le comité reprend ses travaux.

M. Reid, M. Leadbeater et M. Brunet continuent à répondre aux questions.

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

*ATTESTÉ:*

OTTAWA, le jeudi 6 décembre 2001

(20)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial spécial sur le projet de loi C-36 se réunit aujourd'hui, à 14 heures, dans la pièce 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Joyce Fairbairn, c.p., (*présidente*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Andreychuk, Beaudoin, Fairbairn, c.p., Fraser, Furey, Jaffer, Kelleher, c.p., Lynch-Staunton, Phalen et Poulin (10).

*Autres sénateurs présents:* Les honorables sénateurs Joyal, c.p., et Pearson (2).

*Également présents:* Ben Dolin et Philip Rosen, attachés de recherche, Direction de la recherche, Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 29 novembre 2001, le comité spécial poursuit son examen du projet de loi C-36, Loi modifiant le Code criminel, la Loi sur les secrets officiels, la Loi sur la preuve au Canada, la Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et d'autres lois, et édictant des mesures à l'égard de l'enregistrement des organismes de bienfaisance, en vue de combattre le terrorisme.

*TÉMOINS:*

*De l'Association du Barreau canadien:*

M<sup>e</sup> Eric Rice, c.r., président;

Mr. Simon V. Potter, Q.C., First Vice-President.

*From the National Organization of Immigrant and Visible Minority Women of Canada:*

Ms Anuradha Bose, Executive Director.

*From the National Association of Women and the Law:*

Ms Andrée Côté, Director, Legislation and Law Reform.

The Chair made some opening remarks.

Mr. Eric Rice made a statement and, together with Mr. Simon Potter, answered questions.

At 3:43 p.m., Senator Kelleher took the Chair.

At 3:45 p.m., Senator Fairbairn resumed the Chair.

At 3:52 p.m., the committee suspended.

At 4:02 p.m., the committee resumed.

The Chair made a statement.

Ms Andrée Côté made a statement.

Ms Anuradha Bose made a statement .

The witnesses answered questions.

At 5:00 p.m. the committee adjourned to the call of the Chair.

*ATTEST:*

M<sup>e</sup> Simon V. Potter, c.r., premier vice-président.

*De l'Organisation nationale des femmes immigrantes et des femmes appartenant à une minorité visible du Canada:*

Mme Anuradha Bose, directrice générale;

*De l'Association nationale de la femme et du droit:*

Mme Andrée Côté, directrice, Affaires juridiques et réforme du droit.

La présidente fait des remarques liminaires.

M<sup>e</sup> Eric Rice fait une déclaration et, avec l'aide de M<sup>e</sup> Simon Potter, répond aux questions.

À 15 h 43, le sénateur Kelleher occupe le fauteuil.

À 15 h 45, le sénateur Fairbairn reprend le fauteuil.

À 15 h 52, le comité suspend ses travaux.

À 16 h 02, le comité reprend ses travaux.

La présente fait une déclaration.

Mme Andrée Côté fait une déclaration.

Mme Anuradha Bose fait une déclaration.

Les témoins répondent aux questions.

À 17 heures, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTESTÉ:*

*La greffière du comité,*

Heather Lank

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

OTTAWA, Thursday, December 6, 2001

The Special Senate Committee on Bill C-36, to amend the Criminal Code, the Official Secrets Act, the Canada Evidence Act, the Proceeds of Crime (Money Laundering) Act and other Acts, and to enact measures respecting the registration of charities, in order to combat terrorism, met this day at 8:04 a.m. to give consideration to the bill.

**Senator Joyce Fairbairn** (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

**The Chairman:** Honourable senators, the committee will continue its hearings on Bill C-36. The special committee was created at the request of the government, initially to provide an advance instruction or suggestion to the government on our concerns and possible recommendations for changes to the bill. That unanimous report was presented to the other place several weeks ago, some of our recommended amendments to the bill were made, and the bill is now before us again.

This morning we are pleased to have witnesses from the Canadian Arab Federation, Dr. John Asfour and Ms Amina Sherazee.

Dr. Asfour, please proceed.

**Dr. John Asfour, President, Canadian Arab Federation:** Honourable senators, thank you for accommodating us. We are pleased that you understand the urgency of our appeal, and we are hopeful that our contribution will benefit all Canadians.

I will ask Ms Sherazee to speak to the issues, after which I will comment.

**Ms Amina Sherazee, Legal Counsel, Canadian Arab Federation:** Honourable senators, thank you for this opportunity to appear before you to make our comments today.

The Canadian Arab Federation submits that Bill C-36 significantly erodes constitutional rights and protections such that its provisions and measures are indefensible. The Canadian Arab Federation believes that this government's efforts to pass such blatantly unconstitutional legislation under the guise of fighting terrorism in the name of national security will not be lost upon the people and the judiciary of Canada.

Our assertion was recently confirmed by the Superior Court of Justice of Ontario in the decision of the *Government of France v. Ouzghar*. This was a decision dealing with alleged acts of terrorism in which the court pointedly rejected the premise that such measures can bury our Constitutional rights. The court unequivocally stated and I quote:

## TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le jeudi 6 décembre 2001

Le Comité sénatorial spécial sur le projet de loi C-36, modifiant le Code criminel, la Loi sur les secrets officiels, la Loi sur la preuve au Canada, la Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et d'autres lois, et édictant des mesures à l'égard de l'enregistrement des organismes de bienfaisance, en vue de combattre le terrorisme, se réunit ce jour à 8 h 04 pour examiner le projet de loi.

**Le sénateur Joyce Fairbairn** (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**La présidente:** Honorables sénateurs, notre comité poursuit ses audiences au sujet du projet de loi C-36. Notre comité spécial a été créé à la demande du gouvernement pour donner dans un premier temps des directives et des indications préalables au gouvernement en ce qui a trait à nos préoccupations et aux modifications que nous proposons d'apporter au projet de loi. Ce rapport unanime a été présenté devant l'autre Chambre il y a plusieurs semaines, un certain nombre des amendements que nous avons recommandés ont été apportés au projet de loi et ce dernier nous est présenté à nouveau.

Nous avons le plaisir d'entendre ce matin les représentants de la Fédération canado-arabe, John Asfour et Amina Sherazee.

Monsieur Asfour, vous avez la parole.

**M. John Asfour, président, Fédération canado-arabe:** Honorables sénateurs, je vous remercie de nous accueillir. Nous sommes heureux de voir que vous comprenez à quel point notre demande est pressante, et nous espérons que notre contribution servira à tous les Canadiens.

Je vais demander à Mme Sherazee d'évoquer les questions en jeu, après quoi je ferai mes commentaires.

**Mme Amina Sherazee, conseiller juridique, Fédération canado-arabe:** Honorables sénateurs, je vous remercie de nous donner l'occasion de comparaître en ces lieux pour apporter nos commentaires.

La Fédération canado-arabe allègue que le projet de loi C-36 porte gravement atteinte aux droits et aux mesures de protection prévus par la Constitution, ce qui fait que ses dispositions et les mesures qui y figurent sont inadmissibles. La Fédération canado-arabe considère qu'en adoptant une loi aussi nettement inconstitutionnelle sous prétexte de lutter contre le terrorisme au nom de la sécurité nationale, le gouvernement n'obtiendra pas gain de cause auprès de la population canadienne et du pouvoir judiciaire de notre pays.

Cette assertion a récemment été confirmée par la Cour supérieure de justice de l'Ontario dans l'arrêt *Government of France c. Ouzghar*. Dans cette affaire, on faisait état d'actes terroristes présumés et la cour a judicieusement rejeté la thèse selon laquelle ces mesures étaient susceptibles d'écarter le recours aux droits que nous reconnait la Constitution. La cour s'est exprimée sans ambiguïté en ces termes:

While I appreciate that recent world events have brought the existence of terrorism to the forefront of most people's thoughts, I would hope that the vast majority of reasonably informed, right-thinking members of our community would agree that, notwithstanding those events, every citizen of this country is still entitled to their basic constitutional rights and freedoms... Whatever reasonable concerns may arise from recent world events, they cannot legitimately be used as a justification for legal shortcuts that impinge on constitutionally protected rights.

We maintain that this bill contains significant shortcuts.

Notwithstanding the amendments, the Canadian Arab Federation still opposes major elements of Bill C-36. Specifically, we state that Bill C-36, as drafted, is severely overbroad and catches such activities as consumer and market boycotts, anti-globalization protests and general dissent as terrorist acts, which is wholly inappropriate and constitutionally offensive and unjustifiable in a bill to address terrorism.

Bill C-36 contains unacceptable offences that do not require any knowledge for an accused to be guilty of facilitating a terrorist activity. Bill C-36 contains unacceptable preventative arrest without warrant or charge for 72 hours and without any stop on any revolving door on the 72 hours, so as to artificially extend the 72 hours perpetually.

Bill C-36 still contains unacceptable investigative hearings and extermination of the rights to remain silent, the right against self-incrimination, as well as arbitrary arrest. Bill C-36 contains provisions for secret trial mechanisms and procedures for the seizure and forfeiture of property, and charge, conviction and sentence without ever seeing the evidence or case against the person accused.

Bill C-36 has no real sunset clause. As such, permanent legislation of this nature is completely offensive to constitutional guarantees.

Finally, the review and reporting procedures in the bill do not envisage qualitative review and reports, and are thus meaningless and wholly inadequate.

For these reasons, the Muslim and Arab communities in Canada view Bill C-36, in essence, and its global application uses, as a historically unacceptable, racial and religious wedge and an excuse to extinguish the civil liberties of all Canadians. We strongly oppose the misuse of race and religion to hyperventilate an atmosphere of fear, paranoia and mistrust at the expense of and

Je comprends bien que les événements survenus récemment dans le monde font que l'existence du terrorisme est devenue la grande préoccupation chez la plupart des gens, mais j'espère que la grande majorité des personnes raisonnablement informées et conscientes de leurs responsabilités au sein de notre collectivité conviendront qu'en dépit de ces événements, tous les citoyens de notre pays conservent leurs libertés et leurs droits constitutionnels fondamentaux [...] Quelles que soient les inquiétudes raisonnables que peuvent susciter les événements récents survenus dans le monde, on ne peut légitimement s'en prévaloir pour justifier des expédients juridiques remettant en cause les droits protégés par notre Constitution.

Nous soutenons que ce projet de loi fait largement appel à un certain nombre d'expédients.

En dépit des amendements apportés, la Fédération canado-arabe continue à s'opposer à d'importants éléments projet de loi C-36. Plus précisément, nous affirmons que le projet de loi C-36, tel qu'il est formulé, fait preuve d'un trop grand zèle et englobe parmi les actes terroristes des activités telles que les boycotts de certains marchés ou de certains produits par les consommateurs, les protestations anti-mondialisations et les comportements simplement dissidents, ce qui est tout à fait inadmissible et contraire à la Constitution dans un projet de loi visant à lutter contre le terrorisme.

Le projet de loi C-36 crée des infractions inacceptables qui n'exigent pas qu'un accusé ait agi en toute connaissance de cause pour être inculpé d'avoir facilité une activité terroriste. Le projet de loi C-36 prévoit une possibilité de garde à vue inacceptable, sans mandat et sans accusation pendant 72 heures et sans qu'il y ait de date limite ou de porte automatique de sortie pendant ce délai de 72 heures, de sorte qu'on peut artificiellement le prolonger indéfiniment.

Le projet de loi C-36 continue à prévoir des audiences d'investigation inacceptables et la suppression du droit de garder le silence et du droit de ne pas être obligé à s'accuser soi-même, de même que des possibilités d'arrestation arbitraires. Le projet de loi C-36 contient des dispositions qui prévoient des mécanismes permettant d'intenter des procès en secret ainsi que des procédures de saisie et de confiscation des biens, ou encore d'inculpation, de condamnation et d'imposition d'une peine sans que l'accusé ait pris connaissance du dossier ou des preuves avancées contre lui.

Le projet de loi n'est pas vraiment abrogé automatiquement. À ce titre, une loi permanente de cette nature fait totalement fi des garanties que nous confère la Constitution.

Enfin, les procédures d'examen et de compte rendu qui figurent dans le projet de loi ne prévoit aucun examen ou compte rendu qualitatif, ce qui leur fait perdre toute signification et les rend totalement inutiles.

Pour ces raisons, les communautés musulmanes et arabes du Canada considèrent en substance le projet de loi C-36, et son application à l'échelle internationale, comme un instrument historiquement inacceptable de préjugés raciaux et religieux et comme une excuse pour abroger les libertés civiles de tous les Canadiens. Nous sommes fortement opposés à ce que l'on excipe

in the name of the Muslim and Arab communities, with the effect of general deprivation of all civil liberties.

For those reasons, the Canadian Arab Federation strongly urges the implementation of the following recommendations. First, we recommend a tightening of the definitions of “terrorist,” “terrorist activities” and “terrorist groups.” This relates to the concern of what is the core of terrorism, namely, the threat or use of violence and arms by an armed group or individual against an unarmed group or individual for political, racial, religious, social or economic reasons, including state terrorism. We recommend that any reference to any labour, free speech dissent activity or enterprise, as well as the criticism and boycott of financial and other markets and/or businesses, be removed from the definition of terrorist group, terrorist activity or act.

Specifically, the Canadian Arab Federation recommends that the Senate delete the term “economic security” from the proposed section 83.01(1)(b)(i)(B). We further recommend that all of the proposed section 83.01(1)(b)(i)(E) be removed from the definition; and that the exemption of state terrorism be deleted from the definition.

We also recommend that full *mens rea* and knowledge and intent be required as any other criminal offence as the constituent element required proven before criminal guilt may be pronounced.

We recommend that preventative arrest be removed from Bill C-36, as such arrest powers are most likely to be abused for the simple reason that Canadians, as any other people, are human beings and err and act on racially intolerant impulses, in particular in the criminal justice system where Royal Commission inquiries have concluded, as well as the Supreme Court of Canada, that systemic racism exists in Canada from the individual level through to Canadian institutions. If these preventative arrests must be implemented, they ought to be separated from the Criminal Code and put into the Emergencies Act where parliamentary committee supervision, report and monitoring ensure the absence of abuse.

We also recommend that, upon arrest, all the rights guaranteed under the Charter be respected, including but not restricted to the right against arbitrary arrest, the right to remain silent, the right against self-incrimination, the right not to have property seized nor forfeited without prior judicial conviction or judgment, the right to a fair and open trial, the right to make full answer and defence, and the right to know the case against you. As such, we recommend that investigative hearings be removed from Bill C-36.

de motifs raciaux et religieux pour intensifier une atmosphère de peur, de paranoïa et de méfiance au sujet et au détriment des communautés musulmanes et arabes, ce qui a pour effet de priver l'ensemble de la population de ses libertés civiles.

Pour ces différentes raisons, la Fédération canado-arabe présente avec force les recommandations suivantes. Nous recommandons tout d'abord que l'on resserre les définitions des termes et expressions «terroriste», «activités terroristes» et «groupes terroristes». Il s'agit de s'en tenir à ce qui est au coeur du terrorisme, à savoir le fait de menacer ou de recourir effectivement à la violence et aux armes de la part d'une personne ou d'un groupement armé à l'encontre d'une personne ou d'un groupement désarmé pour des raisons politiques, raciales, religieuses, sociales ou économiques, y compris lorsqu'il s'agit du terrorisme d'État. Nous recommandons que toute référence à des entreprises ou à des activités syndicales ou à la liberté de protester, ou encore que toute critique ou boycott d'intérêts financiers, de différents marchés et/ou d'entreprises, soient retirées de la définition des expressions «groupe terroriste» ou encore «activité ou acte terroriste».

Plus précisément, la Fédération canado-arabe recommande que le Sénat supprime la référence au «plan économique» à la division 83.01(1)(b)(i)(B) qui est proposé. Nous recommandons par ailleurs que toutes les dispositions de la division 83.01(1)(b)(i)(E) qui est proposé soient retirées de la définition et que l'on supprime l'exemption prévue pour le terrorisme d'État.

Nous recommandons par ailleurs qu'un acte soit commis en toute connaissance de cause et avec une intention coupable pour que l'on puisse prononcer à son sujet qu'une infraction pénale a été commise comme c'est le cas pour toutes les autres infractions pénales.

Nous recommandons que la garde à vue soit retirée du projet de loi C-36 puisque la logique veut que l'on va abuser de ces pouvoirs d'arrestation pour la simple raison que les Canadiens, comme tous les autres peuples, sont des êtres humains, qu'ils peuvent se tromper et sont susceptibles d'agir sous l'effet de préjugés raciaux, notamment dans un système de justice pénale, qui ont amené les commissions d'enquête royales ainsi que Cour suprême du Canada à conclure qu'un racisme systématique existe à tous les niveaux au Canada, aussi bien chez les individus qu'au sein des institutions canadiennes. Si l'on décide de maintenir ces gardes à vue, il conviendra de les sortir du Code criminel et de les faire relever de la Loi sur les mesures d'urgence et les placer ainsi sous le contrôle et la supervision d'un comité parlementaire afin d'éviter les abus.

Nous recommandons par ailleurs que, lors d'une arrestation, tous les droits garantis par la Charte soient respectés, notamment, mais non exclusivement, le droit de ne pas être arrêté arbitrairement, le droit de garder le silence, le droit de ne pas s'accuser soi-même, le droit de ne pas voir ses biens saisis ou confisqués avant condamnation ou jugement, le droit à un procès public respectant les formes de la justice, le droit de présenter une défense pleine et entière, et le droit de prendre connaissance du dossier d'accusation. Dans ce cadre, nous recommandons que les



We recommend the elimination of secret trials and secret trial mechanisms and procedures and the requirement that trials adhere to current and normal criminal procedure of adequate disclosure to know the case against you and be allowed to make full answer and defence. While there is a need to protect the identity and source of informants and witnesses, and sometimes to protect their identity, such provisions are currently available and exercised within the context of general criminal proceedings, and terrorism and terrorist acts should be processed in no different fashion. In any event there should be no seizure or forfeiture of property, or secret trials without prior judicial determination by way of conviction or judgment.

Considering the broad and pervasive powers of Bill C-36, we require a real sunset clause, not a renewable clause as is set out in the proposed section 83.32. This clause should apply to the bill in its entirety. If this proposed legislation, rather than coming under the Emergencies Act, is to be a criminal law of general application, the clause should require an expiry date before the next federal election to ensure public and democratic accountability.

We recommend that the review and reporting mechanisms ought to require qualitative and substantive reports and reviews by a superior court judge sitting in a forum akin to a public inquiry or a Royal Commission to ensure independent and judicial reporting and scrutiny, thereby ensuring public and constitutional accountability.

Finally, and despite the assurances of the Minister of Justice that Bill C-36 conforms to the Charter, whatever form it takes, we recommend that it be referred to the Supreme Court of Canada to determine its constitutionality.

In conclusion, the Canadian Arab Federation submits that we cannot help but conclude that Bill C-36, taken together with Bill C-35 and Bill C-42, is an attempt by this government to stifle the current evolution of human rights culture among the general population, as was witnessed at the APEC summit in Vancouver, and the anti-FTA protests in Quebec City and elsewhere in the world, including Seattle and Genoa.

We are here to remind you that the laws of this country, up to and including the Charter, have developed to support this human rights culture and to mitigate against the excesses of the state powers to repress and suppress this culture by the excessive use of military and police force, which we also saw in Vancouver and Quebec City.

audiences d'investigation ne figurent plus dans le projet de loi C-36.

Nous recommandons la suppression des procès secrets ainsi que des procédures et des mécanismes secrets qui s'y rattachent, et nous exigeons que l'on respecte lors des procès la procédure pénale normale et courante qui consiste à divulguer le dossier et de donner à l'accusé la possibilité de présenter une défense pleine et entière. Certes, il peut être nécessaire de protéger l'identité des informateurs et des témoins, mais cette possibilité est déjà offerte et peut être exercée dans le cadre de la procédure pénale ordinaire, le terrorisme et les actes terroristes ne devant pas faire exception. Quoi qu'il en soit, on ne devrait pas pouvoir saisir ou confisquer des biens ou mener des procès en secret sans que la justice se soit prononcée au préalable sous la forme d'une condamnation ou d'un jugement.

Étant donné que le projet de loi C-36 confère des pouvoirs étendus, dont la portée est très large, nous exigeons qu'il soit abrogé automatiquement au bout d'un certain temps et non pas simplement à l'aide de la disposition d'application partielle qui figure à l'article 83.32. Cette disposition devrait s'appliquer à l'intégralité du projet de loi. Si ce projet de loi ne relève pas de la Loi sur les mesures d'urgence et se réclame plutôt du droit pénal d'application générale, cette disposition devrait prévoir une date limite de validité tombant avant la prochaine élection fédérale pour garantir que l'on rendra publiquement et démocratiquement des comptes.

Nous recommandons que les mécanismes d'examen et de comptes rendus se présentent sous la forme d'examen et de comptes rendus qualitatifs et de fond émanant d'un juge d'une cour supérieure siégeant au sein d'une instance apparentée à celle d'une commission royale d'enquête afin de garantir un contrôle et un examen judiciaire indépendant et faire en sorte que l'on puisse rendre des comptes à la population dans le cadre de notre Constitution.

Enfin, et en dépit des garanties données par le ministre de la Justice, qui affirme que le projet de loi C-36 est conforme à la Charte, nous recommandons que, quelle que soit la forme que va prendre ce projet de loi, il soit renvoyé devant la Cour suprême du Canada pour qu'elle se prononce sur la constitutionnalité.

En guise de conclusion, la Fédération canado-arabe allègue que l'on ne peut que conclure que le projet de loi C-36, lorsqu'on le rapproche des projets de loi C-35 et C-42, est une tentative de la part de notre gouvernement de bloquer l'évolution actuelle en faveur des droits de la personne au sein de l'ensemble de notre population, comme on a pu le voir au sommet de l'APEC à Vancouver et lors des protestations contre la mondialisation à Québec et ailleurs dans le monde, y compris à Seattle et à Gênes.

Nous sommes venus ici vous rappeler que les droits de notre pays, Charte y comprise, ont été élaborés en vue d'affirmer cette culture des droits de la personne et de contrecarrer les excès commis par l'État en vue de réprimer et de supprimer cette culture en recourant à une force policière et militaire excessive, ce que nous avons vu par ailleurs à Vancouver et à Québec.

The legislative agenda before this Parliament also makes it clear that this government is manipulatively and opportunistically pursuing a globalization and militarization agenda in the name of security, and that this could entail the use of law and abuse of legislative power in order to push it forward. If you choose to do so, you will be doing a disservice to the people of Canada, to the office you hold, and to the Constitution you have sworn to uphold.

If this bill is passed as it currently stands, it will seriously contribute to the erosion of a free and democratic society. Therefore, in the words of the *Ouzghar* decision, we implore honourable senators to maintain your reasonable and right thinking, and incorporate our recommendations. We strongly counsel caution and careful drafting.

**Dr. Asfour:** I would like to add to the comments made by Ms Sherazee that members of the Arab and Muslim community see themselves in a bind here. Most of these people have come from countries where they have experienced dictatorship, suppression, repression and poverty. They have come to Canada and, all of a sudden, they are finding that there are measures here which remind them of their past and the anguish and pain in which they lived.

I can tell you that, for the first time, Arabs and Muslims in this country are afraid because they do not know what the 72-hour preventative arrest will include. They do not know what will happen in those 72 hours and how and why they must testify, and why they cannot remain silent. When people are afraid, governments and officials must re-evaluate their actions and their policies.

We cannot have a country that makes people frightened. It is in your hands to see that this kind of thing will never happen. Canadians have fought long and hard. Our history is long, and I am proud to say that we are known all around the world for our freedom, our tolerance and our ability to live next to each other with all our differences.

This passport is most valuable as a civil protection. I do not talk about it religiously, because religious people have their own books to value, but this is the one that I value. As a Canadian, I am very proud to go all over the world and go to South Africa and see Mandela and say, "We are free, just like you." We have contributed to the freedom of the world.

I am a proud Canadian. I see that a certain segment of our society is threatened. How is it threatened? Canadians tolerate each other, and our tolerance is threatened. A man at work is pointed out because he is a Muslim or an Arab. He cannot report this to the police. A woman in the street with a head scarf is a target. That head scarf has made her a target of comments of intolerance, prejudice and racism.

In Montreal, where I live, two days after September 11, because of intolerance, a doctor was almost strangled with her own head scarf in the elevator at the Royal Victoria Hospital.

Le programme législatif présenté au Parlement nous montre bien que ce gouvernement, en recourant à la manipulation et de manière opportuniste, poursuit des objectifs de mondialisation et de militarisation au nom de la sécurité et qu'il lui faudra peut-être, pour ce faire, recourir aux lois et abuser de son pouvoir législatif. Si vous choisissez cette voie, vous rendrez un bien mauvais service au peuple canadien, aux fonctions qui sont les vôtres et à la Constitution que vous avez juré de faire respecter.

S'il est adopté sous sa forme actuelle, ce projet de loi contribuera sérieusement à éroder les principes d'une société libre et démocratique. Par conséquent, en reprenant les termes de l'arrêt *Ouzghar*, nous adjurons les honorables sénateurs de raison garder et de prendre en compte nos recommandations. Nous recommandons une grande prudence dans l'élaboration de la loi.

**M. Asfour:** J'ajouterais à ce que vient de dire Mme Sherazee que les membres de la communauté arabe et musulmane sont pris ici entre deux feux. La plupart d'entre eux viennent de pays en proie à la dictature, à la suppression des libertés, à la répression et à la pauvreté. Alors qu'ils sont installés au Canada, ils constatent soudainement que l'on y prend des mesures qui leur rappellent leur passé, toutes les angoisses et les souffrances qu'ils ont vécues.

Je peux vous dire que pour la première fois les Arabes et les Musulmans de notre pays ont peur parce qu'ils ne savent pas ce va signifier cette garde à vue de 72 heures. Ils ne savent pas ce qui va se passer au cours de ces 72 heures, s'ils devront déposer, et dans quels termes, et pour quelles raisons ils ne pourront pas garder le silence. Lorsque la population a peur, il faut que les gouvernements et que les décideurs réévaluent leurs politiques et leurs actions.

Nous ne pouvons pas avoir un pays dont ses citoyens ont peur. Il nous appartient de faire en sorte que ce genre de chose ne puisse jamais se produire. Les Canadiens ont beaucoup et longuement lutté pour en arriver où ils en sont. Nous avons une longue histoire et je suis fier de pouvoir dire que nous sommes réputés dans le monde entier pour nos libertés, notre tolérance, et notre capacité à vivre côte à côte en dépit de nos différences.

Ce passeport est particulièrement précieux pour protéger la société civile. Je ne parle pas en termes religieux, parce que les croyants ont leur propre code de valeurs, mais c'est là une chose à laquelle j'accorde beaucoup de prix. En tant que Canadien, je suis très fier de pouvoir parcourir le monde, d'aller en Afrique du Sud et de pouvoir dire à M. Mandela: «Nous sommes libres, tout comme vous». Nous avons contribué à libérer le monde.

Je suis fier d'être Canadien. Je vois qu'un certain secteur de notre population est menacé. Comment est-il menacé? Les Canadiens font preuve de tolérance les uns envers les autres et notre tolérance est remise en cause. Un travailleur est montré du doigt parce qu'il est Musulman ou Arabe. Il ne peut pas en faire état à la police. Une femme qui porte un foulard dans la rue est la cible des passants. Ce foulard fait qu'elle est la cible de commentaires intolérants, pleins de préjugés et racistes.

À Montréal, là où j'habite, deux jours après le 11 septembre, en raison de l'intolérance, un médecin a presque été étranglé avec son propre turban dans un ascenseur de l'Hôpital Royal Victoria.

If you transfer a power to a police body that is anywhere between 70,000 to 100,000 strong across the country, you are giving them a prescription for abuse. A lot of things can happen in 72 hours. If one individual is abused and his or her civil liberties are taken away, then all our civil liberties are in jeopardy.

Honourable senators, I will give you three fictitious names to ponder: Jean Pierre LeClerc, Scott Ferguson, and Mohammed Mohutabir. I ask you to guess who will be arrested and investigated under this bill? Who has been harassed since September 11?

Rightly or wrongly, due to a certain association with trouble spots in the world, the focus and the light is on Muslims and Arabs. Tomorrow, it could be on Jean Pierre LeClerc and Scott Ferguson.

The Senate is the house of reflection. You represent the intelligence, the wisdom, the bright light, the incredible ability to reason and the incredible ability to reflect and subsequently see what is good for our country and our people. It is ironic that we go all over the world to liberate other people, to teach them what freedom, tolerance and human rights are. Now we are introducing bills to take away our civil liberty, our human rights, our freedom and our ability to tolerate each other.

Why do we have to be affected? Why do we have to be influenced by what others are doing? Why do we have to answer to the drums of others? Why do we have to rush such a bill and give the justice minister a Christmas gift to put under her Christmas tree? I hope you will prevent this. Legislation such as is proposed by Bill C-36, Bill C-42 and Bill C-35 should not be found under anyone's Christmas tree.

In the end, it is up to you. This is the final day. Do not make it the beginning of a dark history in our country. You are responsible for Canadians. You are responsible for the house you represent. You are responsible to uphold the laws and, Constitution, and the Charter of Rights, especially, of this country. In the end, you are responsible for your conscience and for what you believe in.

I hope that when you go to sleep tonight you will tell yourself, "I will sleep comfortably because I have made the right decision," either to amend this bill or defeat it. The House of Lords in the United Kingdom defeated a similar bill. Do not be swept away by emotions.

I do not know why the justice minister wants this bill so fast. Countries are not built in two months or three days. Certainly, our lives have changed, but have they changed so drastically as to erode civil liberties? The national anthem reads, "O Canada! glorious and free..." I do not know — will Canada be free after this?

Si vous accordez de tels pouvoirs à des services policiers dont les effectifs sont de l'ordre de 70 000 à 100 000 personnes à l'échelle du pays, vous allez au devant des abus. Bien des choses peuvent se passer en 72 heures. Lorsqu'on abuse d'une personne et lorsqu'on lui enlève ses libertés civiles, ce sont les libertés civiles de chacun d'entre nous qui sont menacées.

Honorables sénateurs, je vais vous demander de réfléchir à trois noms fictifs: Jean-Pierre LeClerc, Scott Ferguson et Mohammed Mohutabir. Lequel d'entre eux, selon vous, va être arrêté et fera l'objet d'une enquête aux termes de ce projet de loi? Qui a été harcelé depuis le 11 septembre?

À tort ou à raison, en raison d'une certaine association avec des régions troublées dans le monde, les Musulmans et les Arabes sont sous le feu des projecteurs. Demain, ce pourrait être le tour de Jean-Pierre LeClerc ou de Scott Ferguson.

Le Sénat est la chambre où l'on réfléchit. Vous représentez l'intelligence, la sagesse, les lumières, une formidable capacité à penser, à réfléchir et à voir finalement ce qui est bon pour notre pays et pour notre peuple. Il est paradoxal que nous allions dans le monde entier libérer d'autres peuples et leur enseigner ce que sont la liberté, la tolérance et les droits de la personne. Voilà qu'aujourd'hui nous déposons des projets de loi visant à nous retirer nos libertés civiles, nos droits de la personne, notre liberté et notre capacité à faire preuve de tolérance les uns envers les autres.

Pourquoi devrions-nous être concernés? Pourquoi devrions-nous être influencés par ce que font les autres? Pourquoi nous faut-il danser au son de tambours étrangers? Pourquoi nous faut-il précipiter l'adoption de ce projet de loi et faire à notre ministre de la Justice un cadeau qu'elle va placer sous son arbre de Noël? J'espère que vous éviterez cette chose. Des lois comme celles qui sont proposées dans les projets de loi C-36, C-42 et C-35 ne doivent pas être placées sous l'arbre de Noël de qui que ce soit.

Finalement, c'est à vous de juger. Il n'y a pas de lendemain. Ne faites pas que ce jour marque le début d'une période sombre pour notre pays. Vous êtes responsables envers les Canadiens. Vous êtes responsables envers la Chambre que vous représentez. Vous êtes chargés de faire respecter les lois, la Constitution et, plus particulièrement, la Charte des droits, dans notre pays. En dernière analyse, vous devez agir en votre âme et conscience.

J'espère qu'en vous couchant ce soir vous serez en mesure de dire: «Je vais bien dormir parce que j'ai pris la bonne décision», soit d'amender ou de rejeter ce projet de loi. Au Royaume-Uni, la Chambre des lords a rejeté un projet de loi du même type. Ne vous laissez pas emporter par vos émotions.

Je ne sais pas pourquoi la ministre de la Justice veut faire adopter si vite ce projet de loi. Les pays ne se bâtissent pas en deux mois ni en trois jours. Certes, nos vies ont changé, mais ont-elles tellement changé qu'il faille revenir sur nos libertés civiles? Notre hymne national évoque en anglais un Canada «glorieux et libre»... Je ne sais pas — Serons-nous libres après cela?

**Senator Lynch-Staunton:** It is not my role to defend the government's legislation, but I must say that your interpretation of it is somewhat harsh, and I think unfair. I know the sensitivities that have led you to express the harsh opinions that you have and the anxieties that you hold.

However, there is one aspect of your brief, which does trouble me. It is represented in both the written brief that we received yesterday and in your presentation today, which is the summary of the brief, and it is that you are convinced that the Muslim and Arab communities are being directly targeted by this bill. You state, "Bill C-36 is an unacceptable racial and religious wedge against civil liberties of all Canadians." You go on to state that it has a Muslim and Arab focus and that the CAF finds it totally unacceptable and refuses to accept that the Muslim and Arab communities will now have their turn at being a target of injustice. I want you to show me where in this bill these two communities are being singled out.

**Ms Sherazee:** I would turn your attention to the proposed section 83.14(4). Under that provision, in determining whether an accused is participating or contributing to any activity, the court can consider the use of a name, word, symbol or other representation of identities. It does not take a genius to figure out that we demonstrate our identities, our cultures and our religions through the use of words, symbols, language and practices. If I am engaged in a practice that is religious and perfectly reasonable within my religion, it is a traditional practice, and a terrorist organization —

**Senator Lynch-Staunton:** Excuse me. Could you indicate again to which clause you are referring?

**Ms Sherazee:** Yes, it is the proposed section 83.14(4).

**Senator Lynch-Staunton:** I do not see it there.

**Senator Joyal:** It might be in the old bill.

**Senator Fraser:** I am not saying that what you say is not in the bill somewhere, but it is not 83.14(4).

**Ms Sherazee:** I am sorry, I am looking at the old bill.

In any event, the provision to which I refer allows the government to use such factors in considering this.

We must be cautious when we give such blanket permission for the interpretation of particular religious symbols. That will taint and stigmatize an entire community and prevent it from participating in that religion. It will also target it. This is what I mean by how the bill can create a stigmatization effect that will have long-term implications for a culture and a community.

It is not uncommon for women in the Muslim community who have worn the hijab to consider whether they should continue to wear the hijab or remain home for fear of being harassed and abused.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Il ne m'appartient pas de défendre les lois du gouvernement, mais je dois dire que votre interprétation est un peu dure, et injuste à mon avis. Je sais quelles sont les émotions qui vous ont amené à exprimer des opinions aussi dures et je connais vos inquiétudes.

Il y a cependant une chose dans votre mémoire qui me préoccupe. On la retrouve à la fois dans le mémoire que nous avons reçu hier et dans votre exposé d'aujourd'hui, qui reprend ce mémoire, c'est le fait que vous êtes convaincu que les communautés musulmanes et arabes sont directement visées par ce projet de loi. Vous nous dites «le projet de loi C-36 est un instrument inacceptable de préjugés raciaux et religieux qui abroge les libertés civiles de tous les Canadiens». Vous affirmez ensuite que c'est aux Musulmans et aux Arabes qu'on s'attaque et que la FCA juge ce projet de loi totalement inacceptable et refuse que les communautés musulmanes et arabes soient maintenant la cible de la justice. J'aimerais que vous me disiez où dans ce projet de loi ces deux communautés sont spécifiquement visées.

**Mme Sherazee:** Je vous renvoie au projet de paragraphe 83.14(4). Aux termes de cette disposition, lorsqu'il cherche à déterminer si un accusé a participé ou contribué à une activité quelconque, le tribunal peut tenir compte de l'emploi d'un nom, d'un terme, d'un symbole ou d'un autre signe d'identité. Il ne faut pas être un génie pour se rendre compte que nous exprimons notre identité, notre culture et notre religion au travers de mots, de symboles, de signes linguistiques et de coutumes. Si je m'engage dans une pratique religieuse tout à fait raisonnable dans le cadre de ma religion, si c'est une pratique traditionnelle et si l'organisation terroriste...

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Excusez-moi. Pourriez-vous me dire encore à quelles dispositions vous vous référez?

**Mme Sherazee:** Oui, c'est le projet de paragraphe 83.14(4).

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Je ne vois pas ces dispositions.

**Le sénateur Joyal:** Il peut que ce soit dans l'ancien projet de loi.

**Le sénateur Fraser:** Je ne dis pas que les dispositions auxquelles vous faites allusion ne figurent pas dans le projet de loi, mais ce n'est pas au paragraphe 83.14(4).

**Mme Sherazee:** Excusez-moi, je me référais à l'ancien projet de loi.

Quoi qu'il en soit, les dispositions auxquelles je me réfère permettent au gouvernement de tenir compte de ces facteurs.

Nous devons être prudents lorsque nous autorisons de manière générale l'interprétation de symboles religieux précis. On peut ainsi stigmatiser et ostraciser toute une communauté et l'empêcher d'exercer sa religion. Elle devient par ailleurs une cible. C'est à cela que je faisais allusion en disant que ce projet de loi pourrait avoir pour effet d'ostraciser à long terme une culture et une communauté.

Il n'est pas rare que les femmes de la communauté musulmane qui jusqu'alors portaient un foulard se demandent si elles doivent continuer à le faire ou s'il leur faut rester chez elles pour éviter d'être harcelée et molestée.

There is no recourse for this. If one is called a name walking down the street, there is no real legal recourse for that. It has the effect of instilling fear. It has the effect of differential treatment. It is racism. If you have legislation that allows the court to use these things, then there will be a detrimental effect in the long run.

History teaches us that whenever there is a time of war and there is a particular enemy abroad, there is also an enemy within. This happened during World War II when the Japanese were interned. This happened during World War I. We do not want to see this happening now. There is currently a war on terrorism and it is taking place in the Middle East, so the Middle Eastern community is being targeted.

I will leave statistics and particular racial incidents for Dr. Asfour to comment on, but I would caution you to not ignore that reality.

**The Chairman:** This is the proposed section 83.18(4) in the bill as amended, and it can be found at page 29.

**Senator Lynch-Staunton:** Again, I am sure we could think of other groups who have symbols, names and words. The exclusivity that you are attributing to this bill has yet to be proven, though it is quite obvious that, because the last terrorist attack has been attributed to a certain community, those identified with it are naturally more apprehensive than others.

I would not want you to leave the impression that, because members of your community, as others, are harassed on the street or in their offices, that has anything to do with Bill C-36 or even that Bill C-36 can correct it. That is a societal problem. That is an ongoing problem of prejudice and racism.

Also, remember that when the terrible Japanese and Italian internments took place, and the harassment of Ukrainians during the First World War and after, there was no Charter in place in Canada. In 1980, when nearly 500 people were arrested, there was no Charter to protect them. Now there is a Charter to protect them. It protects all Canadians and non-Canadians who are in Canada. Our Charter extends that far. I do not think you should ignore that in your presentation.

I suppose you would argue that this bill is not Charter-proof and that the excesses that you claim could be committed by the police will be committed anyway, whatever the Charter says.

I know where you are coming from. I see what happens in the United States where who knows how many hundreds have been arrested and are under detention.

**Ms Sherazee:** The figure is 2,000.

**Senator Lynch-Staunton:** The figure varies, but it is too many, that's for sure. You are very anxious that this not happen here and you fear that it might happen with the passage of this bill. There are preventive arrests and investigative hearings that are not part

Il n'y a pas de recours dans ce cas. Lorsqu'on est insulté dans la rue, on n'a aucun recours en droit. Cela a pour effet d'instiller la peur. On est traité différemment. C'est du racisme. Si l'on autorise un tribunal à recourir à ce genre de considérations, il y aura un effet pernicieux à long terme.

L'histoire nous enseigne qu'en temps de guerre, chaque fois que l'on a un ennemi à l'étranger, il y a aussi un ennemi à l'intérieur. On l'a vu pendant la Deuxième Guerre mondiale lorsqu'on a interné les Japonais. On l'a vu lors de la Première Guerre mondiale. Nous ne voulons pas que ça se reproduise. Il y a actuellement une guerre contre le terrorisme qui a lieu au Moyen-Orient, et toute la communauté du Moyen-Orient est donc visée.

Je laisserais à M. Asfour le soin de commenter les statistiques sur les différents incidents raciaux, mais je vous adjure de ne pas vous détourner de cette réalité.

**La présidente:** Il s'agit des dispositions du paragraphe 83.18(4) du projet de loi amendé, que l'on trouve à la page 29.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Là encore, je suis sûr que l'on pourrait penser à d'autres groupes recourant à des symboles, à des noms et à d'autres termes. Le caractère exclusif que vous attribuez à ce projet de loi reste à prouver même s'il est bien évident, compte tenu du fait que la dernière attaque terroriste a été attribuée à une certaine communauté, que ceux qui en font partie ont naturellement plus d'appréhensions que d'autres.

Je ne voudrais pas que vous gardiez l'impression qu'étant donné que les membres de votre communauté sont harcelés, comme bien d'autres, dans la rue ou dans leurs bureaux, cela ait quelque chose à voir avec le projet de loi C-36 ou encore que ce projet de loi pourrait remédier à la situation. Il s'agit d'un problème de société. C'est un problème permanent dû aux préjugés et au racisme.

N'oubliez pas non plus que lors du tragique internement des Japonais et des Italiens, ou encore lorsqu'on a harcelé les Ukrainiens pendant la Première Guerre mondiale et par la suite, il n'y avait pas de Charte au Canada. En 1980, lorsqu'on a arrêté près de 500 personnes, il n'y avait pas de Charte pour les protéger. Aujourd'hui, nous sommes protégés par la Charte. Elle protège tous les Canadiens et tous les non-Canadiens qui résident au Canada. Elle va jusque là. Vous ne pouvez pas ne pas en tenir compte, à mon avis, dans votre exposé.

J'imagine que vous allez me dire que la Charte ne peut pas tout pour ce projet de loi et que les abus que vous alléguiez vont être commis par la police de toute façon, quoi que dise la Charte.

Je sais bien où vous voulez en venir. Je vois ce qui se passe aux États-Unis, où l'on ne sait pas combien de centaines de personnes ont été arrêtées et sont détenues.

**Mme Sherazee:** Il y en a 2 000.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Les chiffres varient, mais c'est trop, c'est certain. Vous voulez absolument qu'on évite cela chez nous et vous avez peur que cela se fasse avec l'adoption de ce projet de loi. Il y a les gardes à vue et les audiences

of our Canadian traditions, but this is in response to an ongoing terrible event that was climaxed on September 11.

While I am the first one to challenge that the bill is Charter-proof, as the Justice Department claims, I also feel that no matter how bad or good the bill is, it applies to every terrorist, whether known or suspected, and is not aimed particularly at one or two communities.

**Dr. Asfour:** We are saying that we have no problem in combatting terrorism. We want it fought as much as the next individual. We are saying that we do have the mechanism to do that in place. We already have the laws on the books to deal with whatever problems arise. We have CSIS; we have the courts; we have the power to take anyone in. Why enlarge this power and make it so thin and so broad and give it to so many people who, for one reason or another, may misinterpret it and abuse it? This is all we are saying.

We are also saying also that, so far, the Canadian Muslim Council has documented 130 cases of harassment, abuse, brutality and arrest. Those are cases that are reported to their site, and those cases have been reported. However, for every one case reported, there may be five or ten which are not reported.

At this point, no other group is being targeted. No group other than the Muslim and Arab groups has been harassed.

**Senator Fraser:** Ms Sherazee, you said, as has a number of other witnesses, something that some of my colleagues and I believe to be incorrect. You said that, under this proposed act, someone could be found guilty of facilitation even if that person did not know he or she was facilitating a terrorist activity. It is true that one could have applied that interpretation to the first version of the bill. This committee drew public attention to that in its report on its pre-study. The present version of the bill has been corrected to ensure that one must have been facilitating knowingly. One cannot be swept up because one did not know that the person being given a helping hand to was a terrorist. For example, to be on the list of entities, you must have knowingly carried out or participated in or facilitated a terrorist activity. The proposed section 83.18 states, "Every one who knowingly participates in or contributes to..."; 83.19, "Every one who knowingly facilitates..."; 83.21 states: "Every person who knowingly instructs..."; 83.22 states, "Every person who knowingly instructs..."; and 83.23 states, "Every one who knowingly harbours or conceals...".

What you do not have to know is which specific terrorist act you may have facilitated. To illustrate: If I give Senator Bryden the materials with which to make a bomb and an instruction sheet on how to make and place bombs, but I do not know exactly where — and I tell him that I think it is probably a good idea that he should place some bombs — but maybe on Parliament Hill, but I do not know exactly where or when he will place the bomb,

d'investigation, qui ne font pas partie de nos traditions canadiennes, mais il s'agit de répondre à une terrible situation qui a débouché sur les événements du 11 septembre.

Même si je suis le premier à contester les arguments du ministère de la Justice, qui affirme que ce projet de loi est conforme à la Charte, je suis convaincu par ailleurs que, bon ou mauvais, ce projet de loi s'applique à tous les terroristes, qu'on en connaisse ou qu'on en soupçonne l'existence, et qu'il ne vise pas une ou deux communautés en particulier.

**M. Asfour:** Nous affirmons que nous n'avons rien contre le fait de combattre le terrorisme. Nous voulons comme tout le monde qu'il soit combattu. Nous disons que nous avons déjà les mécanismes en place pour le faire. Nous avons déjà des lois pour remédier aux problèmes qui peuvent se poser. Nous disposons du SCRS, des tribunaux, du pouvoir d'incarcérer n'importe qui. Pourquoi étendre ce pouvoir, en élargir tellement la portée et le confier à un si grand nombre de personnes qui, pour une raison ou pour une autre, peuvent mal l'interpréter et en abuser? Nous ne disons rien de plus.

Nous signalons par ailleurs que, jusqu'à présent, le Conseil canadien des Musulmans a répertorié 130 cas de harcèlement, de brutalité de d'arrestation. Ce sont des affaires qui ont été signalées sur place et dont on a fait mention. Toutefois, pour chaque cas qui est signalé, il y en a peut-être cinq ou dix dont on ne fait pas état.

Pour l'instant, aucun autre groupe n'a été ciblé. Aucun groupe, à part celui-ci des Musulmans et des Arabes, n'a été harcelé.

**Le sénateur Fraser:** Madame Sherazee, comme un certain nombre d'autres témoins, vous avez fait une observation qu'un certain nombre de mes collègues et moi-même jugeons inexacte. Vous nous avez dit qu'aux termes de ce projet de loi, on peut être reconnu coupable d'avoir facilité des activités terroristes même si on ne l'a pas fait sciemment. Il est vrai que l'on aurait pu donner cette interprétation à la première version du projet de loi. Notre comité a attiré publiquement l'attention sur ce fait dans son rapport d'étude préalable. La version actuelle du projet de loi a été corrigée pour s'assurer qu'une personne reconnue coupable d'avoir facilité une activité terroriste l'a fait en toute connaissance de cause. On ne peut être pris dans une rafle lorsqu'on ne savait pas que la personne que l'on a aidée était un terroriste. Ainsi, pour figurer sur la liste des organismes visés, on doit savoir que l'on a participé à une activité terroriste ou qu'on l'a facilitée. Le projet d'article 83.18 dispose «...quiconque, sciemment, participe à une activité d'un groupe terroriste, ou y contribue...»; le projet d'article 83.19 dispose «...quiconque sciemment facilite...»; le projet d'article 83.21 dispose «...quiconque, sciemment charge...»; le projet d'article 83.22 dispose «...quiconque fait partie d'un groupe terroriste et, sciemment, charge...»; enfin, le projet d'article 83.23 dispose «...quiconque héberge ou cache sciemment...».

Ce que l'on n'a pas besoin de savoir, ce sont les activités terroristes précises dont on a facilité l'exercice. À titre d'exemple, si je fournis au sénateur Bryden le matériel de fabrication d'une bombe ainsi que le mode d'emploi lui montrant comment fabriquer et placer des bombes sans lui dire exactement où — en lui laissant entendre qu'il serait peut-être bon qu'il pose un certain nombre de bombes — éventuellement sur la Colline du Parlement,

I can still be found guilty of facilitation because, obviously, I would know I would be facilitating something, even if I did not know precisely where or when the bomb would be planted. Forgive me, Senator Bryden.

That is a crucial distinction that Canadians, in general, including those who may be watching this on television, need to be made aware of. If you have found, in the present version of the bill, any other instance where, through inadvertence, you did not have to knowingly facilitate an action, please draw it to our attention.

**Ms Sherazee:** I draw your attention to the new clause 83.14(1)(a) and (b), which states that a person need not have any knowledge to lose his money or property. I printed this off the Internet, so I do not have the same page numbers as you have.

**The Chairman:** The reference is on page 25, senators.

**Ms Sherazee:** It is 83.19.

**Senator Fraser:** The proposed section 83.14(8), on page 27, states that if you took reasonable care to ensure that your property would be properly and lawfully used, you are off the hook.

**Ms Sherazee:** “Reasonable care” is different from “intent,” and from “knowledge.”

I disagree with your interpretation of the proposed section 83.19(1). Of course, if we have disagreements, then understandably the public will also have disagreements about this. That proposed subsection specifically states that you have to know. It does require knowledge. Then, however, the proposed subsection 83.19(2) contradicts that and states, “...whether or not...” you know.”

**Senator Fraser:** That is the point I was trying to make.

**Ms Sherazee:** The crux of this is activity, or whether there has been a facilitation. We think that it cancels the two out. You can still, without knowledge, without intent, without an activity, be found liable.

**Senator Fraser:** I do not agree with you for the reasons that I just stated, nor, I must tell you, does the Minister of Justice or the commons committee that voted in this amendment. Should a disagreement arise in court, judges go to the parliamentary proceedings sometimes to clarify the intent of the law, if the language is confusing.

**Senator Joyal:** I am not so sure about that.

**Senator Jaffer:** As-salam Alaikum. The events of September 11 inflicted a terrible blow on the North American continent, including all Canadians. We all know that some Muslims died on that terrible day as well. For the Muslim and Arab communities, September 11 has continued. People write to me daily about the harassment that they are already suffering at

mais sans savoir exactement où ça va se faire, je pourrais toujours être reconnu coupable d’avoir facilité un acte terroriste puisque j’aurais évidemment facilité la chose sans savoir précisément où la bombe va être posée. Le sénateur Bryden m’excusera de le citer ainsi.

Il y a ici une distinction fondamentale que la population canadienne en général, y compris les gens qui regardent éventuellement cette émission à la télévision, doivent bien comprendre. Si vous trouvez, dans la version actuelle du projet de loi, d’autres situations dans lesquelles il est possible d’être reconnu coupable d’avoir facilité un acte terroriste par inadvertance, je vous prie de nous les signaler.

**Mme Sherazee:** J’attire votre attention sur les nouvelles dispositions des alinéas 83.14(1)a) et b) aux termes desquelles une personne n’a pas besoin d’avoir eu connaissance du terrorisme pour perdre son argent ou ses biens. J’ai pris ce texte sur Internet et je n’ai peut-être pas les mêmes numéros de page que vous.

**La présidente:** Cela se trouve à la page 25, sénateurs.

**Mme Sherazee:** C’est l’article 83.19.

**Le sénateur Fraser:** Le projet de paragraphe 83.14(8), à la page 27, dispose que si l’on a pris des précautions suffisantes pour s’assurer que ces biens ont été utilisés normalement et que l’on n’en a pas fait un usage illégal, on est exonéré de toute culpabilité.

**Mme Sherazee:** Prendre «des précautions raisonnables» ne se ramène à «l’intention» ou à «la connaissance».

Je ne suis pas d’accord avec votre interprétation du projet de paragraphe 83.19(1). Il est clair que si nous ne nous entendons pas, il y aura, c’est bien normal, des divergences dans le public à cet effet. Le projet de paragraphe dispose expressément qu’il faut que ce soit fait sciemment. Il exige effectivement qu’on ait eu connaissance du fait. Par la suite, cependant, le projet de paragraphe 83.19(2) contredit la chose en précisant qu’il est indifférent qu’on l’ait fait ou non sciemment.

**Le sénateur Fraser:** C’est justement ce que je voulais démontrer.

**Mme Sherazee:** L’essentiel est de savoir ici si l’on a facilité cette activité. Je pense que les deux dispositions s’annulent. On peut toujours, sans avoir eu connaissance du fait, sans avoir aucune intention de mal faire, sans avoir exercé une activité, être reconnu coupable.

**Le sénateur Fraser:** Je ne suis pas d’accord avec vous pour les raisons que je viens d’invoquer et je dois vous dire que ce n’est pas le cas non plus de la ministre de la Justice ou du comité de la Chambre des communes qui a voté cet amendement. En cas de désaccord devant les tribunaux, les juges se réfèrent parfois aux débats parlementaires pour préciser l’intention de la loi si la formulation est confuse.

**Le sénateur Joyal:** Je n’en suis pas si sûr.

**Le sénateur Jaffer:** As-salam Alaikum. Les événements du 11 septembre ont porté un coup terrible au continent nord-américain, y compris à l’ensemble des Canadiens. Nous savons tous qu’il y a aussi un certain nombre de Musulmans qui sont morts lors de cette terrible journée. Pour les communautés arabes et musulmanes, le 11 septembre se poursuit. Des gens

the hands of police. Every time I receive a letter, I send it to the authorities, and they immediately consider the allegations.

How can we work together? What would assure the community that the tolerance that Canadians have always shown will continue? What do you think needs to happen?

**Dr. Asfour:** First, we must strike out preventive arrest. We must also stop the police from phone-tapping and from computer-tapping. We do have the laws. Currently, the police can arrest anyone. It dawned on me the other day that we are securing security for the future. It is just like saying to Canadians, "You all have to buy artificial legs, because 10 years from now, you will lose a leg."

This country is still safe; we have not had any problems. We have not had any disasters. I hope to God that we never do. This is not a fertile land for violence. Why do we have to give the police the power to arrest on suspicion? How do I guarantee that once this bill is enacted, someone will not come to me and say, "John, you said on Parliament Hill that this is the beginning of a police state. You are under arrest because you are fear mongering."

Simply because we are asking for human rights, people think that we are fear mongers; but we are not. It is a reality. Whether this bill targets the Muslims and Arabs or others, it is a reality. Please, I cannot impress upon you enough that, if a community feels terrorized and frightened, we should pay attention to that community, to their feelings and to their aspirations.

**Senator Jaffer:** Dr. Asfour, perhaps I was not clear, and I apologize for that. We have listened carefully to your comments on the bill and we will endeavour to remember your words. However, I am asking you, specifically because you are a leader in the community, what would help to ease the anxiety in the community? What kind of general steps, forgetting this bill, would help the community?

**Dr. Asfour:** We need pure consultation. The community needs to be consulted about what is happening to it, about how to protect itself, and about where to go when someone is harassed. Many people do not have the mechanism or the knowledge to report their harassment. Many people do not have the means to ask for a lawyer's help. Incidents are not reported to us or to you clearly and adequately and as soon as they should be reported. We need assistance in all of this. We need consultation. We need to know who is being targeted; and targeted people should be able to seek help, legal advice, and have the means to do that. Under the Constitution, they should have their "day in the sun."

m'écrivent tous les jours pour me parler du harcèlement dont ils sont victimes de la part de la police. Chaque fois que je reçois une lettre, je l'envoie aux autorités, qui se penchent immédiatement sur les allégations.

Comment peut-on collaborer? Comment garantir à la communauté que la tolérance dont les Canadiens ont toujours su faire preuve va se maintenir? Que doit-il se passer à votre avis?

**M. Asfour:** Tout d'abord, nous devons abroger les gardes à vue. Nous devons empêcher par ailleurs la police de brancher des écoutes sur les téléphones et sur les ordinateurs. Nous disposons des lois nécessaires. À l'heure actuelle, la police peut arrêter n'importe qui. Je me suis rendu compte l'autre jour que nous faisons de la sécurité en prévision de l'avenir. Cela revient à dire aux Canadiens: «Vous devez tous acheter des jambes artificielles parce que dans dix ans vous allez tous perdre une jambe».

Notre pays reste en sécurité; nous n'avons eu aucun problème. Nous n'avons enregistré aucune catastrophe. Je prie pour que nous n'en ayons jamais. Notre pays n'est pas enclin à la violence. Pourquoi donner à la police le pouvoir d'arrêter quelqu'un sur de simples soupçons? Comment puis-je avoir la garantie qu'une fois ce projet de loi adopté quelqu'un ne va pas venir me dire: «John, vous avez déclaré devant le Parlement que l'on était en train d'instaurer un État policier. Vous êtes en état d'arrestation parce que vous affolez la population».

Parce que nous invoquons tout simplement les droits de la personne, les gens pensent que nous affolons la population; mais ce n'est pas le cas. Les faits sont là. Que ce projet de loi ait pris pour cible les Musulmans, les Arabes ou d'autres communautés, il y a là une réalité. Je ne vous répéterai jamais assez que lorsqu'une communauté est terrorisée et se sent menacée, il faut tenir compte de ses sentiments et de ses aspirations.

**Le sénateur Jaffer:** Monsieur Asfour, je me suis peut-être mal fait comprendre, et je vous prie de m'en excuser. Nous avons écouté avec attention ce que vous aviez à nous dire au sujet de ce projet de loi et nous n'oublierons pas vos paroles. Je vous demande toutefois, surtout compte tenu du fait que vous êtes l'un des responsables de votre communauté, ce que l'on pourrait faire pour apaiser ses inquiétudes? Quelles sont les démarches que l'on pourrait faire de manière générale, indépendamment de ce projet de loi, pour aider votre communauté?

**M. Asfour:** Nous avons besoin purement et simplement d'être consultés. Notre communauté a besoin d'être consultée pour savoir ce qui lui arrive, comment se protéger et que faire lorsqu'une personne est harcelée. Nombre de nos membres n'ont pas les réflexes ni les connaissances leur permettant de dénoncer les cas de harcèlement. Nombre d'entre eux n'ont pas les moyens de se faire aider par un avocat. Les incidents ne nous sont pas, et ne vous sont pas, signalés clairement et dans de bonnes conditions pour qu'on puisse en faire état. Nous avons besoin d'aide sur toute cette question. Nous avons besoin d'être consultés. Nous voulons savoir qui est visé et les personnes visées doivent pouvoir aller demander de l'aide, prendre des conseils juridiques et disposer des moyens pour le faire. Aux termes de notre Constitution, ils doivent avoir «leur place au soleil».



**Ms Sherazee:** When you pass legislation, you send a message to the public. Citizens look to the government to give instructions on how to conduct themselves. If you pass Bill C-36 in its current form, you are sending a message to the law enforcement and the intelligence agencies, as well as the general public, that it is okay to racially profile and it is okay to target, because it is all being done in the name of security, and that this great threat justifies whatever measures we take.

We are saying that law is a good way to send a message of tolerance to a people. The way that its minorities are treated is what will determine how tolerant Canada will be, particularly in a time of crisis.

In addition to that, there needs to be appropriate consultation. This legislation is being rushed through. We had to scramble to appear before you today. Many communities and organizations that have not even had an opportunity to read this bill will be detrimentally impacted.

We are asking you to take the time to deliberate. This is a very important measure. Terrorism is a grave threat. The review of this bill needs to be done properly.

**Dr. Asfour:** If a review committee is set up, we would love to be a part of that.

**Senator Beaudoin:** You raised a point regarding the proposed section 83.19 on page 29. Obviously this is the kind of problem that may be raised in court. In the first subsection the word "knowingly" is used; and in the second subsection it is stated:

For the purposes of this Part, a terrorist activity is facilitated whether or not

(a) the facilitator knows that a particular terrorist activity is facilitated;

Reference was made to the fact that the Supreme Court may refer to our debate. I would hope that they do that, but there is no certainty that they will. This is why we suggested, in our report on the subject matter of the bill, which was unanimously adopted, that we have certain protection in respect of these additional powers. That protection for us would take the form of the appointment of an officer of Parliament to monitor, and a sunset clause. We hope that the bill will be amended to include those measures.

Obviously, when you give additional power, there is a risk that that power will be challenged before the courts. There is the risk, of course, if the bill is permanent, as this one is, that the court will be somewhat more severe than if it were an emergency measure. That is why we suggested these two amendments to this bill. We are doing something, but we have to respect our own Constitution. This is a very important bill.

**Mme Sherazee:** Lorsqu'on adopte une loi, on envoie un message à l'opinion publique. Les citoyens se tournent vers le gouvernement pour que ce dernier leur donne des directives et leur dise comment se comporter. En adoptant le projet de loi C-36 sous sa forme actuelle, on fait comprendre aux services policiers de même qu'aux organismes de renseignements et à l'opinion publique dans son ensemble qu'il est normal d'établir des profils raciaux et de cibler certaines catégories du public parce que tout se fait au nom de la sécurité et que cette grande menace justifie toutes les mesures que nous prenons.

Nous disons que la loi est un bon moyen d'envoyer un message de tolérance aux gens. La tolérance du Canada se jugera à la façon dont il traite ses minorités, notamment en temps de crise.

De plus, il faut que l'on procède comme il se doit à des consultations. Cette loi est adoptée de manière précipitée. Nous avons dû nous bousculer pour comparaître devant vous aujourd'hui. Nombre de collectivités et d'organisations qui n'ont même pas eu la possibilité de lire ce projet de loi vont être affectées.

Nous vous demandons de prendre le temps de délibérer. Il s'agit là d'une mesure très importante. Le terrorisme est une grande menace. Il faut que l'examen de ce projet de loi soit fait dans les formes.

**M. Asfour:** Si un comité d'examen est mis en place, nous serions heureux d'en faire partie.

**Le sénateur Beaudoin:** Vous avez évoqué un point précis au sujet de l'article 83.19 à la page 29. C'est évidemment le genre de problème qui peut être évoqué devant un tribunal. Au premier paragraphe, on emploie le terme «sciemment», et le deuxième paragraphe dispose:

Pour l'application de la présente partie, il n'est pas nécessaire pour faciliter une activité terroriste;

a) que l'intéressé sache qu'il se trouve à faciliter une telle activité;

On a indiqué que la Cour suprême pourrait se reporter à nos délibérations. J'espère qu'elle le fera, mais ce n'est pas garanti. C'est pourquoi nous avons proposé, dans le rapport que nous avons adopté à l'unanimité au sujet de ce projet de loi, que l'on prévoit certaines mesures de protection pour contrecarrer ces pouvoirs supplémentaires. Pour nous protéger, il fallait selon nous qu'un agent du Parlement soit nommé pour contrôler l'application de la loi et que l'on prévoit en outre une disposition d'abrogation automatique. Nous espérons que ce projet de loi sera amendé de manière à faire place à ces mesures.

Bien entendu, lorsqu'on confère des pouvoirs supplémentaires, on court le risque que ces pouvoirs soient contestés devant les tribunaux. Le risque, bien entendu, c'est que si ce projet de loi doit s'appliquer indéfiniment, comme c'est le cas ici, le tribunal se montre quelque peu plus sévère que s'il s'agit d'une simple mesure d'urgence. C'est pourquoi nous proposons ces deux amendements au projet de loi. Nous prenons des dispositions, mais nous devons respecter notre propre Constitution. C'est un projet de loi très important.

I do not know if that answers your question, Ms Sherazee, on “terrorist activity.” There is some doubt left by that paragraph.

**Ms Sherazee:** The proposed section 83.32, is not a real sunset clause because it can be extended by resolution, not by Parliamentary debate or process. That is completely bypassed as are constitutional, democratic safeguards and supremacy. We would really caution you in regard to passing it the way it is.

**The Chairman:** On the question of resolution, we have dealt with this in a number of situations in the past. This is a process where there is debate. It is a process that is available to either house for committee study. In the past, on occasion, we have dealt with resolutions in joint committees. There is a parliamentary process that does surround the resolution that requires not only decision but also permits hearings and debate.

**Senator Andreychuk:** Are you saying that there is a targeting or a profiling in the bill, or are you saying that your concern relates to how the act will be administered? Do you have some concerns that the targeting will occur in the administration of the act by those who will exercise the power across this land? That administration may involve many people at many times. Inevitably, there will be, either through honest belief or otherwise, an excess of the power. Is that one of your submissions?

In the detention period of 72 hours, would it alleviate your fear if there were some sort of double-check or other scrutiny? It would now be done, according to the bill, in the confines and privacy of those who are entitled to do the investigation. If that investigative process had some double-check on it, would it alleviate your fears?

**Ms Sherazee:** It is true that the application and the enforcement of a law are just as important as the proclamation of a law.

The problems exist at both ends in regard to Bill C-36. The problem with the law is that it is vague and overly broad. The very core of the legislation, which is the definition of terrorist activity, will exacerbate the conditions that Arabs and Muslims are feeling, as well as other racialized groups. It will also create a climate in which the enforcement mechanisms, which are currently used, and the discriminatory results will be reinforced.

We are saying that the legislation itself will give the tools to the enforcement officials to enforce it in a manner that will be overly broad and that will have racist consequences.

As to whether there should be an additional check and balance in terms of the investigative hearings, we would support any measure that would introduce such an additional check and balance.

Je ne sais pas si ça répond à votre question, madame Sherazee, au sujet des «activités terroristes». Il reste un doute concernant l'application de ce paragraphe.

**Mme Sherazee:** Le projet d'article 83.32 ne prévoit pas vraiment une abrogation automatique étant donné que sa validité peut être prolongée par une résolution sans que le Parlement en ait délibéré. La primauté de notre Constitution et toutes les garanties démocratiques sont balayées d'un revers de la main. Nous vous déconseillons fortement d'adopter ce projet de loi dans son état actuel.

**La présidente:** Pour ce qui est de l'adoption par voie de résolution, nous avons déjà traité de cette question à un certain nombre de reprises par le passé. C'est une façon de procéder qui implique un débat. Dans le cadre de cette procédure, chacune des deux Chambres peut demander que la question soit étudiée devant un comité. Il est arrivé, à l'occasion, que nous adoptions ce genre de résolution au sein d'un comité mixte. Il y a au sujet des résolutions une procédure parlementaire qui exige qu'une décision soit prise mais qui autorise aussi que l'on procède à des audiences et à un débat.

**Le sénateur Andreychuk:** Est-ce que selon vous certaines catégories sont ciblées ou précisément visées dans le projet de loi, ou est-ce que vos inquiétudes portent sur la façon dont va être administrée la loi? Est-ce que vous craignez que des profils ethniques puissent être établis dans le cadre de l'administration de la loi par ceux qui seront chargés d'exercer ce pouvoir dans votre pays? L'administration de cette loi va impliquer bien des gens à de nombreuses reprises. Inévitablement, il y aura des excès de pouvoirs, soit sciemment, soit par inadvertance. Est-ce l'une de vos allégations?

Est-ce que vous seriez rassurés si au cours de la période de garde à vue de 72 heures on pouvait procéder à un contrôle indépendant ou à une autre forme de supervision? Cela va se faire, selon les dispositions actuelles du projet de loi, par les personnes mêmes qui sont chargées de l'enquête sans aucun contrôle de l'extérieur. Est-ce que vous seriez moins inquiets si cette opération de garde à vue s'accompagnait d'un certain contrôle?

**Mme Sherazee:** Il est vrai que l'application et la mise en oeuvre de la loi sont tout aussi importantes que sa promulgation.

Les problèmes se posent des deux côtés en ce qui a trait au projet de loi C-36. La loi a le défaut d'être vague et d'avoir une portée trop large. Au coeur même de la loi, soit la définition de l'activité terroriste, il y a une situation qui va rendre encore plus mal à l'aise les Arabes et les Musulmans ainsi que d'autres groupes que l'on définit selon leur race. On va par ailleurs créer un climat renforçant les mécanismes de répression, qui sont utilisés à l'heure actuelle, ainsi que les conséquences discriminatoires.

Nous alléguons que la loi elle-même va donner aux services chargés de la répression des outils ayant une trop grande portée qui auront des répercussions racistes.

Quant aux moyens de contrôle éventuels des gardes à vue, nous sommes favorables à toute mesure susceptible d'introduire des moyens de contrôle supplémentaires.

The review mechanisms that are currently in the bill fall short of giving us substantive and qualitative information. It is not sufficient for the Solicitor General or the Attorney General to provide statistics on the number of preventative arrests or investigative hearings. We need to understand what those statistics mean. The people who are in the best position to be able to do that are not solicitors general and attorneys general, but the people who have intimate interaction with the legislation. We believe that is the judiciary, and that is an independent body. Those should be a part of the review mechanism.

**Senator Joyal:** Dr. Asfour and Ms Sherazee, your brief raises many pointed legal issues in reference to the Charter. You refer to case law where the courts have pronounced on some of the freedoms that you maintain have been infringed upon in the bill. Is it your intention, if the bill were to pass as is, to make a court challenge, either you as a federation or in conjunction with other interested groups in Canada?

I would refer to your definition, for instance, of terrorist activities that could include lawful activities in a free and democratic society, the absolute liability that you say is contrary to both common law and Charter interpretation and the rights entrenched in section 8 of the Charter. It seems to me that this is almost a pre-feasibility study of a court challenge. Is it your intention to consider that in the near future?

**Dr. Asfour:** We are not in the business of having a government draft laws so that a federation such as ours can go to court to challenge it. Our mandate is to provide Arabs and Muslims in this country with their rights and duties, to talk to them, to teach them, and to show them what a Canadian has and does not have.

Obviously, you see that there are not only many loopholes, but holes, in this bill. Simply, the bill was rushed. I understand that 500 lawyers of Her Majesty worked on it day and night and everyone from every department came in and lumped in every last bit of what they wanted to put into it. The Justice Minister came down to the Justice Committee and, before hearing what the committee had to say about their findings, she introduced two amendments. They were what I would call "surgical" amendments. That was it. They closed the debate on it in Parliament. The Senate is given only four days to debate such a humungous piece of work and you must report simply so that someone can have a nice Christmas. I am sorry, this is a country here; this is not a Christmas gift.

Of course, if this bill is passed, the law will be challenged. We are not the only ones who see it as such. Yes, senator, we will challenge it, but we should not have to. It is not our business to challenge the government. The government should look after its own citizens. The Justice Minister should listen to the people. She went on national TV and said, "I listened to the people." I do not know what people she is listening to.

Les mécanismes d'examen que prévoit actuellement le projet de loi sont loin d'autoriser la divulgation d'une information de fond et de qualité. Il ne suffit pas que le solliciteur général ou que le procureur général fournisse des statistiques sur le nombre de gardes au vue ou d'audiences d'investigation. Nous devons pouvoir comprendre ce que signifie ces statistiques. Ce n'est pas le solliciteur général ou le procureur général qui est le mieux à même de le faire, mais les personnes qui sont le plus étroitement en contact avec la loi. Nous considérons que ce travail incombe au pouvoir judiciaire, sous la forme d'un organisme indépendant. Cette disposition devrait faire partie de tout mécanisme d'examen.

**Le sénateur Joyal:** Monsieur Asfour et madame Sherazee, vous soulevez dans votre mémoire nombre de questions de droit d'un grand intérêt au sujet de la Charte. Vous nous renvoyez à la jurisprudence, les tribunaux s'étant prononcés sur certaines libertés que vous estimez être remises en cause par ce projet de loi. Avez-vous l'intention, si ce projet de loi est adopté en l'état, de le contester en justice, que votre fédération agisse seule ou en collaboration avec d'autres groupements d'intérêt au Canada?

Je vous renvoie, par exemple, à votre définition des activités terroristes qui, selon vous, pourrait englober des activités licites dans une société libre et démocratique, la responsabilité sans faute étant selon vous contraire à la common law, à l'interprétation de la Charte et aux droits qui y sont proclamés à l'article 8. Il m'apparaît qu'il s'agit presque ici d'une étude de préféabilité d'une contestation judiciaire. Avez-vous l'intention d'envisager la chose dans un proche avenir?

**M. Asfour:** Le but du jeu n'est pas qu'un gouvernement rédige des lois pour qu'une fédération comme la nôtre puisse aller les contester en justice. Nous avons pour mandat de faire respecter les lois et les obligations des Arabes et des Musulmans de notre pays, de leur parler, de leur donner une certaine formation et de leur montrer ce qu'un Canadien a ou n'a pas à sa disposition.

De toute évidence, vous pouvez voir ici que ce projet de loi comporte non seulement de nombreuses échappatoires, mais aussi de graves lacunes. Il a tout bonnement été adopté à la hâte. Je comprends bien que 500 avocats de Sa Majesté ont travaillé nuit et jour sur ce texte et que chaque ministère a voulu dire son mot. La ministre de la Justice s'est présentée devant le comité de la justice et, après avoir entendu les arguments de ce comité, elle a déposé deux amendements. C'est ce que j'appellerais des amendements «chirurgicaux». C'est tout. On a clos les délibérations au sein du Parlement. Le Sénat n'a eu que quatre jours pour débattre de tout cet échafaudage juridique et il vous faut le renvoyer devant la Chambre sans faire de vagues pour que tout le monde puisse passer un bon Noël. Je regrette, mais il s'agit de notre pays ici; il n'est pas question de faire des cadeaux de Noël.

Bien évidemment, si ce projet de loi est adopté, la loi sera contestée en justice. Nous ne sommes pas les seuls à considérer la chose ainsi. Bien sûr, sénateur, nous allons le contester, mais nous ne devrions pas avoir à le faire. Ce n'est pas notre rôle que de contester le gouvernement en justice. Il appartient au gouvernement de prendre soin de ses propres citoyens. La ministre de la Justice devrait écouter la population. Elle est venue

We do not have to challenge this bill, senator. We do not have to go to court, waste money and effort and create animosity among Canadians. We do not have to challenge the police when they abuse power. We do not have to challenge judges. We do not have the facilities to employ lawyers and go to court day in and day out to challenge a law. As I see it, this is unnatural in our Canadian landscape. Please, heed what we are saying and do not allow this bill to turn our country into a police state.

**The Chairman:** Thank you very much, Dr. Asfour and Ms Sherazee. We are pleased that you were able to come today. You have given us a vivid description of your views on the bill. They will certainly be studied by our committee members who, as you see yourself, were very interested in what you had to say. We thank you for coming. We wish you well.

**Dr. Asfour:** Thank you for accommodating us. We really appreciate this.

**Senator Lynch-Staunton:** Madam Chair, can you tell us what Monday will bring as far as our schedule goes?

**The Chairman:** The plan, Senator Lynch-Staunton, is that we will meet as a committee at ten o'clock on Monday and begin our clause-by-clause review of the bill. We will continue that as long as necessary. We are cognizant of the reality that a budget will be released on Monday. Some of our senators may have some role to play after it is released. However, our concern will be the clause-by-clause analysis of the bill and any amendments that may be forthcoming.

To facilitate the work of the committee, I would suggest that any amendment by any senator be in writing and in both languages.

We also may wish to consider some of the questions that were raised in our hearings that are outside the clauses of the bill and upon which we might make reasoned and brief observations. We can perhaps work together on that, Senator Lynch-Staunton.

The Senate will be meeting at eight o'clock on Monday evening. It is my hope that we will be able to complete our work and present our report to the Senate that night.

Honourable senators, our next group of witnesses is now before us. We will hear from Mr. Trudell, Chair, Canadian Council of Criminal Defence Lawyers. From the Canadian Civil Liberties Association we have Mr. Borovoy. From the Federation of Law Societies of Canada, we have Mr. Royal, who is a board member for Alberta and the Northwest Territories. As well, we have Ms Corrick, who is from the Law Society of Upper Canada.

dire sur les chaînes de télévision nationale: «J'ai écouté la population.» Je ne sais pas de quelle population elle parle.

Nous ne devrions pas avoir à contester ce projet de loi, sénateur. Nous ne devrions pas avoir à nous présenter devant les tribunaux et gaspiller notre argent et nos forces pour créer de l'animosité entre les Canadiens. Nous ne devrions pas avoir à contester la police lorsqu'elle abuse de ses pouvoirs. Nous ne devrions pas avoir à contester les juges. Nous ne disposons pas des services pour employer des avocats et nous présenter tous les jours devant un tribunal pour contester une loi. Comme je vois les choses, ce n'est pas conforme à nos mentalités canadiennes. Je vous demande d'écouter ce que nous avons à dire et de ne pas permettre que ce projet de loi transforme notre pays en un État policier.

**La présidente:** Merci, monsieur Asfour et madame Sherazee. Nous sommes heureux que vous ayez pu venir aujourd'hui. Vous nous avez fait connaître avec force votre point de vue au sujet de ce projet de loi. Les membres de notre comité ne manqueront pas d'en tenir compte et, comme vous avez pu le voir vous-mêmes, nous sommes très intéressés par ce que vous avez à dire. Nous vous remercions d'être venus témoigner. Nos meilleurs vœux vous accompagnent.

**M. Asfour:** Merci de nous avoir accueillis. Nous vous en sommes vraiment très reconnaissants.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Madame la présidente, pouvez-vous nous dire quel sera notre programme lundi?

**La présidente:** Il est prévu, sénateur Lynch-Staunton, que notre comité se réunira lundi à 10 h pour entreprendre l'étude article par article du projet de loi. Nous poursuivrons jusqu'à ce que se soit terminé. Nous savons qu'un budget va être rendu public lundi. Certains de nos sénateurs auront éventuellement un rôle à jouer après sa divulgation. Notre priorité sera toutefois l'étude article par article du projet de loi et les amendements qui y seront apportés éventuellement.

Pour faciliter le travail du comité, je conseille à chaque sénateur de présenter ses amendements par écrit et dans les deux langues officielles.

Nous pourrions aussi éventuellement nous pencher sur certaines questions évoquées lors de nos audiences, qui ne se rattachent pas directement aux articles du projet de loi, mais au sujet desquelles nous pourrions éventuellement faire rapidement quelques observations. Nous pourrions peut-être en discuter ensemble, sénateur Lynch-Staunton.

Le Sénat doit se réunir à 20 h lundi soir. J'espère que nous aurons terminé notre travail et que nous pourrions présenter notre rapport ce soir-là au Sénat.

Honorables sénateurs, nous accueillons maintenant notre prochain groupe de témoins. Nous allons entendre M. Trudell, qui est président du Conseil canadien des avocats de la défense. Au nom de l'Association canadienne des libertés civiles, nous allons entendre M. Borovoy et, au nom de la Fédération des ordres professionnels de juristes du Canada, Mme Corrick, qui est membre du Barreau du Haut-Canada, ainsi que M. Royal, qui est membre du conseil de la fédération pour l'Alberta et les Territoires du Nord-Ouest.

Welcome all. We are pleased you could be here with us today. As you have seen, we have many senators who ask many questions and we try to accommodate each of them. It all depends on how loyal we are to each other by posing brief and succinct questions and whether we receive compressed but full answers from our witnesses.

With that caution, I would ask those of you who wish to give brief opening statements to please proceed.

**Mr. William M. Trudell, Chair, Canadian Council of Criminal Defence Lawyers:** Honourable senators, on behalf of the Canadian Council of Criminal Defence Lawyers, it is an honour to be here. We are grateful.

Prior to today's appearance I submitted a letter to the committee. In my opening statement I would like to go over it, after which I will have some brief comments.

The letter states:

Dear Senators:

You have now been asked to approve perhaps the most important piece of legislation in our lifetime, Bill C-36, the *Anti-Terrorism Act*.

Never before has the nation's hopes for your guidance and trust in your wisdom been more acute. Never before has the necessity for scrutiny not rubber stamping been so vital to the Canada we are and the Canada we may become.

We have placed an enormous amount of trust in our elected leaders, assuming that they know more than we do, or they would not request the powers in this Bill. We want to reject any suspicions that they are being bullied by American anecdote or law and order propaganda whispered by the powerful.

Many citizens, members of the Bar, journalists, academics, and elected and appointed representatives of Government have expressed concerns about the sweeping nature of the *Anti-Terrorism* legislation and its companions still to come.

These voices are not extremist and deserve to be heard. Indeed, Minister McLellan has a reputation for being firm but fair and open to consultation on changes to legislative proposals and has so acted here. But her mandate is different from yours. She in effect is the Chief Law Enforcement Officer in this country. You are the Nation's gatekeepers of the protection of individual liberty. You must examine this Bill closer to the ground, measure its impact and attempt to mitigate its negative potential.

There are many problems with this Bill. Perhaps, its complexity is a central one. It must be cross-referenced and read in conjunction with other legislation and international obligations. Even then it is difficult to understand.

But some provisions are clear. The unique powers it grants to Ministers and officials to issue certificates and restrict disclosure pulls shades down on open government.

Bonjour tout le monde. Nous sommes heureux que vous puissiez être parmi nous aujourd'hui. Comme vous avez pu le voir, nous avons de nombreux sénateurs qui souhaitent poser maintes questions et nous essayons de tous les satisfaire. Tout dépend de l'attention que chacun aura pour les autres en posant des questions brèves et succinctes auxquelles nos témoins sauront répondre de manière complète et concise.

Cet avertissement ayant été donné, je vais maintenant donner la parole à tous ceux d'entre vous qui souhaitent faire un exposé.

**M. William M. Trudell, président, Conseil canadien des avocats de la défense:** Honorables sénateurs, j'ai l'honneur de représenter ici le Conseil canadien des avocats de la défense. Nous vous remercions de nous avoir invités.

Avant ma comparution d'aujourd'hui, j'ai fait parvenir une lettre à votre comité. J'aimerais vous l'exposer ici, après quoi je ferai quelques rapides observations.

Voici ce qui est dit dans cette lettre:

Chers sénateurs:

Vous êtes appelés aujourd'hui à adopter ce qui est peut-être le texte de loi le plus important de toute une vie, soit le projet de loi C-36 qui correspond à la Loi antiterroriste.

Jamais notre pays n'a autant eu besoin de vos conseils et n'a eu autant confiance en votre sagesse. Jamais la nécessité de faire preuve de pondération sans se contenter de donner un blanc-seing pour le Canada d'aujourd'hui et celui de demain.

Nous avons placé une très grande confiance dans nos dirigeants élus en partant du principe qu'ils en savaient plus que nous, sinon ils n'auraient pas demandé les pouvoirs réclamés dans ce projet de loi. Nous ne voulons pas croire qu'ils se laissent entraîner par le spectacle américain ou par une propagande répressive soufflée par les puissants.

Nombre de citoyens, de membres du barreau, de journalistes, d'universitaires et de représentants élus et nommés du gouvernement se sont inquiétés des pouvoirs illimités de la Loi antiterroriste et des lois encore à venir qui s'y rattachent.

Ces voix ne sont pas extrémistes et méritent d'être entendues. D'ailleurs, la ministre McLellan a la réputation d'être ferme mais juste et prête à écouter les propositions d'amendement à la loi susceptibles de lui être présentées, ce qu'elle a fait ici. Toutefois, son mandat est différent du vôtre. Elle est en fait la responsable en chef de l'application des lois dans notre pays. Vous êtes les protecteurs des libertés individuelles dans notre pays. Il vous incombe de rester plus terre à terre, de mesurer les répercussions sur le terrain de ce projet de loi et d'essayer de limiter ses effets négatifs potentiels.

Ce projet de loi soulève de nombreux problèmes. Le principal est peut-être sa complexité. Il doit être interprété en se référant à d'autres lois ainsi qu'à nos obligations internationales. Même dans ce cas, il est difficile à appréhender.

Certaines de ses dispositions sont claires, cependant. Les pouvoirs exceptionnels qu'il confère aux ministres et aux fonctionnaires en matière de délivrance de certificats et de

The extraordinary and chilling powers it grants in relation to preventative arrests, investigative hearings, and compelling testimony are unknown in this country, and untested in their need and effect.

Mistakes will be made. Individuals will be targeted, arrested, perhaps then released. In the meantime their families will be the source of speculation in their communities, their children the objects of derision in the schools. The damage will be irreparable.

These extraordinary times seem to have resulted in extraordinary measures. They also call for extraordinary vigilance.

The Canadian Council of Criminal Defence Lawyers asks you Honourable Senators to consider carefully the proposed amendments that you will hear this week. Nevertheless, there is one key amendment that we feel is absolutely necessary.

Despite certain revisions from its original draft in providing for a yearly parliamentary report regarding the preventive arrest & investigative hearings provisions and a 3-year review, there is no real accountability in this Bill.

If those responsible decided that it is not in the public interest to report, they won't. Review provisions without teeth are historically meaningless. They do not happen.

This legislation requires an independent ombudsman, not to interfere but to oversee.

A retired Justice of the Supreme Court of Canada or Provincial Appellate Court should be named as an overseer and given the tools to do so effectively.

All preventative arrests, investigative hearings, their results, all Ministerial certificates issued, and the reasons therefore, must be reported to this "Overseer" annually.

This Ombudsman could hear Ministerial requests for the nondisclosure to Parliament of matters set out in the annual review report provisions. In this way meaningful independent accountability would be effected.

The main problems with this legislation are the sections which authorize operations in the dark. With this simple provision, Canadians perhaps could achieve a second level of security. Someone will be watching the State.

restrictions de la divulgation placent la transparence du gouvernement sous le boisseau.

Les pouvoirs extraordinaires et terriblement inquiétants qu'il confère en matière de gardes à vue, d'audiences d'investigation et d'obligation de témoigner sont inouïs dans notre pays et l'on n'a aucune idée de leur utilité et de leurs effets.

Des erreurs vont être commises. Des personnes vont être ciblées, arrêtées et éventuellement relâchées. Dans l'intervalle, leurs familles vont faire l'objet de toutes sortes de spéculations au sein de leurs communautés et leurs enfants vont être en butte aux moqueries à l'école. Le préjudice causé sera irréparable.

En ces temps exceptionnels, il semble que l'on ait fait appel à des mesures exceptionnelles. Il faut aussi qu'on fasse preuve d'une vigilance exceptionnelle.

Le Conseil canadien des avocats de la défense demande aux honorables sénateurs d'étudier sérieusement les amendements qui vont leur être proposés cette semaine. Il y a toutefois un amendement essentiel qui nous paraît absolument indispensable.

En dépit de certaines modifications apportées par rapport à la première version du projet de loi en ce qui a trait à la publication d'un rapport annuel par le Parlement portant sur les dispositions touchant les gardes à vue et les audiences d'investigation ainsi que la révision de la loi effectuée tous les trois ans, il n'y a pas véritablement d'obligation de rendre des comptes dans ce projet de loi.

Si les responsables jugent qu'il n'est pas dans l'intérêt général de publier un rapport, ils ne le feront pas. Les dispositions d'examen qui n'ont aucun mordant ne riment à rien historiquement. Elles ne sont pas suivies d'effets.

On a besoin dans cette loi d'un protecteur du citoyen indépendant ne se contentant pas d'intervenir mais procédant à un contrôle.

Un juge à la retraite de la Cour suprême du Canada ou d'une cour d'appel provinciale devrait être nommé en tant que contrôleur de l'application de la loi et il convient de lui donner les moyens de s'acquitter effectivement de sa tâche.

Toutes les gardes à vue, toutes les audiences d'investigation, leurs résultats, tous les certificats ministériels délivrés ainsi que leurs motifs devront être signalés chaque année à ce «contrôleur».

Ce protecteur du citoyen se chargerait d'entendre les demandes ministérielles de non-divulgation au Parlement de certaines questions devant figurer dans le rapport d'examen annuel. On pourrait ainsi rendre véritablement des comptes de manière indépendante.

Ce que l'on peut surtout reprocher à cette loi, ce sont les articles qui autorisent un fonctionnement en secret. Grâce à cette simple disposition, les Canadiens pourraient éventuellement obtenir un deuxième niveau de garantie. Quelqu'un se chargerait de surveiller l'État.

Ombudsman offices are key features of democracies. They oversee conflicts of interest and the workings of Ministries. In this way, while trusting in our elected representatives, we insure checks and balances along the way.

We urge the Senate to do no less with Bill C-36. In the rush to proclaim new measures of security, in these dark times, we should ensure a glimmer of light.

We have today provided to the members of the Senate a brief setting out certain concerns with other clauses that I hope you have an opportunity to consider.

Last night while coming to Ottawa, I heard reports of the Auditor General who oversees government spending. It struck me that that is about money. When we are talking about privacy and our individual rights, how can we say that an auditor, an ombudsman is not important?

It is our respectful submission to you that we are not in any way trying to interfere with the proper provisions of this proposed legislation. This is a special committee and this is a special bill.

I also could not help but hear rumours in the press, et cetera, that were unkind to this committee. Those rumours indicated that it was all over, all that was left now was a package and a bow. I do not believe that; nor does our council.

I would ask you to consider: What is wrong with having someone oversee this measure? The Senate's proposal on its first review of this bill was that an independent parliamentary overseer be appointed. It was rejected. I do not know why.

What would be wrong with having someone there, an overseer, an auditor, to ensure that we have real accountability?

**Mr. Alan Borovoy, General Counsel, Canadian Civil Liberties Association:** Honourable senators, we in the Canadian Civil Liberties Association have long believed that one of the most vital roles the Senate can play in our system is to improve and enhance the processes of Parliament. This is very much needed in relation to Bill C-36.

At the heart of the matter is the unresolved dilemma, if you like, of whether this bill is an emergency measure or whether it is designed to create new, normal powers. The problem is that, in a way, the government has given us the worst of both worlds. The way this bill has been rushed through the House is characteristic of an emergency; but, except for two provisions, these measures will linger indefinitely. That makes it look as if it was designed to create new, normal measures. This is a quandary that must be overcome.

Les bureaux des protecteurs des citoyens sont des attributs importants des démocraties. Ils contrôlent les conflits d'intérêts et le fonctionnement des ministères. De cette manière tout en faisant confiance à nos responsables élus, nous maintenons un certain équilibre.

Nous adjurons le Sénat de faire au moins cela dans le projet de loi C-36. Alors que nous cherchons à toute force à adopter de nouvelles mesures de sécurité, dans cette période très sombre, nous avons besoin d'un peu de lumière.

Nous avons remis aujourd'hui aux sénateurs un mémoire faisant état de nos préoccupations au sujet d'un certain nombre d'articles, et j'espère que vous aurez l'occasion de l'étudier.

Alors que j'étais hier soir en route pour Ottawa, j'ai entendu le compte rendu du rapport de la vérificatrice générale au sujet des dépenses du gouvernement. Ce qui m'a frappé, c'est que l'on parlait d'argent. Alors qu'ici nous parlons de protection de la vie privée et des droits de la personne, comment pourrait-on dire qu'un vérificateur, un protecteur du citoyen, n'a pas son importance?

Nous vous faisons respectueusement remarquer que nous ne cherchons aucunement à nous opposer aux dispositions légitimes de ce projet de loi. Nous avons affaire ici à un comité spécial et à un projet de loi spécial.

Je ne peux m'empêcher d'entendre ce que l'on dit dans les médias et dans d'autres milieux, qui ne sont pas tendres envers votre comité. Selon ces rumeurs, tout est bouclé, il ne reste plus qu'à mettre la ficelle sur le paquet. Je n'y crois pas, et notre conseil non plus.

Je vous pose la question: qu'y a-t-il de mal à ce qu'une personne supervise l'application de cette mesure? Lors de son premier examen de ce projet de loi, le Sénat a proposé la nomination par le Parlement d'un contrôleur indépendant. Cette proposition a été rejetée, je ne sais pas pourquoi.

Qu'y a-t-il de mal à ce que nous ayons quelqu'un, un contrôleur, un vérificateur, chargé de veiller à ce que l'on rende véritablement des comptes?

**M. Alan Borovoy, conseiller principal, Association canadienne des libertés civiles:** Honorables sénateurs, l'Association canadienne des libertés civiles est convaincue depuis longtemps que le rôle le plus fondamental que peut jouer le Sénat au sein de notre système est d'améliorer et de solidifier la procédure parlementaire. Nous en avons bien besoin en ce qui a trait au projet de loi C-36.

Au coeur du problème, il y a le dilemme non résolu, si vous voulez, qui consiste à savoir si ce projet de loi est une mesure d'urgence ou s'il vise à créer de nouveaux pouvoirs d'application courante. D'une certaine manière, le gouvernement nous a mis dans la pire des situations. L'étude précipitée de ce projet de loi par la Chambre est la caractéristique d'une mesure d'urgence mais, à l'exception de deux dispositions, ces mesures vont durer indéfiniment. On a alors l'impression que l'on a voulu créer des mesures nouvelles d'application courante. C'est un cercle vicieux dont il convient de sortir.

Therefore, we would suggest that, to whatever extent this committee approves clauses of the bill, those clauses ought to be subjected to a much shorter sunset clause, that is, a year. I submit that nothing would be lost in the government's campaign against terrorism. They could have their bill immediately and proceed to enforce it. However, to whatever extent they want any of these measures to linger, they would be effectively required to introduce them in manageable segments throughout the year so that there could be proper public and parliamentary debate. This bill is so full of complex features and it has been pushed through so fast that there has hardly been an opportunity for any of us to digest its implications. We would suggest that, by doing it this way, we would be approaching it properly. Let them proceed, but ensure that in a year's time any provision will lapse. In the meantime, if the desire is that any of these measures should be more permanent, we will have a proper debate at the time and we will be competent to conduct a proper debate.

I would like to spend the few remaining moments that I have to indicate that, with all the rush, the bill still, even with its amendments, contains serious flaws. I want to outline a couple of them.

I would go back to the controversial definition. In response to the criticism that the way the definition currently stands, it would bar Canadian citizens from supporting insurrectionary activities against repressive regimes abroad, the minister points to the exemption at the end and refers to the armed conflicts conducted in accordance with international law. She invokes a UN protocol that would give some sort of protection to insurrections against colonial domination, alien occupation and racist regimes. These do not exhaust the range of repressive regimes in this world.

Suppose, for example, there had been an insurrection against the former Soviet Union, or, currently, against Red China or Saddam Hussein. These regimes are home grown tyrannies. They are neither colonial, nor alien. Insofar as racism is concerned, these regimes are prepared to abuse their citizens without regard to race.

As long as any insurrection against such regimes is not deliberately targeting innocent civilians for serious violence, why should it be unlawful for Canadians to support them? In this connection, I will distribute in a moment a possible draft amendment to the definition that would incorporate some of this. I am not wedded to the terms, but it will give you some idea of how we might accomplish this objective, which I gather from what the government says they favour. It is just that they have not accomplished it.

The other part of the definition concerns the removal of the word "unlawful." This, we are invited to consider, will protect some of the civil disobedience that falls short of what most of us think of as terrorist activity.

Nous proposons par conséquent que quelles que soient les dispositions qui seront finalement adoptées par votre comité, elles soient soumises à une mesure d'abrogation automatique bien plus courte, soit en l'occurrence d'un an. Je vous fais remarquer que la campagne du gouvernement contre le terrorisme n'y perdrait rien. Il pourrait compter dans l'immédiat sur les dispositions de cette loi et pourrait les faire appliquer. Toutefois, dans la mesure où il souhaiterait prolonger l'application de ces mesures, il lui faudrait effectivement les représenter tout au long de l'année en les regroupant en plusieurs parties plus faciles à étudier afin qu'elles soient débattues comme il se doit au sein de l'opinion publique et du Parlement. Ce projet de loi présente tellement de dispositions complexes et il a été adopté avec une telle hâte que nous n'avons pas eu la possibilité de bien en apprécier toutes les répercussions. Ce serait, à notre avis, une meilleure façon de procéder. Donnons au gouvernement ce qu'il demande, mais assurons-nous que dans un délai d'un an toutes les dispositions de ce projet de loi seront automatiquement abrogées. Dans l'intervalle, si l'on souhaite que certaines de ces mesures deviennent permanentes, nous pourrions en débattre à loisir en toute connaissance de cause.

J'aimerais consacrer les quelques instants qui me restent à vous montrer qu'en raison de toute cette précipitation, ce projet de loi, malgré les amendements, comporte encore de sérieuses failles. Je vais vous exposer une ou deux d'entre elles.

Je reviens à la définition controversée. Pour répondre à ceux qui critiquent la définition actuelle et qui font remarquer que les citoyens canadiens ne pourraient plus appuyer des activités insurrectionnelles contre des régimes répressifs à l'étranger, la ministre fait état de l'exemption prévue à la fin du projet de loi, qui se rapporte aux conflits armés menés selon les règles du droit international. Elle invoque un protocole de l'ONU offrant une certaine forme de protection contre les insurrections menées contre la domination coloniale, l'occupation étrangère ou les régimes racistes. Voilà qui ne couvre pas toute la gamme des régimes répressifs dans le monde.

Supposons, par exemple, qu'il y ait eu une insurrection contre l'ancienne Union soviétique ou, à l'heure actuelle, contre la Chine communiste ou Saddam Hussein. Ces régimes sont des tyrannies internes. Ils ne sont ni de type colonial, ni étrangers. Sur le plan du racisme, ces régimes sont disposés à réprimer leurs citoyens quelle que soit leur race.

Dans la mesure où une insurrection contre ces régimes ne vise pas délibérément des citoyens innocents n'ayant commis aucune violence grave, pourquoi les Canadiens ne pourraient pas l'appuyer? À cet égard, je vais vous remettre tout à l'heure un projet d'amendement donnant une définition possible de ce genre d'activité. Je ne vous demande pas de la reprendre mot à mot, mais elle vous donne une idée de la façon dont on pourrait atteindre cet objectif, en fonction des buts que le gouvernement dit rechercher. Tout simplement, il s'y est mal pris en l'espèce.

L'autre partie de la définition consiste à retirer le terme «illicite». Nous vous signalons qu'en procédant ainsi on protégera certains actes de désobéissance civile que nous sommes nombreux à ne pas considérer comme des activités terroristes.



Consider again the recent nurses' strike in the Province of Alberta which, since it was conducted against a government bill, would satisfy the requirement of a political purpose. It represented a serious disruption, or it could have represented a serious disruption, to an essential service, a hospital service. It could have caused serious risk to the health of a segment of the public. Was it then intentional? Does it satisfy that requirement? Since it might be said that the nurses knowingly took the risk to their patients, such intent might be attributed to them. I am not insisting definitively that this is the way that a court would ultimately interpret the section or a jury might ultimately rule on the facts, I am simply suggesting it is reasonably arguable. There is just no earthly reason why the legitimate fight against terrorism requires running the risk. In short, the proposed subparagraph (E) should be removed. Nothing would be lost.

I have one other illustration to show how little attention has been paid to these details. I have seen no discussion of one particular clause of the bill except my own. In case you do not read my remarks, I will share my views with you.

A clause in the bill states that individuals, as well as organizations, can wind up on the list. This would mean that it would be unlawful for the rest of us to deal with the property of such individuals. We could not buy their homes, their cars or even their clothes. We could not rent from them.

It is one thing to treat an organization in this way. Its institutional life is limited. However, individuals lead ordinary lives. There must be something repugnant about transforming a person into a legal pariah without ever having convicted such a person of any unlawful conduct. How necessary is this to the fight against terrorism? I would consider that almost inevitably, any individual who is under consideration to be put on the list is likely, already, to be under intense surveillance, thereby enhancing the opportunity to intercept any unlawful behaviour.

Finally, we endorse what Mr. Trudell said about independent oversight. I notice in this connection that Professor Marty Friedland suggested that the Security Intelligence Review Committee be given this function. It has the experience, and it has the machinery. However, we ought to agree on the principle of a proper system of accountability.

I return to the original suggestion that, to whatever extent you are inclined to accept any of the current provisions of the bill, you subject them to a very short sunset clause so that, if the government wants these provisions to linger, we will have, at long last, a proper parliamentary and public debate.

All of which is, as always, respectfully submitted.

**Mr. Peter Royal, Q.C., Board Member for Alberta and Northwest Territories, Federation of Law Societies of Canada:**  
I appear here this morning on behalf of the regulators of the legal

Prenons à nouveau l'exemple de la grève des infirmières qui a eu lieu récemment en Alberta et qui, puisqu'elle s'opposait à un projet de loi du gouvernement, répondait à la définition d'une activité politique. Elle risquait véritablement de bouleverser un service essentiel, un service hospitalier, ou d'être présentée de cette manière. Elle aurait pu faire courir des risques graves à la santé d'une partie de la population. Était-ce intentionnel? Est-ce qu'elle correspond aux critères établis? Étant donné que l'on peut dire que les infirmières ont choisi sciemment de faire courir un risque à leurs patients, on peut leur prêter cette intention. Je ne vous dis pas que je suis convaincu qu'un tribunal ou qu'un jury interpréterait finalement les choses de cette façon, je vous dis simplement que l'on peut raisonnablement alléguer ce genre d'argument. Il n'y a tout bonnement aucune raison de courir un tel risque au nom de la lutte légitime contre le terrorisme. En somme, il faut supprimer le projet de division (E). On n'y perdra rien.

Je vais vous donner un autre exemple qui montre à quel point on s'est peu préoccupé de tous ces détails. Je n'ai vu personne d'autre que moi remettre en cause cette disposition particulière du projet de loi. Au cas où vous ne liriez pas mon mémoire, je vais vous en parler ici.

L'une des dispositions de ce projet de loi précise que les particuliers comme les organisations peuvent se retrouver sur la liste. Cela signifie qu'il sera illicite pour le reste de la population de transiger sur les biens de ces personnes. Nous ne pourrions pas acheter leurs maisons, leurs automobiles ou bien leurs vêtements. Nous ne pourrions rien leur louer.

On peut toujours traiter une organisation de cette manière. Sa durée de vie est limitée. Toutefois, un particulier mène une vie normale. Il y a quelque chose d'horrible à traiter une personne en véritable paria sur le plan juridique avant même qu'il soit reconnu coupable d'une telle conduite illicite. Quelle est l'utilité d'une telle mesure dans la lutte contre le terrorisme? J'imagine qu'il est pratiquement inévitable que toute personne que l'on envisage d'inscrire sur la liste va vraisemblablement faire l'objet d'une surveillance étroite, ce qui renforce la possibilité de déceler tout comportement illicite.

Enfin, nous sommes d'accord avec M. Trudell au sujet de l'exercice d'un contrôle indépendant. Je constate à ce propos que le professeur Marty Friedland a recommandé que l'on confie cette tâche au Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité. Il a l'expérience et les outils nécessaires. Nous devons toutefois nous entendre sur le principe de l'obligation de rendre des comptes en bonne et due forme.

Je reviens à ma première proposition selon laquelle, quelles que soient les dispositions que vous êtes prêts à accepter dans le projet de loi actuel, il vous faut prévoir une abrogation automatique dans un très court délai de manière à ce que le gouvernement, s'il veut prolonger la durée d'application de ces dispositions, instaure au minimum un large débat public et parlementaire.

Nous vous soumettons comme d'habitude toutes ces recommandations avec le plus grand respect.

**M. Peter Royal, c.r., membre du conseil de la Fédération pour l'Alberta et les Territoires du Nord-Ouest, Fédération des ordres professionnels de juristes du Canada:** Je comparais

profession, the 13 constituent provincial law societies. Nunavut advised yesterday that they are supportive of our brief. I speak on behalf of the 81,000 lawyers in this country. I will be speaking on behalf of the federation and dealing with the affairs of the bars that that are provincially mandated to self-govern the affairs of our respective organizations in the public interest.

We are pleased to be able to appear before you here this morning and for the opportunity to file with you our written brief, which I know you have received and which, I will assume, you have all read. We are mindful of the large number of organizations that have asked to appear, and we are sensitive to the time constraints under which the committee is operating. Having said that, however, the voice of the legal profession in this forum is an important one, I suggest, given the potential breadth of this legislation.

Our perspective as legislated overseers of our profession is distinct from that, for example, of the Canadian Bar Association which presented the Commons committee studying the bill with an impressive written brief, supplemented by their helpful oral submissions made by Simon Potter and his colleagues. Different, too, is our perspective from that of the Canadian Council of Criminal Defence Lawyers, represented by Mr. Trudell, and the Canadian Civil Liberties Association, represented by Mr. Borovoy.

Our submissions will deal with unique concerns that we have with respect to this proposed legislation.

However, having said that, we join with others who have expressed significant reservations about many aspects of this bill. Our focus will be on the core values of our profession and on the ethical obligations of our members. It is said that the Law Societies, the Barreau du Québec and the Chambre are the gatekeepers of the profession, and that is so. We regulate admission; we compel our members to carry mandatory, professional liability insurance; we require the maintenance of an assurance fund to reimburse clients where misappropriation has occurred; we provide continuing legal education programs; and we are responsible for ensuring the ongoing competence of our members and that, where appropriate and warranted, disciplinary sanctions are imposed upon them.

The special and specific concerns that we bring before your committee are those shared by all of our respective law societies. We speak to the issue with unanimity and with one voice. That should give the committee members who know, I suspect, a thing or two about lawyers, given there are several distinguished members of our profession amongst you here this morning, some real cause for concern, and that is that 81,000 members of our profession have agreed so quickly on so much. This is indicative of the significance that we, in the legal profession, attach to this extraordinary bill.

Honourable senators, we have the task of advising our members on a daily basis about their clearly competing and conflicting responsibilities that will arise under this legislation. We have the

ce matin au nom des responsables de la réglementation de la profession juridique, des 13 ordres provinciaux régissant la profession. Le Nunavut nous a informés hier que son organisation appuyait notre mémoire. Je parle au nom des 81 000 juristes de notre pays. Je vais parler au nom de la Fédération et traiter des questions relevant des barreaux qui sont mandatés par les provinces pour régir de manière autonome le fonctionnement de nos organisations respectives dans l'intérêt public.

Nous sommes heureux de pouvoir comparaître en ces lieux ce matin et d'avoir eu l'occasion de déposer un mémoire. Je sais que vous l'avez reçu et j'imagine que vous l'avez tous lu. Nous n'ignorons pas qu'un grand nombre d'organisations ont été appelées à comparaître et nous sommes conscients que votre temps est limité. Cela dit, toutefois, il est important que la voix de la profession juridique puisse se faire entendre dans ce cadre étant donné la très large portée que peut prendre à mon avis cette législation.

Le point de vue de notre ordre, chargé de superviser la profession, est distinct de celui de l'Association du Barreau canadien, par exemple, qui a déposé devant le comité de la Chambre des communes chargé d'étudier le projet de loi un excellent mémoire appuyé par les exposés judicieux de Simon Potter et de ses collègues. Notre point de vue est aussi différent de celui du Conseil canadien des avocats de la défense, représenté par M. Trudell, et de l'Association canadienne des libertés civiles, représentée par M. Borovoy.

Nous allons traiter des préoccupations bien particulières qui sont les nôtres au sujet de ce projet de loi.

Cela étant dit, toutefois, nous joignons notre voix à celle de tous ceux qui ont exprimé des réserves importantes au sujet de nombre de dispositions de ce projet de loi. Nous nous en tiendrons aux valeurs essentielles de notre profession et aux obligations de nos membres sur le plan de l'éthique. On dit que les Associations du Barreau, le Barreau du Québec et la Chambre sont les gardiens de la profession, ce qui est vrai. Nous réglementons les admissions; nous obligeons nos membres à souscrire des assurances professionnelles obligatoires; nous imposons l'administration d'une caisse d'indemnisation permettant de rembourser les clients en cas de détournements; nous dispensons des programmes de formation juridique permanents; enfin, nous nous chargeons de garantir la compétence de nos membres et, lorsque c'est justifié, nous leur imposons des sanctions disciplinaires.

Les préoccupations bien particulières que nous signalons à l'attention de votre comité sont celles de toutes nos associations du barreau. Elles font l'unanimité et nous parlons ici d'une seule voix. Ce qui devrait donner vraiment à réfléchir, à mon avis, à un certain nombre de membres de votre comité qui connaissent un peu les avocats, puisque vous êtes nombreux ici ce matin à faire partie de notre profession, c'est à quel point les 81 000 membres de notre profession se sont entendus rapidement sur tant de choses. C'est le signe de l'importance que la profession juridique accorde à ce projet de loi exceptionnel.

Honorables sénateurs, notre tâche est d'informer quotidiennement nos membres des différentes responsabilités de toute évidence contradictoires que leur impose cette législation.

task of ensuring, as far as possible, the continued maintenance of an independent bar, which is something that is clearly in the public interest.

This leads us into the identification of some fundamental principles that shape us, as a free and democratic society. The right to counsel, independent of the state, one who is fearless and who has undivided loyalty to his or her client, is an undisputed principle of fundamental justice, and one that is enshrined within the Canadian charter. We suggest that this bill seriously compromises this right. This bill creates unwarranted barriers between solicitor and client, and it mandates that lawyers must routinely breach their professional obligations toward those clients.

Two clauses of Bill C-36 will subject lawyers to the risk of criminal prosecution for fulfilling their professional obligations in advising and representing anyone subject to the proposed provisions contained in the bill. The proposed section 83.03 makes it an offence, punishable by up to 10 years in prison, for making financial or other related services available, knowing that the services will be used by or benefit a terrorist group. "Other related services" is not defined in this bill. The bill will further make it an offence to knowingly participate in or contribute to, directly or indirectly, any activity of a terrorist group for the purpose of enhancing the ability of the group to facilitate or carry out terrorist activity. I refer to the proposed subsection 83.18(3) which states:

Participating in or contributing to an activity of a terrorist group includes

(b) providing... a skill or an expertise for the benefit of, at the direction of or in association with a terrorist group;

A court may consider the fact that a person received a benefit from a terrorist group in determining whether the person participated in or contributed to any terrorist activity. The penalty for this offence is also up to 10 years in prison.

It cannot be denied, I suggest, that lawyers who represent individuals or groups subject to the provisions of the legislation, provide a skill or an expertise for the benefit of a terrorist group. In addition, a lawyer's retainer may be considered a benefit received from a terrorist group. Lawyers could be prosecuted for participating in or contributing to the activity of a terrorist group and be imprisoned again for up to 10 years. These are not, I suggest, fanciful, imaginary or far-fetched scenarios. I suggest that our members have legitimately expressed these concerns in respect of such potential liability.

There is no exemption from these provisions for lawyers who act lawfully by the giving of legal advice and by providing representation to accused or suspected persons. There does not seem to be a bona fide reason for this, given that lawyers, like everyone else, are subject to the regular Criminal Code provisions that deal with criminal conduct, such as aiding and abetting, counselling, being an accessory after the fact, attempts and

Notre rôle est de garantir, dans toute la mesure du possible, le maintien d'un barreau indépendant, ce qui est clairement dans l'intérêt public.

Cela nous amène à définir un certain nombre de principes fondamentaux qui nous caractérisent dans une société libre et démocratique. Le droit à disposer d'un avocat, indépendant de l'État, inébranlable et profondément loyal envers son client ou sa cliente, est un principe incontesté et fondamental de la justice que reconnaît la Charte canadienne. Nous considérons que ce projet de loi remet sérieusement en cause ce droit. Il crée des barrières injustifiées entre l'avocat et son client et il oblige les avocats à enfreindre régulièrement leurs obligations professionnelles envers leurs clients.

Deux dispositions du projet de loi C-36 vont faire courir aux avocats le risque de faire l'objet de poursuites au pénal lorsqu'ils s'acquittent de leurs obligations professionnelles en conseillant et en représentant une personne passible de l'application des dispositions de ce projet de loi. Le projet d'article 83.03 érige en infraction, passible d'un emprisonnement maximal de 10 ans, le fait de fournir des services financiers ou d'autres services connexes, sachant que ces services seront utilisés par un groupe terroriste ou lui profiteront. On ne définit pas dans le projet de loi ce que sont ces «services connexes». Le projet de loi érige ensuite en infraction le fait de participer ou de contribuer sciemment, directement ou indirectement, à toute activité d'un groupe terroriste ayant pour but d'accroître effectivement la capacité de ce groupe terroriste de se livrer à une activité terroriste ou de la faciliter. Je vous renvoie au paragraphe 83.18(3) qui dispose:

La participation ou la contribution à une activité d'un groupe terroriste s'entend notamment:

b) du fait de mettre des compétences ou une expertise à la disposition de quiconque;

Le tribunal pourra tenir compte du fait qu'une personne a reçu une contrepartie de la part d'un groupe terroriste pour déterminer dans quelle mesure elle a participé ou contribué à une activité terroriste. La sanction prévue pour une telle infraction est là encore d'une peine allant jusqu'à 10 ans d'emprisonnement.

On ne peut nier, à mon avis, que les avocats qui représentent des personnes ou des groupes passibles des dispositions de cette loi mettent leurs compétences et leur expertise au service d'un groupe terroriste. On peut aussi considérer les honoraires de l'avocat comme une contrepartie versée par le groupe terroriste. On pourrait ainsi poursuivre les avocats pour avoir participé ou contribué aux activités d'un groupe terroriste et leur infliger une peine maximale de 10 ans d'emprisonnement. Ce ne sont pas là, à mon avis, des scénarios absurdes ou imaginaires. Je considère qu'il est normal que nos membres soient préoccupés par cette responsabilité potentielle.

Aucune dérogation n'est prévue pour les avocats qui agissent dans le cadre légal de leurs obligations et qui conseillent et représentent une personne accusée ou soupçonnée. Il ne semble pas y avoir de raison légitime à cela, étant donné que les avocats, comme tout le monde, sont passibles des dispositions du Code criminel d'application générale qui traitent des comportements criminels, tels que la complicité avant ou après le fait, la

conspiracy; all criminal offences that prohibit lawyers from assisting clients to commit crimes.

Canadian lawyers are courageous and they honour the principle that every person has the right to counsel. To expect lawyers to risk criminal prosecution is, we would suggest, asking too much of our profession. The requirement that the provincial Attorney General, must first consent to such a prosecution is not a sufficient safeguard, in our respectful submission.

Other features of this bill that will adversely affect the right to counsel, include the amendments to the code, making it an offence to knowingly deal, directly or indirectly, in any property owned by, controlled by, or on behalf of, a terrorist group. Entering into or facilitating any transaction in respect of such property and providing financial or other related services in respect of such property, will also be an offence. This provision will make it an offence for lawyers acting for people or groups subject to the bill to accept retainers from their clients for professional services. This is the so-called "freezing of property" provision found in the legislation.

Furthermore, the bill provides for forfeiture orders of property owned or controlled by a terrorist group. Lawyers' retainers held in their trust accounts could well be ordered forfeited, pursuant to these provisions. Unlike the general forfeiture provisions that we find in the Criminal Code, no substantive offence need first be proven beyond a reasonable doubt. Indeed, there may be no charge ever brought for the respondent, owner or possessor to answer. The requisite onus is the civil standard — proof on a balance of probabilities. Unlike the new Proceeds of Crime (Money Laundering) Act, money received by lawyers for professional fees, for disbursements, or for the posting of bail has not been exempted from these provisions of Bill C-36.

The combined effects of this legislation will make it difficult, if not impossible, for someone subject to the provisions of the bill to retain legal counsel, rendering their right to the counsel of their choice to losery, I suggest.

However, it is not only barriers to the retention of counsel that this legislation creates that are of concern for us, for, even if counsel is retained, that counsel will necessarily lack the independence necessary to the maintenance of a proper solicitor-client relationship. A number of provisions in the bill violate the requirement that solicitors hold in confidence information received from their clients. Bill C-36 will routinely require lawyers to disclose confidential solicitor-client information to the state, thereby conscripting them against their clients and making it impossible for them to act as independent legal advisers with undivided loyalty.

fourniture de conseils, la tentative de crime ou la conspiration, qui sont toutes des infractions pénales interdisant aux avocats d'aider leurs clients à commettre des crimes.

Les avocats canadiens ne manquent pas de courage et ils font honneur au principe selon lequel tout le monde a droit à un avocat. C'est beaucoup trop demander à notre profession, selon nous, que de s'attendre à ce que les avocats prennent le risque de poursuites criminelles. Nous faisons respectueusement remarquer qu'il ne suffit pas d'exiger que le procureur général de la province consente au préalable à de telles poursuites.

Il y d'autres dispositions de ce projet de loi qui vont remettre en cause le droit d'avoir un avocat, notamment les modifications apportées au code, qui érige en infraction le fait d'entretenir sciemment des liens, directement ou indirectement, avec un bien contrôlé ou possédé, par un groupe terroriste, ou en son nom. Toute transaction effectuée ou facilitée au sujet de ce bien ou encore le fait de fournir des services financiers ou connexes en ce qui a trait à ce bien, constitueront là aussi des infractions. Cette disposition érigera en infraction le fait pour les avocats représentant les personnes ou les groupes passibles des dispositions du projet de loi d'accepter des honoraires de la part de leurs clients au titre des services professionnels rendus. Il s'agit de la disposition qualifiée de «gel des biens» que l'on trouve dans le projet de loi.

De plus, le projet de loi prévoit la possibilité de prononcer des ordonnances de confiscation des biens possédés ou contrôlés par un groupe terroriste. En vertu de ces dispositions, on pourrait très bien ordonner la confiscation des honoraires des avocats détenus dans leurs comptes de fiducie. Contrairement à ce qui se passe au sujet des mesures de confiscation prévues dans le Code criminel, il n'est pas nécessaire de prouver hors de tout doute raisonnable qu'une infraction a réellement été commise. Il se peut même d'ailleurs que l'accusé, le propriétaire ou le possesseur n'ait à répondre d'aucun chef d'inculpation. La charge de la preuve est celle des affaires civiles — soit en fonction de la prépondérance des probabilités. Contrairement à ce que prévoient les dispositions de la nouvelle Loi sur le recyclage des produits de la criminalité, l'argent reçu par les avocats à titre d'honoraires, de remboursement de leurs frais ou du versement d'une caution n'est pas exonéré des dispositions du projet de loi C-36.

Les effets combinés des différentes dispositions de cette loi feront qu'il sera difficile, sinon impossible, qu'une personne qui tombe sous le coup de cette loi puisse engager un avocat ce qui, à mon avis, fera litière de son droit à engager l'avocat de son choix.

Toutefois, ce ne sont pas uniquement les obstacles empêchant l'accusé de retenir les services d'un avocat qui nous inquiètent dans cette loi car, même si l'on engage un avocat, celui-ci ne disposera pas de l'indépendance dont il a besoin pour maintenir une bonne relation d'avocat à client. Un certain nombre de dispositions de ce projet de loi enfreignent la règle de confidentialité de l'information dont dispose l'avocat au sujet de son client. Le projet de loi C-36 oblige de manière générale les avocats à divulguer à l'État les renseignements confidentiels communiqués par leurs clients, ce qui les oppose à ceux-ci et ne leur permet plus d'agir en tant que conseillers juridiques indépendants entièrement dévoués à leurs clients.

The proposed section 83.1 in Bill C-36 will require everyone to disclose forthwith to both the RCMP and CSIS, the existence of property in their possession or control that they know is owned, or controlled by, or on behalf of a terrorist group, information about a transaction or a proposed transaction, in respect of such property. Lawyers who hold money in their trust accounts on behalf of entities listed by the government as terrorist groups, for example, will be forced to become witnesses against their clients and immediately disclose the existence of such trust funds to both RCMP and to CSIS. Failure to do so will subject lawyers to fines of up to \$100,000 or 10 years in prison.

Furthermore, amendments to the Proceeds of Crime (Money Laundering) Act will expand the nature of transactions that lawyers will be required to report to FINTRAC, including financial transactions that lawyers have reasonable grounds to suspect are related to a terrorist activity financing offence. The act will prohibit lawyers from telling their own clients, with the intent to prejudice a criminal investigation, that they have made such a report, whether or not such an investigation has begun. In essence, the act will compel lawyers, on pain of imprisonment, to breach the fundamental principles underlying the solicitor-client relationship and to not inform their clients that the relationship has been breached. The FLSC, the Law Society of British Columbia and, laterally, the Law Society of Alberta, have recently challenged the constitutionality of section 5 of the regulations of the Proceeds of Crime (Money Laundering) Act. This section requires that lawyers make reports about their clients, without advising those clients, principally on the basis that it compels lawyers to gather and provide evidence against their clients on behalf of the state. I noticed that Minister McLellan alluded to this when she appeared before your committee a day or two ago.

On November 20, 2001, the British Columbia Supreme Court issued an interlocutory order exempting lawyers from the application of section 5 of the regulations pending a full hearing of the case. In making the order, the Honourable Madam Justice Allan described section 5 of the regulations as the authorization of, and I quote: "... an unprecedented intrusion into the traditional solicitor-client relationship." Bill C-36, honourable senators, will expand this intrusion.

This proposed legislation, as noted by Professor Irwin Cotler, M.P., McGill University, is not so much Charter proof, as Minister McLellan asserts, as it is Charter bound.

I will speak to the point about conscripting lawyers against their clients in investigative hearings. Much has been said about that. Bill C-36 will compel individuals who police believe have information about terrorism offences that have been committed, or will be committed, or information about the whereabouts of a suspected terrorist to appear before a judge to answer questions and/or to produce anything in their possession or control to the presiding judge. Witnesses will find themselves impaled on what

L'article 83.1 du projet de loi C-36 exige que toute personne communique sans délai à la GRC et au SCRS l'existence de biens qui sont en sa possession ou à sa disposition et qui, à sa connaissance, appartiennent à un groupe terroriste, ou qui sont à sa disposition, directement ou non, ainsi que tout renseignement portant sur une opération, réelle ou projetée, mettant en cause ces biens. Les avocats qui, par exemple, détiennent de l'argent dans leurs comptes de fiducie pour le compte d'organismes répertoriés par le gouvernement comme étant des groupes terroristes, seront obligés de témoigner contre leurs clients et de divulguer immédiatement à la GRC et au SCRS l'existence de ces comptes de fiducie. S'ils ne le font pas, ils seront passibles d'une amende pouvant s'élever à 100 000 \$ ou d'un emprisonnement pouvant aller jusqu'à 10 ans.

De plus, les modifications apportées à la Loi sur le recyclage des produits de la criminalité vont étendre la portée des transactions que les avocats seront tenus de signaler au répertoire des opérations financières, notamment lorsqu'il s'agit d'opérations financières que les avocats ont des motifs raisonnables d'associer à des activités terroristes. Dans l'intention de ne pas porter préjudice à une enquête pénale, la loi interdira aux avocats d'informer leurs propres clients qu'ils ont envoyé un tel rapport, que l'enquête ait ou non déjà commencé. En somme, la loi obligera les avocats, sous peine de prison, d'enfreindre les principes fondamentaux qui sous-tendent la relation entre l'avocat et son client et de ne pas informer leurs clients que cette relation a été rompue. La FOPJC, la Law Society of British Columbia ainsi que la Law Society of Alberta ont récemment contesté la constitutionnalité de l'article 5 du règlement d'application de la Loi sur le recyclage des produits de la criminalité. Cet article exige que les avocats fassent des rapports au sujet de leurs clients sans les avertir et on lui reproche principalement d'obliger les avocats à recueillir des données et à apporter des preuves contre leurs clients pour le compte de l'État. J'ai relevé que la ministre McLellan avait fait allusion à cette question lorsqu'elle a comparu devant votre comité il y a un ou deux jours.

Le 20 novembre 2001, la Cour suprême de la Colombie-Britannique a délivré une ordonnance interlocutoire exemptant les avocats de l'application de l'article 5 de ce règlement en attendant l'audience en bonne et due forme de cette affaire. En rendant cette ordonnance, l'honorable juge Allan a qualifié en ces termes les dispositions de ce règlement: «[...] un empiètement sans précédent sur la relation traditionnelle entre l'avocat et son client». Le projet de loi C-36, honorables sénateurs, va accentuer cet empiètement.

Le projet de loi, comme l'a fait remarquer le député Irwin Cotler, professeur à l'université McGill, est moins à l'épreuve de la Charte, contrairement à ce qu'affirme la ministre McLellan, que promis aux foudres de celle-ci.

Laissez-moi évoquer le fait que l'on va dresser les avocats contre leurs clients lors des audiences d'investigation. On en a beaucoup parlé. Le projet de loi C-36 obligera les personnes qui possèdent, selon la police, des renseignements au sujet d'actes terroristes ayant été commis par le passé ou allant être commis à l'avenir, ou encore des renseignements permettant de localiser un terroriste présumé, de comparaître devant un juge pour répondre à des questions ou encore pour remettre au juge président le tribunal

the late Professor Wigmore referred to so eloquently as the “three horns of the triceratops.” What should I do here? Should I disclose and cause harm to others or myself? Should I commit perjury? Should I refuse to answer questions, thereby resulting in my detention?

These hearings not only represent a disturbing departure from the fundamental right of a citizen to remain silent during the investigation of a suspected offence, a right recognized by the Supreme Court as a principle of fundamental justice enshrined within section 7 of the Charter, but they also amount to judicially supervised interrogations of witnesses or suspects, positioning the judiciary much closer to the investigatory process than ever before.

The bill is silent with respect to sanctions that may be imposed for a witness who refuses to appear, refuses to answer questions or to produce things in their possession and/or control. Presumably, broad contempt powers would be available to the court for the offending witness.

Will lawyers be required to appear before a judge to answer questions about their clients? Information covered by solicitor-client privilege is protected from disclosure during an investigative hearing, but confidential solicitor-client communications are not. Again, lawyers could be conscripted against their clients.

Our colleagues from Ontario, from the Law Society of Upper Canada, feel so strongly about investigative hearings and the entire topic of preventative arrest — a topic that we have not touched upon in our submission because it is outside the ambit of our concern as regulators — that they urge that these proposed sections in the bill ought to be removed from the bill in its entirety.

Two final provisions on the question of solicitor-client confidentiality ought to be mentioned. The bill will permit the search of a lawyer's office, pursuant to a warrant per the proposed section 83.3. This is not extraordinary. However, the bill is altogether silent on the process for determining a claim of solicitor-client privilege. Criminal Code provisions setting out procedures for determining the issue of solicitor-client privilege have been struck down recently by superior courts of appeal in several provinces. The issue is scheduled to be heard in the next week or two by the Supreme Court of Canada in a number of companion cases such as *R. v. Lavallee*, *R. v. Fink*, a case from Ontario which is rather aptly named, and *White et al v. the Attorney General of Canada*. The absence of any mention of the confidential nature of information that may be seized in lawyers' offices or the topic of solicitor-client privilege, sends the wrong message to law enforcement officials. There is reason to be concerned that material seized from a law office during such a search may not be sufficiently protected from disclosure to the state pending a judicial determination on the issue of privilege.

tout ce qu'elles peuvent avoir en leur possession ou sous leur contrôle. Les témoins vont se trouver empalés sur ce que le défunt professeur Wigmore a appelé si éloquemment «les trois cornes du tricératops». Que dois-je faire ici? Dois-je divulguer les renseignements et porter préjudice à d'autres ou à moi-même? Dois-je me parjurer? Dois-je refuser de répondre aux questions, ce qui va entraîner mon incarcération?

Non seulement il est inquiétant de constater que ces audiences dérogent au droit fondamental de garder le silence lorsqu'une infraction présumée fait l'objet d'une enquête, droit reconnu par la Cour suprême comme un principe de la justice fondamentale consacré par l'article 7 de la Charte, mais en outre on peut assimiler cette façon de procéder à une interrogation supervisée par la justice des témoins ou des suspects, ce qui amène plus que jamais la justice à se rapprocher des méthodes inquisitoires.

Le projet de loi ne dit rien des sanctions qui pourront être imposées à un témoin qui refuse de comparaître, de répondre aux questions ou de remettre des choses en sa possession ou sous son contrôle. On peut penser que la Cour pourra se prévaloir de l'infraction d'outrage au tribunal à l'encontre des témoins récalcitrants.

Est-ce que les avocats vont être obligés de comparaître devant un juge pour répondre à certaines questions au sujet de leurs clients? L'information faisant l'objet d'un privilège entre l'avocat et son client est protégée contre toute divulgation lors d'une investigation, mais les communications confidentielles entre cet avocat et son client ne le sont pas. Là encore, les avocats pourraient être appelés à témoigner contre leurs clients.

Nos collègues de l'Ontario, du Barreau du Haut-Canada, sont si opposés aux investigations et à toute la question qui entoure la garde à vue — un sujet que nous n'avons pas évoqué dans notre mémoire parce qu'il ne relève pas des compétences de notre ordre chargé de réglementer la profession — qu'ils insistent pour que l'on retire purement et simplement ces dispositions du projet de loi.

Il convient enfin de mentionner deux dernières dispositions concernant la confidentialité des communications entre l'avocat et son client. En vertu des dispositions du projet d'article 83.3, on pourra perquisitionner les bureaux d'un avocat si l'on dispose d'un mandat. Il n'y a là rien d'extraordinaire. Toutefois, le projet de loi ne dit absolument rien de la procédure permettant de juger d'une demande visant à invoquer le privilège entre l'avocat et son client. Les dispositions du Code criminel établissant les procédures permettant de juger de la question du privilège entre l'avocat et son client ont été abrogées récemment par les cours supérieures d'appel de plusieurs provinces. La question doit être entendue dans une semaine ou deux par la Cour suprême du Canada dans un certain nombre d'affaires similaires telles que *R. c. Lavallee*, *R. c. Fink*, une affaire de l'Ontario au nom prédestiné, et *White et autres c. le Procureur général du Canada*. Le fait que l'on ne mentionne aucunement la nature confidentielle de l'information susceptible d'être saisie dans les bureaux des avocats ou encore que l'on passe sous silence la question du privilège entre l'avocat et son client ne peut que donner de mauvaises idées aux responsables des services policiers. On a des raisons de craindre que le matériel saisi dans un cabinet d'avocats lors d'une telle

Finally, amendments to the National Defence Act, contained within Bill C-36 will allow the Minister of National Defence to authorize the interception of private communications between a foreign person and a Canadian citizen. This is a significant change, we suggest. No judicial authorization is required at all. The power is vested solely in the minister. Until now, the Communications Security Establishment, the body that actually conducts the surveillance, was only permitted to target foreign communications. This power could well be used to intercept or could result in interception of confidential solicitor-client communications on the authority of the Minister of National Defence alone.

Bill C-36, honourable senators, expands state powers in significant and disturbing ways. Many of them will deny Canadians the right to independent counsel, and they will intrude on the confidentiality of the lawyer-client relationship. The bill weaves these extraordinary powers into the fabric of our criminal and other laws making them part of our legal landscape.

The added danger in this is that these exceptional measures and powers will become the norm. What will the government do the next time the country faces a terrorist crisis? It will ratchet up the already extraordinary measures in place. Powers, once granted law enforcement agencies, are rarely withdrawn.

The further danger is the leakage of these extraordinary measures into the rest of the criminal justice system. We do not have to look too far to find recent examples of this. At the recent conference on Bill C-36 held at the University of Toronto, Professor Oren Gross of Tel Aviv University noted the curtailment to the right of silence in the United Kingdom as an example of this kind of leakage.

In 1988, the British government enacted The Police and Criminal Evidence (Northern Ireland) Order in response to a series of serious terrorist attacks. The order limits the right to silence to suspects accused in a police investigation and at any subsequent trial. The government said at the time that these measures were proclaimed that they were essential to combat terrorism in Northern Ireland. Unfortunately, the language of the order was not confined to terrorist acts, but limited the right to silence of all criminal suspects and accused in Northern Ireland.

Six years later, the British Parliament enacted similar legislation that applies to the entire United Kingdom. There is no reason to believe that a similar situation cannot happen here in Canada. Someone who knows something about a terrorist will be compelled to answer questions before a judge now. Why not someone who knows something about a sex offender or an armed robber? This is a slippery slope indeed.

perquisition ne soit pas suffisamment protégé contre toute divulgation à l'État en attendant que la justice se soit prononcée sur la question du privilège.

Enfin, les modifications apportées à la Loi sur la défense nationale dans le projet de loi C-36 permettront au ministre de la Défense nationale d'autoriser l'interdiction de communications privées entre un étranger et un citoyen canadien. Il s'agit là à notre avis d'un changement important. Aucune autorisation judiciaire n'est requise. Ce pouvoir est confié uniquement au ministre. Jusqu'à présent, le Centre de la sécurité des télécommunications, l'organisme effectivement chargé de la surveillance, n'était autorisé qu'à s'en prendre aux communications de l'étranger. Ce pouvoir pourrait très bien être utilisé pour intercepter des communications confidentielles entre l'avocat et son client ou se traduire par l'interception de ces communications sous la seule responsabilité du ministre de la Défense nationale.

Le projet de loi C-36, honorables sénateurs, étend les pouvoirs de l'État d'une manière inquiétante et significative. Nombre de ces pouvoirs vont retirer aux Canadiens le droit d'avoir un avocat indépendant et remettre en cause la confidentialité de la relation entre l'avocat et son client. Ce projet de loi insère ces pouvoirs extraordinaires dans le cadre de notre droit pénal et de l'ensemble de nos lois, les intégrant à notre paysage juridique.

Il y a aussi le risque que ces mesures et ces pouvoirs exceptionnels deviennent la norme. Que fera le gouvernement la prochaine fois que notre pays va faire face à une crise terroriste? Il va renforcer encore les mesures déjà exceptionnelles qui sont en place. Une fois qu'on a accordé des pouvoirs aux organismes chargés de l'application des lois, on les retire rarement.

Il y a en outre le risque que ces mesures exceptionnelles se diffusent dans tout notre système de justice pénale. Nous n'avons pas à aller bien loin pour en trouver des exemples récents. Lors d'une conférence qui s'est tenue récemment au sujet du projet de loi C-36 à l'Université de Toronto, le professeur Oren Gross, de l'Université de Tel Aviv, a cité à titre d'exemple de cette diffusion le fait qu'au Royaume-Uni on empiétait sur le droit de garder le silence.

En 1988, le gouvernement britannique a adopté The Police and Criminal Evidence (Northern Ireland) Order en réponse à une série d'attaques terroristes graves. Ce décret limite le droit de garder le silence pour les personnes accusées lors d'une enquête policière et, par la suite, lors de leur procès. Le gouvernement avait déclaré à l'époque que ces mesures étaient indispensables pour lutter contre le terrorisme en Irlande du Nord. Malheureusement, on ne s'est pas limité dans la formulation du décret aux actes terroristes, mais on a restreint le droit de garder le silence à toutes les personnes soupçonnées et accusées d'avoir commis un acte criminel en Irlande du Nord.

Six ans plus tard, le Parlement britannique a adopté une loi du même type qui s'applique à l'ensemble du Royaume-Uni. Il n'y a aucune raison de penser que la même situation ne va pas se reproduire au Canada. Quiconque sait quelque chose au sujet d'un terroriste va être à partir de maintenant obligé de répondre à des questions devant un juge. Pourquoi n'en serait-il pas de même pour une personne qui sait quelque chose au sujet d'un délinquant

Bill C-36, as noted by my good friend Mr. Borovoy, is really an emergency piece of legislation disguised as an ordinary statute. A five-year sunset clause on some of its provisions that can be renewed for a further five years with a simple majority vote in both Houses of Parliament will not prevent these extraordinary state powers from becoming part of our normal legal process.

The aim of Bill C-36 is to provide greater security for Canadians but greater security at what cost? In our view, Bill C-36 comes at too high a cost, one that Canadians ought not to be willing to pay.

As legislators, ladies and gentlemen, you should be very concerned about moving ahead so quickly with such radical legislation — legislation which, when passed, will have a significant, long-term and adverse effect upon our legal system.

There has been little public input, no meaningful public or parliamentary debate, and no consultation with concerned stakeholders. These failings are of grave concern to the regulators of the legal profession in Canada, and we urge the committee to take under serious advisement the specific recommendations contained within our written brief.

It is unfortunate that some have characterized our position as wanting to be above the law. Our concern is to ensure that citizens of Canada continue to enjoy their right to retain and be represented by independent counsel. We urge the committee to look closely at the seven recommendations that we urge upon you found within paragraphs 17, 24, 28, 32, 37, 43, and 46 of our brief.

We would be pleased to answer any questions senators may have.

**Senator Beaudoin:** I was most impressed, Mr. Borovoy, by your suggestion that we adapt a sunset clause to meet the circumstances. Obviously, the choice was made by the government to select a bill that is permanent and not to declare an emergency, as was possible. It was a choice.

We must now comply with it. The fact is that those additional powers will be challenged to a certain extent in the courts. All of the lawyers who have appeared before our committee have raised points that they will challenge. Some sections will be particularly debatable. This is why there is reference to a sunset clause, which is one way to deal with the problem.

You suggested that we have a shorter sunset clause, and that we each point should be debated. I would like to know more about your idea. I am converted, in the sense that I believe that we should have a sunset clause, but there are many possibilities of how that should be worded.

sexuel ou d'un voleur à main armée? On est en fait ici sur une pente glissante.

Le projet de loi C-36, comme l'a fait remarquer mon collègue et ami M. Borovoy, est en fait une loi d'urgence déguisée en loi ordinaire. L'abrogation automatique de certaines de ses dispositions au bout de cinq ans, délai qui peut être prolongé de cinq années supplémentaires par un simple vote à la majorité au sein des deux Chambres du Parlement, n'empêchera pas que ces pouvoirs exceptionnels de l'État fassent partie de notre paysage juridique ordinaire.

Le projet de loi C-36 a pour but d'apporter une meilleure sécurité aux Canadiens, mais à quel prix? À notre avis, le projet de loi C-36 a un coût bien trop élevé, un coût que les Canadiens ne devraient pas être prêts à payer.

En votre qualité de législateurs, mesdames et messieurs, vous devriez être très préoccupés par le fait qu'il faille adopter à la hâte une législation aussi radicale — une législation qui, une fois promulguée, aura des répercussions pernicieuses significatives et à long terme sur notre système juridique.

Il y a eu une très faible participation du public, aucun vrai débat au sein de la population ou du Parlement et aucune consultation avec les parties prenantes. Ces failles préoccupent fortement les ordres chargés de réglementer la profession juridique au Canada et nous adjurons votre comité de prendre sérieusement en compte les recommandations précises qui figurent dans notre mémoire.

Il est malheureux que certains nous aient reproché de vouloir nous placer au-dessus des lois. Nous cherchons à garantir que les citoyens du Canada vont continuer à bénéficier de leur droit d'engager un avocat indépendant et d'être représentés par lui. Nous adjurons votre comité à considérer de près les sept recommandations que vous trouverez aux articles 17, 24, 28, 32, 37, 43 et 46 de notre mémoire.

Nous sommes tout disposés à répondre aux questions que voudront nous poser les sénateurs.

**Le sénateur Beaudoin:** J'ai été particulièrement impressionné, monsieur Borovoy, par votre proposition d'adapter la disposition d'abrogation automatique aux circonstances. De toute évidence, le gouvernement a choisi d'adopter un projet de loi permanent et non pas de déclarer un état d'urgence, ce qui aurait été possible. C'est le choix qu'il a fait.

Nous devons maintenant le respecter. Il n'en reste pas moins que ces pouvoirs supplémentaires seront contestés dans une certaine mesure devant les tribunaux. Tous les avocats qui ont comparu devant notre comité ont fait état de certains points qu'ils vont contester. Certains articles seront particulièrement contestables. C'est pourquoi on fait mention d'une disposition d'abrogation automatique, ce qui est une façon de traiter le problème.

Vous nous proposez de raccourcir le délai prévu par la disposition d'abrogation automatique afin de pouvoir débattre ensuite de chaque point. J'aimerais que vous nous développiez votre idée. Vous prêchez un converti en ce sens que je considère qu'il nous faut avoir une disposition d'abrogation automatique, mais il y a de nombreuses façons de le formuler.



**Mr. Borovoy:** Senator, I always like to address the converted.

This is how it would work. To whatever extent you are inclined to approve the bill in its current form, we suggest you subject those proposed sections, all of them, to a one-year sunset clause. That would effectively mean that, if the government wanted to have any of those measures linger longer in the law, they would be required to reintroduce those measures in manageable segments. Within that year, there could be proper parliamentary and public debate.

**Senator Beaudoin:** They have already said that they accept the principle of a sunset clause, or the equivalent, in relation to two points. That means that, for all the others, they are against a sunset clause. Are you suggesting that 95 per cent of the act should be the subject of a new debate in one year?

**Mr. Borovoy:** That is why we have said that the one vital role for the Senate in these matters is to improve the processes in Parliament. I suggest the way to do that is for a senatorial initiative to subject the rest of the bill, all of the bill that you are approving, to a much shorter sunset clause. If the government wants those sections to become permanent, they would be effectively forced during the year to reintroduce those sections. Then we could have a proper debate on them in manageable segments at a time.

**Senator Beaudoin:** One year is not very long, and you are referring to 95 per cent of the bill.

**Mr. Borovoy:** I suggest that one year is much longer than six weeks. That is what we are talking about at the moment. It has been six weeks since the bill was first introduced. That is all the time that there has been to deal with more than 130 pages filled with complex new proposed sections, many of which have never really come to public discussion in all this time. We suggest that a year would give much more opportunity for that. In the meantime, nothing would be lost to the government because the bill could be passed. They could just proceed, but it would be pressured, if it wants to reintroduce any of those sections, to introduce them in manageable ways so that there could be a proper debate. We are suggesting that the Senate's role would be one of ensuring the integrity of the parliamentary processes.

**Senator Beaudoin:** I cannot agree more that that is a role of the Senate. This is a legislative house and we are here to improve legislation. That is what we do. The press ignores the fact that we do that in our committee work. In my opinion — and I may be prejudiced, of course — we are doing a very good job in that field.

I will give this more thought, but I am somewhat surprised by your suggestion. In my opinion, the government has already made a choice. Except for two points, they want this act to be permanent. At the outset I asked the Minister of Justice if this act

**M. Borovoy:** Sénateur, j'ai toujours aimé prêcher les convertis.

Voici comment ça pourrait fonctionner. Quelles que soient les dispositions que vous être prêt à adopter dans le projet de loi, sous sa forme actuelle, nous vous recommandons de soumettre les articles proposés, chacun d'entre eux, à une disposition d'abrogation automatique au bout d'un an. Cela signifierait en fait que si le gouvernement souhaite que la durée d'application de l'une de ces mesures se poursuive, il lui faudrait les redéposer en plusieurs sections de taille raisonnable. Au cours de l'année considérée, on pourrait instaurer un bon débat parlementaire et public.

**Le sénateur Beaudoin:** Le gouvernement nous a déjà dit qu'il acceptait le principe d'une disposition d'abrogation automatique, ou son équivalent, sur deux points. Cela signifie que sur tous les autres points, il s'oppose à une disposition d'abrogation automatique. Proposez-vous de débattre à nouveau de 95 p. 100 de la loi dans le courant de l'année?

**M. Borovoy:** C'est pourquoi nous avons déclaré que le rôle fondamental du Sénat en la matière était d'améliorer la procédure parlementaire. Selon moi, la façon d'y parvenir est de soumettre, à l'initiative du Sénat, l'ensemble du projet de loi, toutes les dispositions que vous avez adoptées, à une disposition d'abrogation automatique sur un délai bien plus court. Si le gouvernement souhaite que ces articles deviennent permanents, il serait effectivement obligé au cours de l'année de les redéposer. Nous pourrions alors débattre comme il se doit de chacune des sections de taille raisonnable qui seraient alors présentées.

**Le sénateur Beaudoin:** Une année, ce n'est pas très long, et vous vous référez à 95 p. 100 du projet de loi.

**M. Borovoy:** Je vous ferai remarquer qu'une année, c'est bien plus long que six semaines. C'est ce que nous avons eu pour l'instant. Il y a six semaines que le projet de loi a été déposé au départ. Voilà tout le temps dont nous avons disposé pour étudier plus de 130 pages remplies de nouveaux articles complexes dont un bon nombre n'ont jamais vraiment été discutés en public pendant tout ce temps. Nous disons que nous aurions bien mieux le temps de l'étudier si nous disposions d'un délai d'un an supplémentaire. Dans l'intervalle, le gouvernement n'y perdrait rien puis que ce projet de loi aurait été adopté. Il pourrait agir comme il l'entend mais il serait forcé, s'il veut redéposer ou l'autre de ces articles, de le faire en les regroupant en plusieurs sections de taille raisonnable de façon à ce que l'on puisse en débattre comme il se doit. Selon nous, le Sénat devrait avoir pour rôle de garantir l'intégrité de la procédure parlementaire.

**Le sénateur Beaudoin:** Je suis tout à fait d'accord avec vous pour dire que c'est le rôle du sénat. Nous sommes une chambre du Parlement et nous sommes ici pour améliorer la législation. C'est ce que nous faisons. La presse ne tient pas compte du fait que c'est le travail qu'accomplissent nos comités. À mon avis — et je suis peut-être mal placé pour en juger, bien entendu — nous faisons un excellent travail dans ce domaine.

Je réfléchirai davantage à la chose, mais je suis quelque peu surpris par votre proposition. À mon avis, le gouvernement a d'ores et déjà fait son choix. Sauf sur deux points, il veut que les dispositions de cette loi soient permanentes. Dès le départ, j'ai

would be permanent and she said, "Yes." I asked, "Is this bill subject to a notwithstanding clause?" She responded, "No." I agree with that. That is a good thing. It means that, if, in practice, this act is challenged, then it could be challenged in respect of a number of sections, especially the very legalistic sections.

Your proposition is interesting, but I have some difficulty understanding how it would work in practice. It is easy to identify all of the sections within a year. However, they will want to keep the act in force and they cannot challenge all of its provisions at the same time.

**Mr. Borovoy:** There would be no need for that. As I say, the act would be intact. Once you approve it, they can go ahead.

**Senator Beaudoin:** That is clear.

**Mr. Borovoy:** At that point, they would have a year to decide which of those measures — and it may be all of them — they want to be permanent. The difference is the increased pressure to reintroduce manageable segments and allow for better parliamentary and public debate. I am not suggesting that this is Utopian or perfection. I am simply suggesting that this would be considerably less bad than what we have now.

**Senator Bryden:** A great deal could be asked of this panel and we do not have much time. I will try to ask questions that are illustrative of my concerns. I will go backwards in relation to how the presentations were given.

Mr. Royal, in speaking for the Federation of Law Societies of Canada, indicated that he was speaking for 81,000 lawyers. As they said during the American revolution, 40 million Frenchmen cannot be wrong. I assume 81,000 lawyers cannot be wrong either. However, this committee has heard from a significant number of lawyers. If one analyzed those presentations, one would find that the lawyers not only do not make the same points, in many instances, they disagree with each other. Within this room, there are a significant number of lawyers. If you represent most of the lawyers in Canada, I presume you included my associations which are the Canadian Bar Association and the New Brunswick Law Society, and I certainly was not consulted on this matter and I certainly do not agree with most of the things you say in your brief. As Senator Tkachuk would say, I want the 500 people who are watching on camera to realize that you may be speaking for associations who represent different people, but I do not believe it is fair to say that you are representing the views of 81,000 lawyers.

**Senator Tkachuk:** As long as you let everyone know you are a Liberal, too, Senator Bryden.

**Senator Bryden:** I thought they all knew.

demandé à la ministre de la Justice si cette loi allait être permanente et elle m'a répondu «Oui». Je lui ai demandé: «Est-ce que ce projet de loi va faire l'objet d'une disposition dérogatoire?». Elle m'a répondu «Non». Je suis d'accord avec cette interprétation. C'est une bonne chose. Cela signifie que si, dans la pratique, cette loi est contestée, elle pourra l'être alors sur un certain nombre d'articles, notamment ceux qui remettent véritablement en cause nos lois.

Votre proposition est intéressante, mais j'ai du mal à voir comment elle pourrait fonctionner dans la pratique. Il est facile de répertorier tous les articles dans un délai d'un an. Toutefois, le gouvernement voudra que la loi reste en vigueur et on ne peut pas contester toutes ses dispositions en même temps.

**M. Borovoy:** Ça ne serait pas nécessaire. Je vous le répète, la loi continuerait à s'appliquer intégralement. Une fois que vous l'aurez adoptée, on pourra procéder normalement.

**Le sénateur Beaudoin:** C'est clair.

**M. Borovoy:** À partir de ce moment, le gouvernement disposera d'un an pour décider des dispositions — et ce ne sera peut-être pas le cas de toutes — qu'il souhaite permanentes. La différence, c'est qu'on sera alors davantage obligé de redéposer des sections de taille raisonnable et d'autoriser un plus large débat au sein du Parlement et dans le public. Je ne vous dis pas que c'est la panacée. Je dis simplement que ce serait très supérieur à ce que nous avons pour l'instant.

**Le sénateur Bryden:** Il y aurait de nombreuses questions à poser à ce groupe et nous n'avons pas beaucoup de temps. Je vais m'efforcer de poser des questions qui témoignent de mes inquiétudes. Je vais revenir en arrière, dans l'ordre des exposés qui nous ont été présentés.

Pour le compte de la Fédération des ordres professionnels de juristes du Canada, M. Royal nous a dit qu'il parlait au nom de 81 000 juristes. Comme on l'a dit lors de la révolution américaine, 40 millions de Français ne peuvent pas se tromper. Je présume que 81 000 juristes ne peuvent pas se tromper non plus. Il n'en reste pas moins que notre comité a entendu un nombre significatif de juristes. Lorsqu'on analyse leurs interventions, on s'aperçoit que non seulement ces juristes ne présentent pas les mêmes arguments, dans bien des cas, mais en outre qu'ils ne s'entendent pas entre eux. Il y a dans cette salle un nombre non négligeable de juristes. Si vous représentez la plupart des juristes du Canada, j'imagine que vous englobez des associations qui me représentent, soit l'Association du Barreau canadien et le Barreau du Nouveau-Brunswick, qui ne m'ont certainement pas consulté en la matière et je ne suis certainement pas d'accord avec la plupart des arguments que vous présentez dans votre mémoire. Comme dirait le sénateur Tkachuk, je veux que les quelque 500 personnes qui suivent nos délibérations à la télévision sachent que vous parlez actuellement au nom d'associations qui représentent différents groupes, mais je ne pense pas que vous puissiez légitimement affirmer que vous représentez le point de vue de 81 000 juristes.

**Le sénateur Tkachuk:** Dans la mesure où vous faites aussi savoir à tout le monde que vous êtes libéral, sénateur Bryden.

**Le sénateur Bryden:** Je pensais que tout le monde le savait.

I would ask you to address one point in relation to all the issues you have raised, and that is the position taken by the minister before this committee yesterday or the day before. She said that no one, including lawyers, is above the law, and that we expect everyone to obey the law. I find it difficult to accept the assertion being made by the Federation of Law Societies of Canada that, in providing legal counsel to someone charged with terrorist activity, they could be charged with something like facilitation. That argument simply cannot be sustained and I it is one I cannot speak strongly enough against. The bill has been carefully drafted to ensure that it criminalizes only those who knowingly deal in profit and provide financial assistance.

Another significant concern is that there may be some fundamental misunderstanding of our ordinary law in the proposed section which deals with the requirement for warrants for wiretaps and the concern with the Minister of Defence. It is my understanding that the way our law works is that the requirement relates to a warrant to tap the phones of the target. You do not need a warrant, then, to be able to listen to the conversation of someone who calls the target or who the target calls.

The courts in Canada have no jurisdiction to target or to issue warrants for foreign targets. We have no jurisdiction to do that. No court would do that. Yet the establishment that is doing the listening is prohibited from targeting Canadians. The only targets that they are dealing with are foreign targets. Therefore, your argument that you can get a warrant to target the people that the Canadian security establishment would be listening to is, as I understand our law, just plain wrong.

By the way, as an example of lawyers who do not agree, Professor Monahan was here yesterday and he does not agree that we need a generalized sunset clause.

In any event, to say that you sunset the entire act in one year, Mr. Borovoy, means that to a large extent we might as well not pass it and perhaps that is your point. The planning of the terrorist activity that occurred on September 11 took years in the development and planning of it. To have been able to prevent it by the provisions in this bill, if they would have helped, would have taken months and years to do. There would be no opportunity to implement any of the valid provisions of this proposed act within a year if you are saying that it must all be done within 12 months. It would take a significant period of time for there to be any function.

Finally, Mr. Trudell, perhaps you would address the issue of an independent ombudsman. Once again, a number of witnesses we questioned expressed a number of difficulties with this ongoing role of some sort of super agency. The Privacy Commissioner

J'aimerais que vous répondiez à une question qui englobe tous les points que vous avez soulevés, à savoir la position adoptée par la ministre devant notre comité hier ou avant-hier. Elle nous a dit que personne, pas même les avocats, n'était au-dessus des lois et que l'on devait s'attendre à ce que tout le monde respecte les lois. Il m'est difficile d'accepter l'allégation de la Fédération des ordres professionnels de juristes du Canada, selon laquelle les avocats risquent d'être inculpés d'avoir facilité un crime s'ils conseillent sur le plan juridique une personne accusée d'activité terroriste. C'est un argument qu'on ne peut tout simplement pas soutenir et je m'y oppose personnellement avec force. Ce projet de loi a été rédigé avec soin pour s'assurer que l'on ne criminalise que les personnes qui profitent sciemment d'une activité terroriste et lui prêtent une aide financière.

Je suis aussi très préoccupé par le fait que l'on puisse se méprendre complètement sur l'application courante de notre droit dans le projet d'article qui traite de l'obligation d'obtenir un mandat pour poser une écoute, et en ce qui concerne les prérogatives du ministre de la Défense. Selon la façon dont j'interprète la loi actuelle, c'est pour mettre sur écoute les téléphones de la personne visée que l'on doit obtenir un mandat. On n'a pas besoin de mandat, par conséquent, pour écouter la conversation d'une personne qui appelle la personne visée ou que cette dernière appelle.

Les tribunaux canadiens n'ont pas compétence pour mettre sur écoute ou pour délivrer des mandats de mise sur écoute de personnes étrangères. Nous n'avons pas la compétence pour le faire. Aucun tribunal ne le fera. Pourtant, le centre qui procède aux écoutes n'a pas le droit de cibler des Canadiens. Il ne peut avoir que des cibles étrangères. Par conséquent, votre argument selon lequel on peut obtenir un mandat pour mettre sur écoute des gens dont le Centre de la sécurité des télécommunications va intercepter les communications n'a aucun fondement en droit, d'après mon interprétation.

À titre d'exemple de juriste qui n'est pas d'accord avec vos thèses, le professeur Monahan est venu témoigner hier et il ne voit pas la nécessité d'une disposition d'abrogation automatique généralisée.

Quoi qu'il en soit, en préconisant l'adoption d'une disposition d'abrogation automatique dans un délai d'un an, monsieur Borovoy, vous nous dites dans une large mesure que nous pourrions aussi bien ne pas adopter la loi, et c'est peut-être là votre argument. Il a fallu des années pour planifier et mettre au point l'acte terroriste qui a eu lieu le 11 septembre. Il aurait fallu des mois et des années pour l'éviter grâce aux dispositions de ce projet de loi, au cas où elles auraient pu nous aider. Nous n'aurons aucunement la possibilité de mettre en application l'une quelconque des dispositions valides de ce projet de loi dans un délai d'un an si vous nous dites que tout doit être terminé au bout de 12 mois. Il faut un certain temps pour que ces dispositions puissent faire effet.

Enfin, je vais demander à M. Trudell de nous reparler du protecteur des citoyens indépendant. Là encore, un certain nombre de témoins que nous avons interrogés ont exprimé certaines réserves au sujet de cette sorte de super organisme ayant un

categorically objected to having another agency overseeing what he does. SIRC does the same thing as the RCMP advisory board.

Another issue is that much of what may be poorly done or abused under this bill will arise in the provinces where much of the police activity will be conducted. What is the constitutional position of a federal ombudsman somehow being able to take over that jurisdiction? There are some provisions in relation to the Emergencies Act, but that is for a short period of time, and that was a negotiated deal. It was agreed to in advance.

**Mr. Royal:** I will try to be as brief as the senator, Madam Chairman. I did not mean to suggest, and I do not think the committee inferred from my remarks, that 81,000 lawyers ever speak with one voice on any topic, ever. What I am speaking of are the 14 constituent organizations that are umbrella organizations. All are speaking with one voice as regulators of the profession and benchers of the various law societies.

Honourable senators should know that our brief went out to each of those organizations and they have each adopted the comments that are contained within the brief. That is what I meant by my remark. I do not want you to misinterpret that, and I do not think you did.

On the questions that you put to me specifically, I will deal first with the question that is raised in respect of the proposed section 83.18. Is it possible that a lawyer conducting his or her proper professional duties could be caught by the offence provisions found within 83.18? I ask you to make note of these new subsections and then I will give you a possible scenario in which a lawyer could be targeted for prosecution.

The proposed subsections 83.18(1), 83.18(3), 83.13(3)(b), in particular, and 83.18 (4)(c) are the provisions you must keep in mind when I present you with the scenario which I suggest is neither fanciful nor imaginary. Let's assume that I represent a group within Canada, members of whom from time to time are engaged in armed struggle with respect to a foreign government in a foreign territory. They would be a terrorist group, I suggest. I provide them with my skill or expertise as a lawyer, whether an immigration or criminal lawyer, securing release on bail, providing advice and so forth. I arrange for members to be lawfully freed in Canada as part of my professional obligation. The directions and instructions for me to act come from a group abroad. They instruct me to act on behalf of the group to secure the release of these people. There is no exemption in this proposed legislation for a lawyer acting lawfully, giving legal advice and representation.

fonctionnement permanent. Le Commissaire à la protection de la vie privée s'est opposé de manière catégorique à ce qu'un autre organisme vienne le superviser. Le CSARS fait la même chose en tant que conseil consultatif de la GRC.

Il y aura un autre inconvénient puisque la plupart des abus ou des défauts d'application de cette loi se produiront dans les provinces, où vont s'exercer la plupart des activités policières. Quel va être le statut constitutionnel d'un protecteur fédéral des citoyens assumant en quelque sorte cette compétence? Certaines dispositions existent dans la Loi sur les mesures d'urgence, mais c'est sur une courte période et cela fait l'objet d'un accord négocié. On s'est entendu à l'avance à ce sujet.

**M. Royal:** Je m'efforcerai de rester aussi concis que le sénateur, madame la présidente. Je ne prétends pas, et je ne pense pas que les membres de mon comité ont pu le déduire de mon exposé, que 81 000 juristes puissent jamais parler d'une seule voix sur une même question. Je tenais simplement à dire que je parle au nom des 14 ordres que chapeaute notre organisation. Tous parlent d'une même voix en tant qu'ordres chargés de réglementer la profession et de représenter les différents barreaux.

Il faut que les honorables sénateurs sachent que notre mémoire a été présenté à chacune de ces organisations et que chacune d'entre elle pourra éterniser les thèses qui y figurent. C'est ce que je voulais dire dans mon exposé. Je ne voudrais pas vous induire en erreur, et je ne pense pas l'avoir fait.

Vous me posez ensuite un certain nombre de questions précises et je vais d'abord répondre à celle qui concerne le projet d'article 83.18. Est-il possible qu'un avocat, dans l'exercice normal de ses obligations professionnelles, se trouve en infraction aux termes des dispositions de l'article 83.18? Je vous demande de bien regarder les nouveaux paragraphes et alinéas correspondants et je vais vous exposer un scénario qui, selon moi, pourrait amener un avocat à faire l'objet de poursuites.

Les dispositions que vous devez avoir à l'esprit sont celles des paragraphes 83.18(1) et 83.18(3) et, plus particulièrement, celles de l'alinéa 83.13(3)b) ou encore de l'alinéa 83.18(4)c) lorsque je vais vous présenter ce scénario qui, à mon avis, n'a rien d'imaginaire ou d'outré. Supposons que je représente un certain groupe au sein du Canada, des membres qui à l'occasion sont engagés dans une lutte armée contre un gouvernement étranger dans un pays étranger. Je présume qu'il s'agira d'un groupe terroriste. Je fais profiter ses membres de ma compétence et de mon expérience en tant qu'avocat, que ce soit en matière d'immigration ou sur des questions pénales, en les faisant libérer sur caution, en leur fournissant des conseils, etc. Dans le cadre de mes obligations professionnelles, je m'arrange pour que ces membres soient libérés dans les formes légales au Canada. Les directives et les instructions me sont données par le groupe situé à l'étranger. Il me demande d'agir pour le compte du groupe afin d'obtenir la libération de ses membres. Aucune exception n'est prévue dans ce projet de loi en ce qui concerne un avocat agissant dans les formes légales, fournissant des conseils juridiques et représentant ses clients.

When I provide legal advice to this group who are making propaganda or raising money, I am aiding or abetting under the Criminal Code a person who is clearly facilitating a terrorist activity. I have potential liability. I do not think that is fanciful, Senator Bryden. I can tell you, and I am not in a position to name the lawyer, that we received just such an inquiry from a senior lawyer. It was a real concern expressed by a senior and capable lawyer who is well known to me.

**Senator Bryden:** There is cross-reference to the legal representation that is provided for in the Criminal Code where property has been frozen or seized to permit a variation of the freezing or seizure in order to allow for living expenses or even to have your fees paid.

**Mr. Royal:** That is a different issue.

**Senator Bryden:** The same type of exemption applies I cannot enter into a debate, although I wish I could. You are interpreting those proposed sections in such a way as to miss the overriding provisions that apply to the situation where people knowingly facilitate and so on.

**Mr. Royal:** We need consultation because it is impossible for you and I to have this kind of debate in this setting.

However, if what you say is the case, why do we not have a special provision in the bill providing an exemption for lawyers carrying on their proper professional activities? Why would we be concerned about putting that in the bill so it is clear?

**Senator Bryden:** Why do we not put in a reference that the Charter of Rights and Freedoms applies? There are certain things people, particularly lawyers, are presumed to know. One of them is the law.

**Mr. Royal:** All I am saying, senator, is that we have received inquiries from our members who are concerned. It is not clear in the bill. As this bill is so compendious, all-encompassing and broad, as Mr. Borovoy said, it is being thrust upon us in six weeks and our members have concerns.

The second area of inquiry you had is with respect to wiretapping. What you are talking about is one-party consent; that is, where you can tap with one party's consent. I appreciate what you are saying about the court not having jurisdiction to issue an authorization for a target abroad. The response may be that you simply cannot do it and you should not leave it up to a single minister to do it on his or her fiat, in my respectful submission.

**Senator Bryden:** Are you saying that, although we can target Canadian citizens with a warrant, to audit their conversations, we should not be entitled to audit the conversations on a worldwide basis?

Lorsque je fournis des conseils juridiques à ce groupe qui fait de la propagande et qui lève des fonds, je suis complice, selon le Code criminel, d'une personne morale qui, de toute évidence, facilite des activités terroristes. J'encours une responsabilité potentielle. Je ne pense pas que ce raisonnement soit outré, sénateur Bryden. Je peux vous dire, et je ne suis pas en mesure de vous dire son nom, qu'un avocat de haut niveau nous a posé cette même question. C'est un véritable sujet de préoccupation pour un avocat chevronné et compétent que je connais bien.

**Le sénateur Bryden:** Il y a un renvoi aux protections juridiques conférées par le Code criminel lorsqu'un bien a été gelé ou saisi afin de pouvoir prélever des frais de séjour et même le paiement de vos honoraires.

**M. Royal:** Il s'agit d'une question différente.

**Le sénateur Bryden:** Le même type d'exemption s'applique. Je ne veux pas entrer dans un débat, même si j'aimerais bien avoir le temps de le faire. Vous interprétez ces projets d'article d'une façon qui ne tient pas compte des dispositions générales s'appliquant aux cas où des personnes facilitent sciemment certaines activités, et autres situations de ce type.

**M. Royal:** Nous avons besoin d'entreprendre des consultations parce qu'il est impossible que nous puissions entreprendre tous les deux ce genre de débat en ces lieux.

Toutefois, si ce que vous dites est vrai, pourquoi ne pas insérer une disposition spéciale dans ce projet de loi prévoyant une exemption pour les avocats qui agissent dans l'exercice normal de leurs attributions professionnelles? Pourquoi hésite-t-on à ajouter ce genre de disposition au projet de loi afin que tout soit clair?

**Le sénateur Bryden:** Pourquoi ne pas mentionner que la Charte des droits et libertés s'applique? Il y a certaines choses que les gens, et plus particulièrement les avocats, sont censés savoir. Entre autres, il faut connaître son droit.

**M. Royal:** Tout ce que je vous dis, sénateur, c'est que certains de nos membres sont préoccupés et nous ont posé des questions. Ce n'est pas clair dans le projet de loi. Ce projet de loi est si volumineux, il est si exhaustif et sa portée est si large, ainsi que l'a fait remarquer M. Borovoy, et comme il nous a été imposé en six semaines, nos membres sont préoccupés.

Vous avez soulevé aussi la question des écoutes. Vous nous parlez ici des écoutes avec le consentement d'une des parties; en l'occurrence, lorsqu'on procède à une écoute alors que l'une des parties est d'accord. Je comprends bien votre argument lorsque vous nous dites que les tribunaux ne sont pas compétents pour autoriser l'interception des communications à l'étranger. La réponse que je vous propose, avec tout le respect que je vous dois, c'est qu'on ne peut tout simplement pas procéder ainsi et que l'on ne doit pas confier à un seul ministre la possibilité d'agir selon son bon vouloir.

**Le sénateur Bryden:** Est-ce que vous voulez nous dire par là que même si l'on peut intercepter les communications des citoyens canadiens avec un mandat, écouter leurs conversations, nous ne sommes pas autorisés à le faire à l'échelle mondiale?

**Mr. Royal:** My discomfort is leaving it up to a single minister, without review power.

**Senator Bryden:** Who would you leave it up to? The courts cannot do it because they have no jurisdiction.

**Mr. Royal:** I am not sure that actually follows. You could give the court jurisdiction, if you wanted to. Why could you not?

**Senator Bryden:** What would you do, make the judge a *persona designata* or something?

**Mr. Royal:** If you look at this legislation, you will see that there are broad provisions with respect to extraterritoriality. Section 7 of the code is significantly amended to allow this extraterritorial reach of this legislation. Presumably you could encompass it within that legislation.

**The Chairman:** I will have to intervene here and draw attention to the clock. This is debate, and it is good debate, but Senator Bryden has asked questions of Mr. Borovoy, as well as Mr. Trudell, and we want to hear their response. I also have three other senators who are eager to ask questions.

**Mr. Borovoy:** To pick up on that last exchange, nothing would prevent the Parliament of Canada from conferring the jurisdiction on the courts to issue warrants for conversations between here and elsewhere. There is nothing to limit that.

To respond to the question that you asked me, senator, I would say that it simply does not follow that, if you enact the bill and then subject it to a one-year sunset clause, you may as well not enact it at all. That does not follow. You would have the bill immediately. The government and all police forces could then act on it. If there were any problem about some of these provisions requiring re-enactment or anything of that kind, it would be easy enough to provide for that right now, just as the bill already does with respect to the five-year sunset on preventive detentions and investigative hearings. It provides for the possibility that there may be some damage to investigations that carry on longer. That is easy enough to deal with. In that way, nothing would be lost in the government's fight against terrorism.

What would be gained is the possibility, at long last, of a proper parliamentary and public debate with respect to any sections of this act that are designed to linger indefinitely.

**Mr. Trudell:** The ombudsman that we are suggesting would oversee. What you have in the proposed section 83.31 is annual report provisions that provide that the Attorney General of Canada and the attorney general of every province must file a report. It is not enough to say, "We cannot do anything about it because all these investigative hearings and preventive arrests will happen in the province." The proposed section 83.31, the new annual report provisions, calls upon a report from not only the Attorney General of Canada but also the attorneys general of the provinces.

**M. Royal:** Ce qui m'inquiète, c'est qu'on laisse ce soin à un seul ministre, sans aucun pouvoir de contrôle.

**Le sénateur Bryden:** Et à qui allez-vous confier cette tâche? Les tribunaux ne peuvent pas le faire parce qu'ils n'en ont pas la compétence.

**M. Royal:** Je ne pense pas que ce soit une conséquence automatique. On pourrait conférer aux tribunaux cette compétence, si on le voulait. Qu'est-ce qui vous en empêcherait?

**Le sénateur Bryden:** Comment feriez-vous, désigner personnellement un juge ou quelque chose de ce genre?

**M. Royal:** Examinez cette loi et vous constaterez qu'elle contient des dispositions dont la portée est très large en ce qui a trait à l'extraterritorialité. L'article 7 du code est largement modifié de façon à autoriser la portée extra-territoriale de cette loi. On peut penser qu'on pourrait englober cette disposition dans la loi.

**La présidente:** Je dois intervenir ici pour vous dire que le temps passe. Nous assistons à un excellent débat, mais le sénateur Bryden a posé des questions à M. Borovoy ainsi qu'à M. Trudell, et nous voulons entendre leurs réponses. J'ai aussi sur ma liste trois autres sénateurs qui ont bien envie de poser des questions.

**M. Borovoy:** Pour reprendre le cours de cet échange, rien n'empêcherait le Parlement du Canada de conférer aux tribunaux la compétence de délivrer des mandats d'écoute des conversations entre notre territoire et l'étranger. Rien ne limite cette possibilité.

Pour répondre à la question que vous m'avez posée, sénateur, je dirai que le fait d'adopter ce projet de loi et de le soumettre ensuite à l'application d'une disposition d'abrogation automatique au bout d'un an ne signifie pas nécessairement qu'il était inutile au départ de l'adopter. Il n'y a pas ici une relation de cause à effet. Vous disposeriez dans l'immédiat de ce projet de loi. Le gouvernement et toutes les forces de police pourraient alors agir. S'il y avait des problèmes exigeant une nouvelle adoption de ces dispositions ou toute autre difficulté de ce type, il serait bien facile de régler la question dès maintenant, comme le fait déjà le projet de loi au sujet de la disposition d'abrogation automatique au bout de cinq ans des dispositions s'appliquant à la garde à vue et aux investigations. On prévoit l'éventualité que certains préjudices découlant des investigations durent plus longtemps. C'est une chose assez facile à régler. De cette façon, le gouvernement n'y perdrait rien dans sa lutte contre le terrorisme.

Ce que l'on gagnerait, c'est la possibilité, finalement, d'engager comme il se doit le débat parlementaire et public au sujet des articles de ce projet de loi qui sont censés durer indéfiniment.

**M. Trudell:** Le protecteur du citoyen que nous proposons se chargerait de superviser l'application de la loi. Dans le projet d'article 83.31, on prévoit que le procureur général du Canada et les procureurs généraux de chaque province devront chaque année déposer un rapport. Il ne suffit pas de dire: «Nous sommes impuissants à agir dans ce domaine étant donné que toutes ces investigations et ces gardes à vue vont se produire dans les provinces.» Le projet d'article 83.31, les nouvelles dispositions portant sur les comptes rendus annuels, exigent non seulement un

The problem with the annual report, the problem with the sunset clause and the problem with the three-year review is that they all have off-ramps.

This is how I will answer your question, senator: The proposed section 83.31(4) sets out a limitation. It states:

The annual report shall not contain any information the disclosure of which would

- (a) compromise or hinder an ongoing investigation...
- (b) endanger the life or safety of any person;
- (c) prejudice a legal proceeding; or
- (d) otherwise be contrary to the public interest.

We are putting a lot of trust in someone who says, "Look, if we give you the information it is contrary to the public interest." We say this: Give it to the ombudsman so that we will have meaningful reporting to the ombudsman. The annual report is absolutely meaningless because the minister can stand up and say, "If you only knew what I knew. I cannot give it to you because it might be contrary to the public interest." It might, which is more relevant, if there is a real threat, endanger a prosecution. However, someone needs to know that.

It is not a constitutional problem at all, with respect, because the annual provision calls for a report by not only the federal government but also the provinces. All we want is someone to be the gatherer of all these extraordinary powers and provisions and then report annually.

**Senator Bryden:** When he gets the reports from the provincial attorneys general, what does he do with them?

**Mr. Trudell:** He reports annually to the House.

**Senator Bryden:** Which house?

**Mr. Trudell:** The House of Commons.

**Senator Bryden:** We do have separation of powers in this country.

**Mr. Trudell:** It does not matter whether I am a police officer with the RCMP, a member of the Ottawa Police Service, an OPP officer in Ontario or an officer in British Columbia. That is what this is about. I am acting on the basis of preventive arrest under the Criminal Code, a federal statute. It is not subdivided. It is a federal statute.

**Senator Bryden:** Why do the police not then report directly to the Attorney General of Canada?

**Mr. Trudell:** Do you mean now?

rapport de la part du procureur général du Canada mais aussi des procureurs généraux des provinces.

L'inconvénient du rapport annuel, de la disposition d'abrogation automatique et du réexamen effectué tous les trois ans, c'est qu'ils comportent tous des portes de sortie.

Je vais répondre à votre question de la manière suivante, sénateur: Le projet de paragraphe 83.31(4) fixe une limite. Il dispose:

Sont exclus du rapport annuel les renseignements dont la divulgation, selon le cas:

- a) compromettrait une enquête en cours... ou nuirait à une telle enquête;
- b) mettrait en danger la vie ou la sécurité d'une personne;
- c) porterait atteinte à une procédure judiciaire;
- d) serait contraire à l'intérêt public.

Nous faisons largement confiance à quelqu'un qui dit: «Comprenez que si nous fournissons cette information, c'est contraire à l'intérêt public». Voici de que nous disons: confiez cette information au protecteur du citoyen afin qu'on lui rende véritablement des comptes. Le rapport annuel n'a absolument aucune signification parce que la ministre peut venir nous dire: «Si seulement vous saviez ce que je sais. Je ne peux pas vous donner cette information parce qu'elle pourrait être contraire à l'intérêt public». C'est possible, et ce pourrait être plus pertinent, au cas où il y aurait un danger réel, où l'on remettrait en cause des poursuites. Toutefois, il faut que quelqu'un le sache.

Je vous fais respectueusement remarquer qu'il n'y a là absolument aucun problème conditionnel étant donné que la disposition annuelle prévoit la remise d'un rapport, non seulement par le gouvernement fédéral, mais aussi par les provinces. Nous voulons simplement que quelqu'un rassemble tous ces pouvoirs et dispositions de nature exceptionnelle et fasse ensuite chaque année un rapport.

**Le sénateur Bryden:** Une fois qu'il aura reçu les rapports des procureurs généraux des provinces, qu'est-ce qu'il en fera?

**M. Trudell:** Il fera chaque année un rapport à la Chambre.

**Le sénateur Bryden:** Quelle chambre?

**M. Trudell:** La Chambre des communes.

**Le sénateur Bryden:** La séparation des pouvoirs est une chose qui existe dans notre pays.

**M. Trudell:** Que ce soit un agent de police travaillant à la GRC, un membre du service de police d'Ottawa ou un officier de la police provinciale de l'Ontario ou de la Colombie-Britannique, ça n'a pas d'importance. C'est de ça qu'il s'agit. J'agis en fonction des dispositions de garde à vue prévues par le Code criminel, une loi fédérale. Il n'y a pas de subdivision des pouvoirs. C'est une loi fédérale.

**Le sénateur Bryden:** Pour quelle raison alors la police ne rend pas directement des comptes au procureur général du Canada?

**M. Trudell:** Vous voulez dire à l'heure actuelle?

**Senator Bryden:** Under this bill. Why is it separate? Why does it go to the provincial attorneys general? Their report, presumably, will be tabled in their legislature.

**Mr. Trudell:** Senator Bryden, the provincial attorneys general have to give consent in terms of some of the provisions and some of the rights.

I respectfully submit that a report, perhaps, should go to a province but, as it states in the proposed section 83.31, the attorney general of the province should then be reporting to the ombudsman. There is a call here for the attorney general of the province to report after gathering the information, on an annual basis, about when these extraordinary powers are used. There it is. What will they do with it?

I say make it clear. They give it to the ombudsman and the ombudsman will report to Parliament. There is nothing wrong with that.

**Senator Bryden:** You are assuming they will do that. You cannot compel them to do that.

**Mr. Trudell:** It means that there will be another pair of eyes. That is all I am saying to you. There will be abuses.

**Senator Jaffer:** Mr. Borovoy, the last time you were in front of us we were talking about democratic rights. At my request you have drafted a document so that we would have something in front of us. I very much thank you for that. I know you have put in a lot of work into this draft, which is something we should be doing. Thank you for your assistance.

In this document you mention a regime outside Canada with a system of government that is not based on freely given consent. How would you address the issue of one-party states?

**Mr. Borovoy:** To whatever extent the citizens of that country do not have an alternative, I would suggest that their consent is not freely given.

**Senator Tkachuk:** I wish to touch on your intriguing proposal about the one-year sunset clause. Frankly, I am of the view that we may not need this bill at all.

I am a supporter of increased funding for defence, CSIS and other related areas where government can really make efforts to prevent terrorism, but I do not see any evidence that any Canadian citizens are terrorists. This is a problem of foreign organizations coming into North America, and in this particular case, to New York. Some enter surreptitiously, and many of them have illegal passports or student visas, and they are able to commit a terrorist act such as bombing the trade towers.

**Le sénateur Bryden:** En vertu de ce projet de loi. Pourquoi y a-t-il une séparation? Pourquoi passe-t-on effectivement par les procureurs généraux des provinces? Leurs rapports, peut-on penser, seront déposés devant leurs assemblées législatives.

**M. Trudell:** Sénateur Bryden, les procureurs généraux des provinces doivent donner leur consentement sur certaines des dispositions et des droits prévus.

Je vous fais respectueusement remarquer que le rapport devrait éventuellement être présenté à la province mais, comme on le prévoit dans le projet d'article 83.31, le procureur général de la province devrait à son tour faire rapport au protecteur du citoyen. Il est demandé ici au procureurs généraux des provinces de remettre chaque année un rapport après avoir recueilli l'information montrant de quelle façon ces pouvoirs exceptionnels ont été utilisés. Voilà ce qu'il en est. Que vont-ils en faire ensuite?

Je demande que les choses soient claires il faut que les rapports soient remis au protecteur du citoyen et que celui-ci rende des comptes au Parlement. Il n'y a rien de mal à cela.

**Le sénateur Bryden:** Vous partez du principe que les choses vont se passer ainsi. Vous ne pouvez pas les obliger à faire cela.

**M. Trudell:** Je veux dire par là qu'il y aura une autre paire d'yeux. C'est tout ce que je vous dis. Il y aura des abus.

**Le sénateur Jaffer:** Monsieur Borovoy, la dernière fois que vous êtes venu témoigner devant nous, nous avons parlé des droits démocratiques. À ma demande, vous avez rédigé un document pour que nous ayons quelque chose devant nous. Je vous en remercie. Je sais que vous avez beaucoup travaillé à la rédaction de ce document, ce qu'il nous incombe à tous de faire. Merci de votre aide.

Dans ce document, vous faites allusion à un régime étranger au Canada ayant un système de gouvernement qui ne s'appuie pas sur un accord librement consenti des citoyens. Comment abordez-vous la question des États à parti unique?

**M. Borovoy:** Dans la mesure où les citoyens d'un tel pays n'ont pas le choix, je considère qu'il n'y a pas de libre consentement de leur part.

**Le sénateur Tkachuk:** J'aimerais aborder votre étonnante proposition en ce qui a trait à la disposition d'abrogation automatique au bout d'un an. Je vous avoue franchement que j'estime que nous n'avons peut-être absolument pas besoin de ce projet de loi.

Je suis partisan d'une augmentation des crédits consacrés à la défense, au SCRS et à d'autres secteurs qui s'y rattachent, là où le gouvernement peut vraiment faire des efforts pour lutter contre le terrorisme, mais je ne vois aucune preuve que des citoyens canadiens soient des terroristes. Le problème est celui des organisations étrangères qui s'infiltrent en Amérique du Nord et plus particulièrement, dans le cas qui nous occupe, dans New York. Certains entrent clandestinement, nombre d'entre eux avec des visas d'étudiant ou des passeports illégaux et ils réussissent à commettre des actes terroristes tels que l'attentat contre les tours du World Trade Center.



Let us get back to Senator Bryden's point. You are all in the legal profession, and I am not, but are there not plenty of provisions in the Criminal Code and in the current justice system, such that, if we made some changes to the refugee policy, it would allow us to fight terrorism without this bill?

**Mr. Borovoy:** Senator Tkachuk, that may be the case, but I do not need to resolve that problem in order to make the recommendations that I have made.

I am saying, even assuming that the bill is warranted, that some such powers ought to be adopted. Even on that assumption, nothing would be lost to the government's plans, because it could act immediately; it would have the bill it wants. However, by sun-setting it, that effectively forces the government, if it wants any of those sections to endure for a longer period, to reintroduce those sections during the year. If the government does that in a piecemeal fashion — manageable segments at a time — then at least we would have the protection of a proper public and parliamentary debate, because the process would be slowed down. In the meantime, they would have their bill.

**Senator Tkachuk:** Let me put it another way: What provisions in the bill, assuming my first supposition is correct that there is no evidence that Canadian citizens are terrorists, make it easier to find terrorists than we can find them now, using the existing provisions in the Criminal Code?

**Mr. Trudell:** Senator Tkachuk, it seems that the preventive arrest and investigative hearing form an investigative tool that the government has said they need to investigate and eliminate the threat of terrorism. This bill is based on trust. You might be right that we do not need it and that the Criminal Code is already empowered to do this, but this bill is based upon trust that we are living in extraordinary times. Our position is: Trust, but verify.

**Senator Tkachuk:** I am with you. If we were living in extraordinary times, there could be short-term war measure provisions; or there could be a short-term, three-year bill under emergency powers. However, this is forever.

**Mr. Trudell:** That is why Mr. Borovoy's point is correct, and that is why, if you read the sunset provision, you will understand that it is not a sunset provision. Someone will introduce a resolution that says we need to continue it, and it will last for another five years. The sunset clause covers only the extraordinary powers of preventive arrest and investigative hearings.

**Senator Tkachuk:** I agree with you.

Revenons-en à l'argument soulevé par le sénateur Bryden. Vous êtes tous des juristes, ce qui n'est pas mon cas, mais n'y a-t-il pas une quantité de dispositions du Code criminel et de nos différentes lois actuelles qui font que si on apportait certaines modifications à notre politique de réfugiés, nous pourrions lutter contre le terrorisme sans avoir besoin de ce projet de loi?

**M. Borovoy:** Sénateur Tkachuk, c'est peut-être bien le cas, mais je n'ai pas besoin de trancher cette question pour faire les recommandations que j'ai faites.

Ce que je dis, c'est que même si on part du principe que ce projet de loi est justifié, certains de ces pouvoirs ne doivent pas être adoptés. Même en partant de ce principe, les projets du gouvernement ne seraient pas remis en cause parce qu'il pourrait agir immédiatement; il aurait le projet de loi dont il a besoin. Toutefois, en imposant une disposition d'abrogation automatique, on obligerait effectivement le gouvernement, s'il veut que la validité de certains de ces articles se prolonge, à les redéposer au cours de l'année. Si le gouvernement le fait par petits paquets — des sections de taille raisonnable chaque fois — on disposerait au moins de la protection que confère un bon débat mené dans le public et au sein du Parlement, parce que la procédure serait alors ralentie. Dans l'intervalle, le gouvernement aurait son projet de loi.

**Le sénateur Tkachuk:** Je vais m'exprimer d'une autre manière: quelles sont les dispositions de ce projet de loi, si l'on part du principe que ma première supposition est exacte et que rien ne prouve qu'il y ait des citoyens canadiens qui soient des terroristes, qui permettent de trouver plus facilement les terroristes qu'on ne le fait à l'heure actuelle en faisant appel aux dispositions existantes du Code criminel?

**M. Trudell:** Sénateur Tkachuk, il semble que les gardes à vue et que les audiences d'investigation sont des moyens d'enquête dont le gouvernement dit avoir besoin pour rechercher et éliminer les terroristes. Ce projet de loi fait appel à la confiance. Vous avez peut-être raison de dire que nous n'en avons pas besoin et que le Code criminel nous donne déjà les moyens d'agir, mais ce projet de loi repose sur la confiance et part du principe que nous vivons une époque exceptionnelle. Notre position est la suivante: la confiance, oui, mais avec des moyens de contrôle.

**Le sénateur Tkachuk:** Je suis d'accord avec vous. Si nous vivions à une époque exceptionnelle, on aurait pu adopter des dispositions à court terme en vertu de la Loi sur les mesures de guerre, ou l'on aurait pu conférer des pouvoirs d'urgence à court terme en vertu d'un projet de loi valable pendant trois ans. Toutefois, ces dispositions sont permanentes.

**M. Trudell:** C'est pourquoi monsieur Borovoy a raison dans son argumentation et c'est pourquoi vous pouvez voir, en la lisant, que la disposition d'abrogation automatique n'en est pas une. Il suffirait que quelqu'un dépose une résolution demandant de les proroger, et elles seront prolongées de cinq années supplémentaires. La disposition d'abrogation automatique ne vise que les pouvoirs extraordinaires de garde à vue et d'investigation.

**Le sénateur Tkachuk:** Je suis d'accord avec vous.

[*Translation*]

**Senator Poulin:** I much appreciated what you said. I was surprised, though, to hear you say that the act — I will use your own words — “has been thrust upon lawyers.”

We all agree that present circumstances are extraordinary. Much to our surprise, the events of September 11 have shocked us all, both collectively and individually. Were it not for those events, we would not be sitting here today discussing Bill C-36. It is also a fact, even more serious, that terrorist acts are being committed as we speak in different areas of the world. Canada is not immune from the dreadful reality of terrorism and its consequences. Families and individuals as well as commerce and international relations are affected, and Canadians do not feel as secure.

Since the beginning of our study of Bill C-36, I have received many calls urging us to vote on Bill C-36 and asking us to be more demanding on security legislation. During committee hearings on Bill C-36, several witnesses said that it strikes a balance between security needs and individual rights and freedoms. During the preceding study made by the Senate committee, some 40 witnesses were heard and more than 80 witnessed appeared before the House committee. Let us not forget that some forty other witnesses were heard when the bill was referred to the Special Senate Committee on Bill C-36.

I am always very surprised when told that the Senate does not consult Canadians. It has been more than ten years since the Senate last did a pre-study under the Standing Order. We have speeded up our work, even under extraordinary circumstances, because we do not know what the future holds for us. We are however aware of our long tradition of human rights.

[*English*]

We are thrusting this legislation on lawyers. Mr. Royal, will you comment on my surprise at this?

**Mr. Royal:** I am pleased to do so, Senator Poulin. You will forgive me for responding in English.

The tragic incidents of September 11, with which we are so familiar, elicited the response of a bill on October 15 out of the air, so to speak. As far as I am aware, there was no consultation before the bill was presented to the House, no consultation with the bar or with any stakeholders or interested groups. There was no invitation to provide input to the drafting of the bill. We were presented with this mammoth, 145-page, 170-provision bill.

[*Français*]

**Le sénateur Poulin:** J’ai beaucoup apprécié la qualité de vos interventions. J’ai été surprise du fait que vous avez dit que cette loi — et je vais utiliser les mots qui ont été utilisés — «has been thrust upon lawyers».

Nous sommes tous d’accord pour dire que nous vivons des circonstances extraordinaires. Les événements du 11 septembre, à notre grande surprise, ont créé un choc collectif et individuel, en raison des circonstances qui se sont produites cette journée. Si cette catastrophe n’avait pas eu lieu, on ne serait pas réuni aujourd’hui pour discuter du projet de loi C-36. Fait encore plus sérieux, des actes terroristes continuent d’être perpétrés, au moment où l’on se parle, dans différents endroits du monde. Le Canada n’est pas à l’abri de cette affreuse réalité que cause le terrorisme et ses conséquences. Les individus et les familles, ainsi que le commerce et les relations internationales en sont affectés, et le sentiment de sécurité des Canadiens est altéré.

Depuis que l’on étudie le projet de loi C-36, j’ai reçu beaucoup d’appels nous pressant à nous prononcer sur le projet de loi C-36, et nous demandant d’être plus exigeants pour une législation ayant trait à la sécurité. Lors des séances du comité qui étudiait la teneur du projet de loi C-36, plusieurs témoins ont dit qu’il y a équilibre entre le besoin de sécurité et le respect des droits et libertés des personnes. Lors de l’étude préalable par le comité sénatorial quelque 40 témoins ont été entendus. Et au comité de la Chambre des communes près de 80 témoins ont témoigné. Lors du renvoi du projet de loi au comité spécial sur la teneur du projet de loi C-36, une quarantaine d’autres témoins ont témoigné.

Lorsque l’on me dit que le Sénat ne consulte pas la population, je suis très surprise. Cela fait plus de dix ans que le Sénat n’a pas utilisé le Règlement qui lui permet de faire une étude au préalable. Nous faisons notre travail de façon accélérée, même dans des circonstances extraordinaires, parce que nous ne savons pas ce que l’avenir nous réserve. Cependant, nous sommes conscients que nous avons une longue tradition du respect des droits de la personne.

[*Traduction*]

Nous imposons de force cette loi aux avocats. Monsieur Royal, avez-vous des commentaires à faire lorsque vous voyez ma surprise?

**M. Royal:** Je vais le faire avec plaisir, sénateur Poulin. Vous m’excuserez de vous répondre en anglais.

Les événements tragiques du 11 septembre, que nous connaissons tous, ont donné lieu le 15 octobre au dépôt d’un projet de loi sorti de nulle part, pourrait-on dire. Autant que je le sache, il n’y a eu aucune consultation avant le dépôt de ce projet de loi à la Chambre, aucune consultation avec le barreau ni avec les parties prenantes ou les groupements d’intérêt. Nous n’avons pas été invités à prendre part à la rédaction du projet de loi. On nous a présenté de but en blanc cette énorme brique de 145 pages contenant 170 dispositions.

We had to come up to speed very quickly. We tried to appear before the Commons committee, but we did not put our request in on time. There is a rush to judgment. There is a rush to pass this bill. It will have significant, potential, long-term deleterious effects on practicing lawyers. It breaches a long-standing tradition that I am to hold in confidence information that I receive from my client in our professional relationship.

Those sorts of things are important to the bar, and we must be careful that, although we need to respond quickly, we do not need to do, and we ought not to do, long-term damage to the lawyer-client relationship.

**Senator Poulin:** I share with you your concerns about the implementation of the bill, and I think that is shared by everyone who has either appeared before us as a witness or who sat as a member of the committee in both Houses. Do you not believe, though, that the tools of review and the tools of reporting that are being given will ensure the concerns that you have will be addressed?

**Mr. Royal:** No, I will echo the remarks of Mr. Trudell. I do not think that the rather shallow reporting provisions will give us any real assurance.

**Mr. Borovoy:** A mechanistic report on numbers does not give you a proper evaluation of what is going on. To have a proper evaluation, it should come not from a minister, a Solicitor General or an Attorney General, who has political interests in making the system look good. I do not mean to impugn anyone's integrity, but that is the perception the public is bound to have. It should come from an independent source.

You heard many witnesses. Please understand that those witnesses did not have an opportunity to collaborate with each other. One did not know what the other was going to say; yet, very often, they repeated what was said. Numbers of provisions of this bill were never addressed in any of these sessions and that is because it just could not be done with this kind of process.

**Senator Poulin:** I have to admit that I was personally reassured when the heads of the agencies who report to the different ministers reassured us that the reports would not only be quantitative, but would also be qualitative. I think everyone is taking this very seriously.

**Mr. Borovoy:** The bill only requires that it be quantities, so that is all that the public will get.

**Mr. Trudell:** In the material we placed before you, we have given you examples of what certain government ministers or agents could say. They could say, "We cannot report this to you now because of these escape clauses." That is our concern.

Nous avons dû faire très vite. Nous avons cherché à comparaître devant le comité de la Chambre des communes, mais nous n'avons pas réussi à présenter notre demande à temps. On s'est précipité pour prendre des décisions. On s'est précipité pour adopter ce projet de loi. Il peut avoir des effets significatifs et pernicieux à long terme sur les avocats qui pratiquent. Il revient sur une longue tradition qui me permet de maintenir la confidentialité de l'information que me fournit mon client dans le cadre de notre relation professionnelle.

Ce sont des choses importantes pour le barreau et nous devons veiller soigneusement, malgré la nécessité de réagir rapidement, à ne pas porter préjudice à long terme, ce qui n'est d'ailleurs pas nécessaire, à la relation entre l'avocat et son client.

**Le sénateur Poulin:** Je partage vos préoccupations au sujet de la mise en oeuvre de ce projet de loi et je pense qu'elles sont partagées par tous ceux qui ont comparu devant nous comme témoins ou qui ont siégé en qualité de membres des comités des deux Chambres. Ne pensez-vous pas, cependant, que la procédure d'examen et de compte rendu qui est prévue va apaiser les craintes que vous avez exprimées?

**M. Royal:** Non, j'irais dans le même sens que les observations de M. Trudell. Je ne pense pas que les dispositions assez vagues de compte rendu nous donneront de véritables garanties.

**M. Borovoy:** Un rapport statistique mécaniste ne permet pas de bien évaluer la situation. Une bonne évaluation ne doit pas venir de la ministre, du solliciteur général ou d'un procureur général, qui a politiquement intérêt à nous faire voir la vie en rose. Je ne veux remettre en cause l'intégrité de personne, mais c'est nécessairement comme cela que ce sera perçu par le public. Il faut que cela provienne d'une source indépendante.

Vous avez entendu de nombreux témoins. Il vous faut comprendre que ces témoins n'ont pas eu la possibilité de collaborer les uns avec les autres. Aucun d'entre eux ne savait ce qu'allaient dire les autres, et pourtant, bien souvent, ils ont renchéri sur ce qui a été dit. Nombre de dispositions de ce projet de loi n'avaient jamais été abordées au cours de l'une de ces séances et cela s'explique par le fait que c'est impossible lorsqu'on procède de cette façon.

**Le sénateur Poulin:** Je dois reconnaître que j'ai été personnellement rassurée lorsque les chefs des organismes qui rendent des comptes aux différents ministres nous ont garanti que ces rapports seraient non seulement quantitatifs, mais aussi qualitatifs. Je pense que tout le monde prend la chose très au sérieux.

**M. Borovoy:** Ce projet de loi n'exige que des données quantitatives et c'est donc tout ce que le public va obtenir.

**M. Trudell:** Dans les documents que nous vous avons remis, nous vous donnons des exemples de ce que certains ministres ou représentants du gouvernement vont pouvoir dire. Ils pourront dire: «Nous ne pouvons pas vous rendre compte de telle ou telle chose parce qu'il existe telle ou telle échappatoire». C'est ce qui nous préoccupe.

**The Chairman:** Thank you very much for taking the time to come here today. Obviously, this could go on endlessly, but we have had a good discussion and I very much appreciate the time you have given to it.

Today is the day, colleagues, that we are marking the anniversary of the 1989 massacre of 14 young women at L'École Polytechnique in Montreal. In 1991, Parliament established that December 6 would be a national day of remembrance. Throughout the Senate at 11:00 a.m., we will pause for one moment in all of our committees and workplaces to remember that very sad day.

We will now hear from our third and final witness this morning in these hearings of the Special Committee of the Senate on the subject matter of Bill C-36.

We have with us now the Information Commissioner of Canada, the Honourable John Reid. He is accompanied by Mr. Alan Leadbeater, Deputy Information Commissioner of Canada, Mr. Dan Dupuis, Director General of Investigations and Reviews, Office of the Information Commissioner, and Mr. Daniel Brunet, General Counsel for the commission.

Mr. Reid, thank you very much for coming. I know you have been out of the country. It is a pleasure to have you here today. You were here for our pre-study, and we are glad to have you back again.

**Mr. John M. Reid, Information Commissioner of Canada:** Madam Chair, I am grateful for the opportunity.

My purpose is to express concerns about amendments to the bill that have been made since the pre-study by this honourable Senate committee. I take the Minister of Justice at her word that certain of these amendments were intended to minimize the effect of a proposed section 38.13 certificate on the right of Canadians to an independent investigation by my office. However, the wording of the amendments, in my view, does not accomplish what the minister intended.

As now worded, clauses 43 and 87 of Bill C-36 give the Attorney General of Canada more power to undermine the independence and effectiveness of my office than was the case with the original wording of Bill C-36. In particular, the new amendments give the Attorney General the power to bring to a halt the entirety of an investigation, even if only a very small portion of the investigation relates to information covered by a proposed section 38.13 certificate.

Let me take you through how the amendments work to accomplish this unprecedented result. First, under the amended version of proposed section 38.13 of the Canada Evidence Act, the Attorney General is authorized to issue a certificate prohibiting disclosure of information in connection with "a proceeding," which includes an investigation of a complaint by the Information Commissioner after an order is made "that would result in the disclosure of the information." In the absence of qualifying words such as "disclosure to the public or a member of the public," it would be open to the Attorney General to issue a certificate under proposed section 38.13 to resist an order for the

**La présidente:** Merci d'avoir pris le temps de venir ici aujourd'hui. De toute évidence, cette discussion pourrait s'éterniser, mais elle a été très instructive et j'apprécie beaucoup le temps que vous y avez consacré.

Aujourd'hui, chers collègues, c'est le jour anniversaire du massacre de 14 jeunes femmes qui a eu lieu en 1989 à l'École Polytechnique de Montréal. En 1991, le Parlement a décidé de faire du 6 décembre une journée nationale du souvenir. Dans toute l'enceinte du Sénat, à 11 h, nous ferons une pause de quelques instants au sein de tous nos comités et dans tous nos bureaux pour que cette triste journée ne tombe pas dans l'oubli.

Nous allons maintenant entendre notre troisième et dernier témoin lors de cette séance en matinée du Comité spécial sénatorial sur le projet de loi C-36.

Nous accueillons parmi nous le commissaire à l'information du Canada, l'honorable John Reid, Bureau du Commissaire à l'information, et M. Daniel Brunet, avocat général de la commission.

Monsieur Reid, je vous remercie d'être venu. Je sais que vous étiez à l'étranger. Nous avons le plaisir de vous accueillir parmi nous aujourd'hui. Vous êtes déjà venu témoigner en ces lieux lors de l'étude préalable, et nous nous félicitons de vous revoir.

**M. John M. Reid, commissaire à l'information du Canada:** Madame la présidente, je suis très heureux de l'occasion qui m'est offerte ici.

Je tiens à exprimer mes préoccupations au sujet des amendements qui ont été apportés au projet de loi depuis l'étude préalable effectuée par votre honorable comité sénatorial. Selon les propres mots de la ministre, certaines des modifications ont été apportées pour réduire au minimum l'incidence d'un certificat sur le droit des Canadiens à une enquête indépendante par mon bureau, et ce, délivré en vertu de l'article 38.13. Toutefois, le libellé des modifications, à mon avis, ne permet pas au ministre d'accomplir ce qu'elle projette.

Selon leur libellé actuel, les articles 43 et 87 du projet de loi C-36 confèrent à la procureure générale du Canada un plus grand pouvoir sur l'indépendance et l'efficacité de mon bureau que ce que lui permettait le libellé initial. En particulier, les modifications apportées autorisent la procureure générale à interrompre une enquête dans son ensemble, même lorsque seule une infime partie de celle-ci concerne les renseignements protégés par un certificat utilisé aux termes de l'article 38.13.

Laissez-moi vous démontrer de quelle façon ces modifications aboutissent à ce résultat sans précédent. Tout d'abord, selon la version modifiée du projet d'article 38.13 de la Loi sur la preuve au Canada, la procureure générale est autorisée à délivrer un certificat interdisant la divulgation de renseignements dans le cadre d'«une instance», y compris une enquête sur une plainte par le commissaire à l'information, après la prise d'une ordonnance qui entraînerait la «divulgation des renseignements». Faute d'une réserve, par exemple, la «divulgation au public ou à un membre du public», la procureure générale aurait tout loisir de délivrer un certificat en vertu de l'article 38.13 pour se soustraire à une

production of records made by the Information Commissioner during an investigation.

The minister and her officials insist that it is not the intention of proposed section 38.13 to enable a certificate to be issued in response to an order from the commissioner for the production of records to him, and not for disclosure to the public or any member of the public. In her evidence before the House of Commons Committee on Justice and Human Rights, on November 20, 2001, the minister testified that “the certificate could only be issued after judicial review of an access or privacy request.” Yet, in three cases currently before the Federal Court, the Attorney General is resisting the provision of this type of information to the commissioner. In these cases, she is arguing that compliance with an order to the commissioner for production of records to him constitutes “a disclosure” for the purposes of sections 37 and 38 of the Canada Evidence Act.

It is vital, in these circumstances, for proposed section 38.13(1) of the Canada Evidence Act to be further amended to make it clear, in line 27, page 91, that the certificate may be only issued after an order or decision that would result in the disclosure “to the public or a member of the public” of information to be subject to the certificate has been made.

I consider it vital to secure this amendment because of the effect a certificate will have, under the amendments, on the role of the Information Commissioner by virtue of the proposal to amend the Access to Information Act by adding section 69.1.

The proposed section 69.1 has been amended in a most troubling way since Bill C-36 was subject to pre-study by this committee. It now provides that, where a certificate is issued before or after a complaint to the Information Commissioner is made, all proceedings relating to that complaint are, in effect, discontinued.

As some senators may know, access requesters normally do not request access to a specified record. Rather, they normally request access to records on a particular subject, for example, the efficiency of Canada’s gun registry, or the replacement by National Defence of Sea King helicopters, or Health Canada’s response to the anthrax scare. Some records relating to the subject of a request may be denied based on one or more of the exemptions set out in the Access to Information Act; if so, requesters have the right to complain to the Information Commissioner to obtain an independent investigation into whether or not secrecy is justified.

It may transpire that, during the investigation, a portion of the withheld information may be the subject of a certificate under proposed section 38.13 of the Canada Evidence Act. Under the current wording of proposed section 69.1 of the Access to Information Act, the investigation of all aspects of the complaint, including refusals to disclose information not covered by a proposed section 38.13 certificate, would be discontinued. Clearly, this is an unnecessarily broad interference with the right of

ordonnance de produire des documents prise par le commissaire à l’information dans le cadre d’une enquête.

La ministre et ses fonctionnaires insistent sur le fait que l’article 38.13 n’a pas pour objet de permettre la délivrance d’un certificat en réaction à une ordonnance du commissaire pour la production de documents, et non pour divulgation au public ou à un particulier. Dans son témoignage devant le Comité permanent de la justice et des droits de la personne, le 20 novembre 2001, la ministre a déclaré que le certificat ne pourrait être délivré qu’après révision judiciaire d’une demande de communication ou d’une demande de communication de renseignements personnels. Pourtant, dans trois causes dont la Cour fédérale est actuellement saisie, la procureure générale résiste à la divulgation de ce genre de renseignements au commissaire. Dans ces causes, elle soutient que la conformité avec une ordonnance du commissaire pour la production de documents constitue une «divulgation» aux fins des articles 37 et 38 de la Loi sur la preuve au Canada.

Il est crucial, dans les circonstances, que le projet d’article 38.13(1) de la Loi sur la preuve au Canada soit encore modifié de manière à préciser, page 91, ligne 27, que le certificat peut être délivré uniquement après qu’une ordonnance ou une décision qui entraînerait la divulgation «au public ou à un membre du public» des renseignements assujettis au certificat ait été rendue.

J’estime qu’il est crucial d’apporter cette modification à cause des conséquences qu’un certificat aurait, selon les modifications, sur le rôle du commissaire à l’information du fait de la proposition de modifier la Loi sur l’accès à l’information en y ajoutant l’article 69.1.

Le projet d’article 69.1 a été modifié de manière extrêmement troublante depuis que le projet de loi C-36 a été soumis à l’étude préalable de votre comité. Il prévoit maintenant que, dans le cas où a été délivré un certificat avant ou après le dépôt d’une plainte au commissaire à l’information, toutes les procédures concernant la plainte sont, en fait, interrompues.

Comme certains d’entre vous le savent peut-être, les auteurs d’une demande d’accès à l’information ne demandent habituellement pas à consulter un document en particulier. Ils demandent plutôt l’accès aux documents portant sur un sujet précis, par exemple l’efficacité du registre des armes à feu au Canada, le remplacement des hélicoptères Sea King par la Défense nationale ou la réaction de Santé Canada face à la menace de l’anthrax. L’accès à certains des documents pertinents au sujet de la demande peut être refusé en vertu d’une ou de plusieurs des exceptions que fixe la Loi sur l’accès à l’information. Dans ce cas, les auteurs de la demande ont le droit de déposer une plainte auprès du commissaire à l’information pour qu’il mène une enquête indépendante sur le bien-fondé de cette confidentialité.

Au cours de l’enquête, il peut s’avérer qu’une partie des renseignements tenus secrets fasse l’objet d’un certificat en vertu de l’article 38.13 de la Loi sur la preuve au Canada. Selon le libellé actuel du projet d’article 69.1 de la Loi sur l’accès à l’information, l’enquête sur tous les aspects de la plainte, y compris les refus de communiquer les renseignements non protégés par le certificat utilisé sous l’article 38.13, serait interrompue. En clair, il s’agit d’une entrave inutilement exagérée

Canadians to an independent review of decisions by government to refuse access to records. As I said, this troubling result is one that the minister professes not to intend.

The clearest evidence that this is a mistake, requiring correction, is found by comparing proposed section 69.1(2)(a) of the Access to Information Act with proposed section 70.1(2)(a) of the Privacy Act. Senators will find that in attachment one that we have provided for you.

In the Privacy Act provision, the term “information” rather than “complaint” is used. The Privacy Commissioner’s investigation will only be discontinued, after a certificate is issued, insofar as it relates to the “information” covered by the certificate. On the other hand, the entirety of the Information Commissioner’s investigation into a “complaint” will be discontinued. This error of drafting results in the abrogation of a right of Canadian citizens that the Federal Court of Canada has called quasi-constitutional. It is important that this error be corrected.

There is an even more fundamental concern with the proposed section 69.1 of the Access to Information Act. There is no reason why a certificate under proposed section 38.13 of the Canada Evidence Act should be allowed to have any effect on the investigatory role of either the Information Commissioner or the Privacy Commissioner. Neither of them has the power to disclose or order the disclosure of information that is covered by a proposed section 38.13 certificate. That is why I have recommended the following.

First, proposed section 69.1(1) of the Access to Information Act should be amended to suspend only the portions of the act that relate to judicial review and which, hence, could result in disclosure of the material covered by a certificate used under proposed section 38.13 of the Canada Evidence Act. Second, proposed section 69.1(2) should be amended so as to avoid any discontinuance of the commissioner’s investigations. Senators will see that in attachment two. A similar amendment should be made to proposed section 70.1 of the Privacy Act.

There can be only one reason to limit these officers of Parliament — the Information and Privacy Commissioners — to carrying out their watchdog roles with respect to denials of access to information. Since it is not because there is a possibility that disclosure might result — neither commissioner has the power to release information or to order it released — it must be to muzzle them in their independent reporting function to the Senate, the House of Commons and the people of Canada.

If these proposed sections — 69.1 of the Access to Information Act and 70.1 of the Privacy Act — are not further amended, as previously described, there will be no possibility in cases where proposed section 38.13 certificates are issued for the Information and Privacy Commissioners to make recommendations to

au droit des Canadiens d’obtenir la révision indépendante de tout refus par le gouvernement de communiquer des documents. Et, comme je l’ai dit précédemment, ce résultat troublant est celui que la ministre voulait éviter.

La preuve la plus manifeste qu’il s’agit d’une erreur qui doit être corrigée est donnée lorsqu’on compare le projet d’article 69.1(2)(a) de la Loi sur l’accès à l’information au projet d’article 70.1(2)(a) de la Loi sur la protection des renseignements personnels. Les sénateurs pourront se reporter à l’annexe A que nous leur avons fourni.

Dans la Loi sur la protection des renseignements personnels, on emploie le terme «renseignements» plutôt que «plainte». De ce fait, l’enquête du commissaire à la protection de la vie privée ne sera interrompue, à la délivrance d’un certificat, que si elle porte sur des «renseignements» protégés par le certificat. Par contre l’enquête du commissaire à l’information portant sur une «plainte» sera entièrement suspendue. Cette erreur de rédaction entraîne la suppression du droit des citoyens canadiens que la Cour fédérale du Canada a qualifié de «quasi constitutionnel». Il est donc important d’apporter les corrections qui s’imposent.

Toutefois, le projet d’article 69.1 de la Loi sur l’accès à l’information pose un problème encore plus fondamental. Rien ne vient justifier qu’un certificat en vertu de l’article 38.13 de la Loi sur la preuve au Canada puisse avoir la moindre incidence sur le rôle d’enquêteur du commissaire à l’information ou du commissaire à la protection de la vie privée. Aucun d’eux ne détient l’autorité nécessaire pour communiquer ou demander la communication des renseignements protégés par un certificat délivré en vertu de l’article 38.13. Voilà pourquoi j’ai fait la recommandation suivante.

Le projet d’article 69.1(1) de la Loi sur l’accès à l’information devrait être modifié afin de retirer seulement les parties de la loi qui sont liées au recours en révision et qui pourraient, par conséquent, mener à la divulgation du document qui est protégé par un certificat utilisé en vertu de l’article 38.13 de la Loi sur la preuve au Canada. Ainsi, le projet d’article 69.1(2) devrait être modifié de manière à éviter toute interruption des enquêtes des commissaires. Les sénateurs se reporteront ici à l’annexe deux. Une modification similaire devrait être apportée au projet d’article 70.1 de la Loi sur la protection des renseignements personnels.

On ne peut voir qu’une seule raison pour limiter ces fonctionnaires parlementaires — les commissaires à l’information et à la protection de la vie privée — qui ont un rôle de vigilance lorsque les demandes d’accès à l’information sont refusées. Puisqu’il ne s’agit pas d’éviter la communication des renseignements protégés — aucun de ces deux commissaires n’a le pouvoir de divulguer l’information ou d’ordonner sa divulgation — il faut que ce soit pour museler les commissaires dans leur fonction indépendante de reddition de comptes au Sénat, à la Chambre des communes ainsi qu’au peuple du Canada.

Si aucune autre modification n’est apportée à ces projets d’article — l’article 69.1 de la Loi sur l’accès à l’information et l’article 70.1 de la Loi sur la protection des renseignements personnels — comme nous l’avons déjà précisé, il sera impossible aux commissaires à l’information et à la protection de la vie

government about excesses of secrecy by means of certificates, nor to report to complainants and Parliament as to any excesses there may be in the use of certificates by the Attorney General.

As I said in my letter to this committee on November 28, 2001, the power proposed in sections 69.1 of the Access to Information Act and 70.1 of the Privacy Act is a power to silence watchdog officers of Parliament that this minister may not have intended and may not use but which stands ripe for abuse for years to come.

In closing, may I say a word concerning clause 43 of the bill, wherein the Canada Evidence Act is amended by adding proposed section 38.13(1) to create an opportunity to seek, from a judge of the Federal Court of Appeal, an order varying or cancelling a proposed section 38.13 certificate. If this is the *quid* for the *quo* of cutting off independent review under the Access to Information Act, it is woefully inadequate. The review permitted under the proposed section 38.131 of the Canada Evidence Act, at paragraphs (8), (9) and (10), and you can see that in an attachment three, that review would be so limited as to be fruitless for any objector and it would be demeaning to the reviewing judge. The reviewing judge's sole role would be to review the information for the purpose of deciding whether or not it relates to, first, information disclosed in confidence from or in relation to a foreign entity; second, national defence; or third, security.

That means that virtually all information held by CSIS, CSE, DND, DFAIT, C&I, the RCMP, or most other departments, would easily meet the relating test in one or more of these categories. This is a form of judicial review that cannot assess the sensitivity of the information and is so stacked in favour of the Attorney General that it is not mere hyperbole to describe it as window dressing. This type of review does not subject the decisions of the Attorney General to issue certificates under proposed new section 38.13 to any meaningful accountability.

Honourable senators will recall that after my previous experience before this committee I provided a chart indicating the form of independent review of secrecy certificates provided in the legislation of our principal allies, the U.S.A., the United Kingdom, Australia and New Zealand. Perhaps that chart helped persuade members of this committee to recommend that the bill be amended to offer judicial review of a proposed section 38.13 certificate.

I wish to point out that the relating-test type of judicial review provided in amended Bill-C36 does not resemble in any way the forms of judicial review contained in the legislation of our allies. What the minister has proposed falls far short of what these other countries are willing to provide to their citizens by way of independent review. Even those of us who support strong

privée, lors de la délivrance des certificats sous l'article 38.13, de faire des recommandations au gouvernement à propos des excès de confidentialité résultant de l'utilisation des certificats, ni de rendre compte aux plaignants et au Parlement de tout abus de la procureure générale dans la délivrance de tels certificats.

Comme je l'ai mentionné dans la lettre du 28 novembre 2001 adressée à votre comité, le pouvoir prévu à l'article 69.1 de la Loi sur l'accès à l'information, et à l'article 70.1 de la Loi sur la protection des renseignements personnels, est un pouvoir de faire taire les gardiens tels les hauts fonctionnaires du Parlement, ce qui n'était sans doute pas l'intention de la ministre, ni l'usage qu'elle voulait en faire, mais qui ouvre tout de même la voie aux abus, et ce, pendant des années.

En terminant, j'aimerais dire un mot au sujet de l'article 43 du projet de loi qui modifie la Loi sur la preuve au Canada par l'ajout de l'article 38.131 de manière à donner l'occasion d'obtenir d'un juge de la Cour d'appel fédérale une ordonnance modifiant ou annulant un certificat visé par l'article 38.13. S'il s'agit là d'une compensation pour la suppression de la révision indépendante en vertu de la Loi sur l'accès à l'information, il est navrant de constater à quel point elle est inadéquate. La révision permise en vertu du projet d'article 38.131 de la Loi sur la preuve au Canada aux paragraphes (8), (9) et (10), que vous trouverez à l'annexe trois, serait si réduite qu'elle devient stérile pour tout opposant et avilissante pour le juge qui siège en révision. Celui-ci aura pour rôle d'examiner les renseignements pour déterminer s'ils portent, premièrement, sur des renseignements obtenus à titre confidentiel d'une entité étrangère ou qui concernent cette entité, deuxièmement, sur la Défense nationale et, troisièmement, sur la sécurité.

Presque tous les renseignements détenus par le SCRS, le CST, le MDN, le MAECI, le CIC, la GRC ou presque tous les autres ministères répondraient aisément au critère «portent-ils sur» l'une ou l'autre de ces catégories. Il s'agit là d'une forme de révision judiciaire qui ne peut évaluer le caractère délicat des renseignements et qui est si pipée en faveur de la procureure générale que ce n'est pas une simple hyperbole de la qualifier de poudre aux yeux. Ce type de révision n'assujettit les décisions de la procureure générale de délivrer des certificats en vertu de l'article 38.13 à aucune espèce de responsabilité valable.

Les honorables sénateurs se souviendront peut-être qu'après ma première audience devant votre comité, je vous ai remis un tableau précisant la forme que prend la révision indépendante des certificats de confidentialité dans les dispositions législatives de nos principaux alliés, soit les États-Unis, le Royaume-Uni, l'Australie et la Nouvelle-Zélande. J'espère que ce tableau a permis de convaincre les membres de votre comité de recommander la modification du projet de loi pour permettre la révision judiciaire d'un certificat délivré en vertu de l'article 38.13.

J'aimerais souligner que le critère consistant à savoir sur quoi portent les renseignements, qui est le fondement de la révision judiciaire prévue dans la version modifiée du projet de loi C-36, ne ressemble en rien aux formes que prend la révision judiciaire dans les dispositions législatives de nos alliés. Ce que la ministre propose aux Canadiens est bien peu par rapport à ce que

anti-terrorism measures have every right to expect no less here in Canada.

**Senator Murray:** Mr. Reid, when the Privacy Commissioner, Mr. Radwanski, was here the other day, he was almost lyrical in his praise of the amendments that had been accepted by the minister and the House of Commons to those proposed sections of the bill that are of particular interest to him. One would think that this was biggest advance for privacy since the invention of Venetian blinds. I agree with him to the extent that the minister gave him more than he asked for. Not only do the amendments restore the role of his office and his role in the process, they also did what he did not ask, which was to restore a process of judicial appeal. He was very happy and I share his view of that.

Is it that you disagree with his perspective and his views on that matter or that you have, in your role, been treated differently and less advantageously, if I can put it that way, by the House of Commons in these amendments?

**Mr. Reid:** If you look back at his original testimony, at the same time as mine, we both agreed that the best situation would be not to touch either the Privacy Act or the Access to Information Act. The way those acts operate, they provide more than full protection for that which the government wishes to protect. That is particularly true when it comes to national defence, national security and information received from a foreign entity. These are well covered in both acts now.

The minister and the government felt it necessary to amend the bill so as to provide an absolute guarantee that certain information could be protected from disclosure. That is the certificate and the way it applies. Even accepting for the moment that the need for that guarantee has been demonstrated, there is no need to go as far as this bill does in order to secure such a guarantee.

My view is that guarantee can be achieved without interfering in any way with the investigatory process of either the Privacy Commissioner or the Information Commissioner. We are both lawfully bound to keep secret anything that the government wants to be kept secret. We cannot order any information disclosed. We can only recommend additional disclosure if we believe that the net of secrecy has been cast too widely.

The minister has clearly indicated that there is no fear of disclosure during the commissioners' investigations. She has given no reason why a certificate should intrude in any way into

les autres pays sont prêts à offrir à leurs citoyens au moyen de la révision indépendante. Même ceux d'entre nous qui sont en faveur d'un plus grand resserrement des mesures contre le terrorisme ont parfaitement le droit de s'attendre à beaucoup plus du Canada à ce chapitre.

**Le sénateur Murray:** Monsieur Reid, lorsque le commissaire à la protection de la vie privée, M. Radwanski, est venu témoigner l'autre jour, il n'a pas ménagé ses compliments à la ministre et à la Chambre des communes en les félicitant d'avoir accepté les amendements apportés aux articles du projet de loi qui l'intéressaient plus particulièrement. On avait l'impression qu'il s'agissait là de la plus grande découverte sur le plan de la protection de la vie privée depuis l'invention des stores vénitiens. Je suis d'accord avec lui dans la mesure où la ministre lui a accordé plus que ce qu'il n'avait demandé. Non seulement ces amendements rétablissent son bureau dans son rôle et remettent en place la procédure, mais ils font en outre une chose qu'il n'avait pas demandé, en l'occurrence rétablir le mécanisme d'appel devant la justice. Il était très satisfait, et je partage son point de vue.

Êtes-vous en désaccord avec ses conceptions et son point de vue en la matière ou est-ce que, dans l'exercice de votre rôle, vous avez été traité différemment et de manière moins avantageuse, si je peux m'exprimer ainsi, par la Chambre des communes, lorsqu'elle a apporté ces amendements?

**M. Reid:** Reportez-vous à son premier témoignage, qui a été apporté en même temps que le mien, et vous verrez que nous étions tous deux d'accord pour dire qu'il était préférable de ne pas toucher à la Loi sur la protection des renseignements personnels ou à la Loi sur l'accès à l'information. Selon la façon dont elles opèrent, ces deux lois protègent amplement ce que veut protéger le gouvernement. C'est particulièrement vrai lorsqu'il s'agit de la défense nationale, de la sécurité nationale ou de l'information fournie par un organisme étranger. Cette protection est bien assurée à l'heure actuelle par ces deux lois.

La ministre et le gouvernement ont jugé nécessaire d'amender le projet de loi pour donner la garantie absolue que certains types de renseignements seront protégés contre toute divulgation. Il s'agit là du certificat et de la façon dont il s'applique. Même si l'on accepte de partir du principe que cette garantie est nécessaire, il est inutile d'aller aussi loin qu'on l'a fait dans ce projet de loi pour fournir une telle garantie.

Je considère que cette garantie peut être donnée sans modifier d'aucune façon la procédure d'enquête du commissaire à la protection de la vie privée ou du commissaire à l'information. Nous sommes tous deux tenus en droit de ne pas divulguer l'information que le gouvernement veut tenir secrète. Nous ne pouvons ordonner la divulgation d'une information. Nous ne pouvons que recommander un complément de divulgation si nous estimons que l'on a trop étendu l'obligation de garder le secret.

La ministre n'a pas manqué de signaler que l'on ne craint pas qu'il y ait une divulgation lors des enquêtes menées par les commissaires. Elle n'a donné aucune raison justifiant qu'un



those investigations. That is why I proposed amendment number 2.

Second, as I said in my remarks, there is a difference in treatment in terms of the investigations by the Privacy Commissioner and by the Access to Information Commissioner. In the case of the Privacy Commissioner, when a certificate is issued, it applies only to the information covered by the certificate. That means that he can continue his investigation, but he cannot see that narrow amount of information.

In the case of the Information Commissioner, when a certificate is issued, it applies to the complaint; that is, it causes the investigation to cease and to stop.

There is a tremendous difference in the way each office is treated.

**Senator Murray:** As I recall Mr. Radwanski's testimony, he emphasized that this would take place after an order had been made, in his case. In your case, it is before an order had been made; is that correct?

**Mr. Reid:** That is correct. Once the order comes, the investigation ceases. When an order comes in the case of his investigation, the information is eliminated but the investigation continues.

**Senator Murray:** Which of the amendments would solve that problem for you?

**Mr. Reid:** That is attachment two.

**Senator Bryden:** On this point, Minister McLellan said that if an order for disclosure in relation to your act was made, and if the order dealt totally or in part with information that fell within those limited categories, then she would issue a certificate. She said that the Access to Information Commissioner could continue with all other aspects of investigation without being affected.

**Mr. Reid:** That is not what the legislation says. That applies to the Privacy Commissioner; it does not apply to the Information Commissioner's investigations.

**Mr. Alan Leadbeater, Deputy Information Commissioner, Office of the Information Commissioner of Canada:** Honourable senators, if you look at attachment one, page 1 is the provision relating to the Access to Information Act. Subparagraph (2)(a) says that once a certificate is issued "all proceedings under this Act in respect of the complaint are discontinued."

If you look at the corresponding section, which is the next page of attachment one, with respect to the Privacy Act, the same paragraph, 2(a), says that where a certificate is issued "all proceedings under this Act in respect to that information... are discontinued."

**Senator Bryden:** I am aware of that.

certificat puisse intervenir dans le cadre de ces deux types d'enquêtes. C'est pourquoi j'ai proposé l'amendement numéro 2.

En second lieu, comme je l'ai dit dans mon exposé, il y a une différence de traitement s'appliquant aux enquêtes du commissaire de la vie privée et à celles du commissaire à de l'accès à l'information. Dans le cas du commissaire à la protection de la vie privée, lorsqu'on délivre un certificat, il ne s'applique qu'aux renseignements visés par le certificat. Il s'ensuit qu'il peut poursuivre son enquête sans pouvoir prendre connaissance de cette quantité limitée de renseignements.

Dans le cas du commissaire à l'information, lorsqu'un certificat est délivré, il s'applique à l'ensemble de la plainte; en l'occurrence, il met fin à l'enquête.

Il s'agit là d'une différence considérable de traitement entre les deux bureaux.

**Le sénateur Murray:** Si je me souviens bien du témoignage de M. Radwanski, il a insisté sur le fait que, dans son cas, l'intervention aurait lieu une fois que l'ordonnance aurait été prononcée. Dans votre cas, c'est avant que l'ordonnance soit prononcée; c'est bien ça?

**M. Reid:** C'est bien ça. Une fois que l'ordonnance est prononcée, l'enquête s'arrête. Lorsqu'une ordonnance est prononcée dans le cadre de son enquête, l'information correspondante est supprimée, mais l'enquête se poursuit.

**Le sénateur Murray:** Quels sont les amendements qui résoudraient la difficulté en ce qui vous concerne?

**M. Reid:** C'est le deuxième amendement indiqué en annexe.

**Le sénateur Bryden:** Sur cette question, la ministre McLellan a déclaré que si l'on prononçait une ordonnance de non-divulgence se rapportant à la loi qui vous régit, et si cette ordonnance portait en tout ou en partie sur l'information relevant de ces catégories limitées, elle délivrerait alors un certificat. Elle a indiqué alors que le commissaire à l'accès à l'information pourrait poursuivre le reste de son enquête sans être aucunement touché.

**M. Reid:** Ce n'est pas ce qui est dit dans la loi. Cela s'applique aux enquêtes du commissaire à la protection de la vie privée mais non pas à celles du commissaire à l'information.

**M. Alan Leadbeater, sous-commissaire à l'information, Bureau du commissaire à l'information du Canada:** Honorables sénateurs, reportez-vous à la page 1 de l'annexe un. Vous y trouverez la disposition se rapportant à la Loi sur l'accès à l'information. À l'alinéa (2)a) on nous dit qu'une fois que le certificat est délivré «toutes les procédures prévues par la présente loi portant sur la plainte... sont interrompues».

Considérez maintenant l'article correspondant, à la page suivante de l'annexe un, en ce qui a trait à la Loi sur la protection des renseignements personnels, on peut voir que ce même alinéa 2a) dispose que lorsqu'un certificat est délivré «toute procédure... prévue par la présente loi et portant sur ces renseignements est interrompue».

**Le sénateur Bryden:** Je suis au courant de cela.

**The Chairman:** Senators, it is eleven o'clock. Let us pause for a moment of silence, in remembrance of the massacre of 14 women at L'École Polytechnique in Montreal in 1989.

*[Moment of silence observed.]*

**Senator Bryden:** I do not have the exact quote in front of me but the minister certainly indicated that, read as a whole, the impact of the complaint reference and the information reference in the privacy bill are intended to be the same. You argue that it does not say that, but that is the case. It is a personal decision by the minister. Her power in this particular provision cannot be delegated. The minister alone can do this.

If this is a drafting error — and she did not say that — and if it were not possible to correct that drafting error in this process, a omnibus bill could introduce the correction. We deal with such bills on a regular basis. I do not know whether the minister would make that sort of commitment.

**Senator Murray:** That is the purpose of clause-by-clause consideration.

**Senator Bryden:** I wanted to raise that. Clearly that was the impression. I do not think anyone disagrees. The intent of the minister is that the position of your office would be the same as that of the Privacy Commissioner.

**Mr. Reid:** That is why I have referred to it as an “error in drafting,” senator. One would hope it would be possible to have that error corrected before the bill becomes law.

**Senator Fraser:** I start, with some trepidation, by pointing out for the record a small error in Senator Murray's remarks. The Privacy Act provisions include provision for certificates that are issued before a complaint is filed with the Privacy Commissioner. As I understand the testimony given here on several occasions now by the various ministers and officials, it means that, if a certificate has been issued in relation to some other court proceeding, the minister will not pre-empt a citizen's right before the citizen has taken any action. It is all there on page 133 of the bill.

Mr. Reid, I am distressed by your dismissal of judicial review as window dressing and, as I read the bill, I also find it puzzling. In particular, I think it is worth focusing on the judge's ability to vary the terms of the certificate because from that flows, it seems to me, an assurance that the complaint will not be stopped in its tracks. Your fears should be assuaged by that. What would be the point of varying the terms of the certificate if the certificate could, in fact, just stop everything? Either you uphold the certificate or you do not uphold the certificate, but there is no point in varying it.

If you vary it, surely the point is to ensure that, in all respects, the prohibition on disclosure and on other related matters will be kept as narrow as possible to relate to the protection of national defence and national security or to information that has been

**La présidente:** Sénateurs, il est 11 heures. Nous allons faire quelques instants de silence en souvenir du massacre de 14 femmes à l'École Polytechnique de Montréal en 1989.

*[Observation de quelques instants de silence.]*

**Le sénateur Bryden:** Je n'ai pas la citation exacte devant moi, mais la ministre n'a pas manqué de nous dire que, considérés dans leur ensemble, les effets des certificats sur les plaintes portées au titre de la loi sur l'information ou de la loi sur la protection des renseignements personnels sont censés être les mêmes. Vous soutenez que ce n'est pas ce que dit la loi, mais il en est bien ainsi. C'est une décision personnelle de la ministre. Ses pouvoirs au sujet de cette disposition particulière ne peuvent être délégués. Seule la ministre peut le faire.

S'il y a là une erreur de rédaction — et ce n'est pas ce qu'elle a dit — et s'il n'est pas possible de la corriger dans le cadre de cette procédure, un projet de loi rectificatif général permettra de remédier à la situation. Nous le faisons couramment. Je ne sais pas si la ministre voudra prendre un tel engagement.

**Le sénateur Murray:** C'est le but de l'étude article par article.

**Le sénateur Bryden:** Je tenais à évoquer ce point. C'est évidemment l'impression que l'on a eue. Je pense que tout le monde est d'accord. Dans l'esprit de la ministre, votre bureau doit être placé sur le même plan que celui du commissaire à la protection de la vie privée.

**M. Reid:** C'est pourquoi j'ai parlé d'«erreur de rédaction», sénateur, On espère qu'il sera possible de la corriger avant que la loi ne soit promulguée.

**Le sénateur Fraser:** Je vais m'empresse tout d'abord de signaler une petite erreur commise par le sénateur Murray pour qu'il en soit pris acte. Les dispositions de la Loi sur la protection des renseignements personnels prévoient la délivrance de certificats avant qu'une plainte ne soit déposée auprès du commissaire à la protection de la vie privée. Si j'ai bien compris les témoignages fournis ici à plusieurs reprises par les différents ministres et collaborateurs des ministères, il s'ensuit que lorsqu'un certificat a été délivré au titre d'une autre procédure intentée devant un tribunal, la ministre ne peut pas retirer à l'avance ses droits à un citoyen avant qu'il ait intenté un recours. On trouve toutes ces dispositions à la page 133 du projet de loi.

Monsieur Reid, je trouve particulièrement regrettable que vous considérez l'examen judiciaire comme de la poudre aux yeux et, selon mon interprétation du projet de loi, je trouve par ailleurs cela très étonnant. Je considère, plus particulièrement, qu'il ne faut pas oublier que le juge a la possibilité de modifier les termes du certificat parce qu'on peut en déduire, à mon avis, la garantie que la plainte ne sera pas arrêtée net. Cela devrait apaiser vos craintes. À quoi bon modifier les termes du certificat si celui-ci pouvait effectivement tout bloquer? Il faudrait soit l'entériner, soit le rejeter, mais il serait inutile d'en modifier les conditions.

Si on peut le modifier, je vous fais respectueusement remarquer que c'est sûrement pour s'assurer que l'interdiction de la divulgation et autres questions connexes seront limitées dans toute la mesure du possible pour que l'on s'en tienne à la protection de

obtained in confidence from a foreign state. I believe all states consider that such material should be kept confidential.

That strikes me as the only possible reason one would allow a judge to vary the terms of the certificate.

**Mr. Reid:** The judge can only vary it in relationship to the way the information is referenced. The test that is provided is a very low-level test. It simply has to “relate to.”

Almost every document in the Department of External Affairs includes the phrase, “relates to.” Every document in the Department of National Defence includes the phrase, “relates to.” That is a very low-level test.

**Senator Fraser:** I can think of many documents that do not contain that phrase.

**Mr. Reid:** You would be surprised at what “relates to” means in judicial terms. The barest connection means it “relates to.” That is the interpretation. If in fact it “relates to,” the judge will have little power to vary the certificate.

**Senator Fraser:** The judge has, in this bill, the power to vary the certificate.

**Mr. Reid:** He has the power but that power is limited by the term “relates to.” If you wanted to give him a power to change the certificate that would be useful and meaningful, you would change the test from “relates to” to having a higher standard. There are other words that could be used there.

**Senator Fraser:** The judge determines what “relates to” means and I suspect that you and I will not, here, settle our disagreement about what this paragraph means. I, at any rate, find it a substantial protection.

**Senator Beaudoin:** From the beginning, I suggested that access to the courts be included. Finally, I won my case on that. I understand your preoccupation. I am one of those people who is in favour of recognizing the difference between executive, legislative and judicial functions.

I am in favour of access to the courts because our judicial system has a long tradition of independence. It is the only branch of the state that is entirely impartial, in a sense. The legislative and executive branches are not always impartial. Politics plays a role, so they should not be involved at the judicial level.

In my opinion, the Supreme Court deals with constitutional law very well in that they do not invade the legislative and the executive fields. I am inclined to agree with what is there. However, I recognize that it is the opinion of some people that sometimes they go too far in their interpretation of the Charter of Rights and Freedoms. I disagree strongly. They are doing their job. Their job is to be sure that there is democracy under the law and the Charter.

Therefore, I am glad that there has been such an amendment.

l’information ayant trait à la défense ou à la sécurité nationale ou encore qui a été fournie à titre confidentiel par un État étranger. Je pense que tous les États considèrent que cette information doit rester confidentielle.

Il m’apparaît que c’est la seule raison qui peut expliquer que l’on puisse autoriser un juge à modifier les clauses du certificat.

**M. Reid:** Le juge ne peut les modifier qu’en ce qui a trait aux liens de confidentialité de cette information. Le critère établi est très vague. Il suffit que cette information «concerne» des données confidentielles.

Presque tous les documents du ministère des Affaires étrangères «concernent» une information confidentielle. C’est aussi le cas de tous les documents du ministère de la Défense nationale. C’est un critère très vague.

**Le sénateur Fraser:** Je peux penser à de nombreux documents qui ne comportent pas cette expression.

**M. Reid:** Vous seriez surpris d’apprendre ce que signifie en droit le fait de «concerner». Il suffit du moindre lien. C’est l’interprétation en droit. Si effectivement, le document «concerne» une information confidentielle, le juge n’aura aucun pouvoir pour le modifier.

**Le sénateur Fraser:** Aux termes de ce projet de loi, le juge a le pouvoir de modifier le certificat.

**M. Reid:** Il en a le pouvoir, mais ce pouvoir est limité par l’expression «concerner». Si vous vouliez vraiment lui donner le pouvoir de modifier utilement ce certificat, il vous faudrait adopter un critère plus strict. On pourrait utiliser une autre formule ici.

**Le sénateur Fraser:** C’est le juge qui va déterminer ce que signifie «concerner» et j’imagine que nous avons beau en débattre, ce n’est ni vous ni moi qui allons régler la question de l’interprétation devant être donnée à ce paragraphe. Quoi qu’il en soit, je considère qu’il s’agit là d’une bonne protection.

**Le sénateur Beaudoin:** Dès le début, j’ai proposé que l’on prévoie un recours devant les tribunaux. J’ai fini par avoir gain de cause. Je comprends votre préoccupation. Je suis un de ceux qui préconisent qu’il nous faut tenir compte de la différence existant entre le pouvoir exécutif, le pouvoir législatif et le pouvoir judiciaire.

Je suis en faveur d’un recours devant les tribunaux parce que notre système judiciaire a une longue tradition d’indépendance. C’est la seule branche de l’État qui est totalement indépendante, dans un certain sens. Les pouvoirs législatifs et exécutifs ne sont pas toujours impartiaux. La politique joue son rôle et il ne faut donc pas qu’ils s’impliquent au niveau judiciaire.

À mon avis, la Cour suprême interprète le droit constitutionnel de manière excellente et elle n’empiète pas sur les pouvoirs législatifs et exécutifs. J’ai tendance à être d’accord avec ce que l’on y fait. Je reconnais, toutefois, que d’aucuns estiment parfois qu’elle va trop loin dans son interprétation de la Charte des droits et libertés. Je ne suis absolument pas d’accord. Elle fait son travail. Son travail est de s’assurer que les règles démocratiques sont respectées en vertu de la loi et de la Charte.

Je me félicite donc que l’on ait apporté un tel amendement.

**Mr. Leadbeater:** We are not aware of any judicial review test, which is currently available to Canadians under other legislation, which is this low. This test is lower than any tests available to our allies in reviewing certificates.

The minister told us that that she was concerned about the sensitivity of information. The court is not entitled to assess the sensitivity of the information. The court cannot determine if the minister is overusing the certificate. The role of the court is simply to say whether the information relates to national defence.

That test is a lower-level test than that used for any judicial review in the country. We take the position that the test is stacked in favour of the Attorney General. Their initial fear was of a misguided judge. That is why they had to have this certificate, and they have put in this form of judicial review because it, in effect, allows them to satisfy themselves that they will always win those cases.

Surely the minister will never certify information that does not relate to national defence, but will it always be of sufficient sensitivity that it requires complete prohibition? That is the issue at which the court will not be able to look.

**Senator Beaudoin:** When there is a question of interpretation, the judge is in the best position to rule whether it is legal or illegal, whether it is constitutional or unconstitutional. This is our system. I consider it to be the basis of our democracy. If the courts go too far, then we should debate that in Parliament. During the Depression, a debate was held in the United States when Roosevelt made a certain appointment to the Supreme Court. That has not happened in Canada.

Those who drafted our Charter of Rights which was enshrined in the Constitution did a magnificent job in dealing with 450 cases in 15 years. I am inclined to defend the courts on this. In difficult times, such as now, I think the courts have an extremely useful function.

**Mr. Leadbeater:** We agree. We simply say that they should be allowed to perform their normal role. Do not give them a reduced role.

**Mr. Reid:** It is also interesting that there is no appeal from the decision, which is unusual.

**Senator Beaudoin:** I believe that the right of appeal is part of the rule of law. Unless we have good reasons to curtail that right of appeal, it should always be available. I have always stood firm in that belief.

**Mr. Reid:** In this particular provision, there is no appeal.

**Senator Beaudoin:** At least, I won in the first instance.

**Mr. Reid:** I salute you on that. You have been much more successful than I have been.

**M. Leadbeater:** Nous n'avons pas connaissance d'un autre critère d'examen judiciaire aussi peu exigeant dans une autre loi actuellement en vigueur au Canada. Ce critère de contrôle des certificats est moins exigeant que celui de n'importe lequel de nos alliés.

La ministre nous a dit qu'elle était préoccupée par la confidentialité de l'information. Le tribunal n'est pas habilité à apprécier cette confidentialité. Il ne peut pas déterminer dans quelle mesure la ministre abuse de son pouvoir de recourir à un certificat. Le rôle du tribunal se limite à apprécier dans quelle mesure l'information se rapporte à la défense nationale.

Ce critère est le moins exigeant de tous ceux qui sont retenus dans le cadre des examens judiciaires dans notre pays. Nous estimons que ce critère fait la part belle au procureur général. Les responsables ont eu peur au départ qu'un juge commette une bévue. C'est pourquoi ils ont prévu ce certificat et qu'ils ont institué cette forme d'examen judiciaire pour être sûrs, en fait, de gagner toutes leurs causes.

Bien évidemment, la ministre ne va jamais classer des renseignements qui ne se rapportent pas à la défense nationale, mais est-ce que la confidentialité de ces renseignements est suffisante pour justifier une interdiction pure et simple? C'est la question sur laquelle le tribunal ne sera pas autorisé à se pencher.

**Le sénateur Beaudoin:** Lorsqu'il y a un problème d'interprétation, c'est le juge qui est le mieux placé pour décider de ce qui est légal ou illégal, de ce qui est constitutionnel ou non. C'est ainsi que fonctionne notre système. Je considère que c'est le fondement de notre démocratie. Si les tribunaux vont trop loin, il nous faut alors en débattre au sein du Parlement. Lors de la Grande Dépression, il y a eu un débat aux États-Unis lorsque Roosevelt a procédé à une certaine nomination au sein de la Cour suprême. Ça ne s'est pas produit au Canada.

Ceux qui ont rédigé notre Charte des droits, consacrée dans notre Constitution, ont fait un magnifique travail, alors que 450 affaires ont été jugées depuis 15 ans. J'ai tendance à défendre les tribunaux en la matière. Lors d'une période difficile comme la nôtre, je considère que les tribunaux ont un rôle extrêmement utile.

**M. Leadbeater:** Nous sommes d'accord. Nous disons simplement qu'il faut leur laisser jouer leur rôle normal. Ne réduisons pas leur rôle.

**M. Reid:** On peut relever, par ailleurs, qu'il n'y a pas de possibilité d'appel de la décision, ce qui est inhabituel.

**Le sénateur Beaudoin:** Je considère que le droit d'appel fait partie intégrante de notre droit. À moins que l'on ait de bonnes raisons de limiter ce droit d'appel, il doit toujours être disponible. J'en ai toujours eu la ferme conviction.

**M. Reid:** Sur ce point en particulier, il n'y a pas de possibilité d'appel.

**Le sénateur Beaudoin:** Au moins, j'ai obtenu gain de cause en première instance.

**M. Reid:** Je vous en félicite. Vous avez eu bien plus de succès que moi.

[Translation]

You say you are not comfortable with the proposed amendment because a decision could be rendered by a Federal Court of Appeal judge. You find the amendment inadequate. I would like to read to you what the Justice Minister said before our committee in relation to your concern, and I quote:

[English]

The Minister of Justice said:

...Information Commissioner Reid objects to what he considers a weak review mechanism. A decision of the government to amend Bill C-36 to include a Federal Court review was made in response to a Senate recommendation and in response to concerns raised by a number of stakeholders. The Federal Court of Appeal has been given broad powers including the power to quash or vary a certificate if information does not fall within the limited categories set out in Bill C-36.

The Information Commissioner has suggested that other jurisdictions have greater review powers than those set out in the bill. However, Bill C-36 clearly provides a more than adequate review mechanism. Let me briefly inform you about some of the other countries to which we compare ourselves regularly.

For example, the courts in Australia and New Zealand do not have the power to quash. They only have the power to refer the matter back to the appropriate minister with a recommendation that the minister give further consideration to the issue. That is it. The minister can ignore that recommendation at that time and proceed with the certificate banning the information. In the United States, the courts have the power to quash the certificate, and the review mechanism is based on a class test very similar to the one proposed in Bill C-36.

In conclusion, having reviewed the Information Commissioner's representations, we do not believe that further amendments are required to adequately protect his important role.

[Translation]

When I heard the Justice Minister say this, I tried to remember the intent of the Access to Information Act, when it was enacted. This Act supports your agency, Commissioner. Its purpose is to increase transparency in the management of public funds. The intent of Bill C-36 is to ensure that all Canadians have the means to prevent acts leading to terrorism.

We have heard several witnesses praise the balance struck between security — we know this supposes necessarily some degree of confidentiality — and conformity to existing laws within your agency and the Charter of Rights and Freedoms. A witness was saying that we should use regular means to achieve this end. We all agree that we live in extraordinary times. Do you not find that there is nonetheless an equilibrium between the

[Français]

**Le sénateur Poulin:** Vous dites ne pas être à l'aise avec l'amendement proposé parce qu'une décision pourrait être prise par un juge d'une Cour d'appel fédérale. Vous trouvez que cet amendement est inadéquat. J'aimerais vous lire ce que la ministre de la Justice nous a dit concernant votre inquiétude, et je cite:

[Traduction]

La ministre de la Justice a déclaré:

[...] Monsieur Reid, le commissaire à l'information, s'oppose à un mécanisme de révision qu'il juge insuffisant. Le gouvernement a décidé d'amender le projet de loi C-36 afin de prévoir une révision devant la Cour fédérale en réponse à une recommandation du Sénat et aux préoccupations soulevées par un certain nombre de parties prenantes. La Cour fédérale d'appel s'est vu conférer des pouvoirs étendus, y compris le pouvoir d'annuler ou de modifier le certificat si l'information ne relève pas des catégories limitées qui sont fixées par le projet de loi C-36.

Le commissaire à l'information nous laisse entendre que d'autres pays prévoient des pouvoirs de révision plus étendus que ceux qui figurent dans le projet de loi. Il n'en reste pas moins que le projet de loi C-36 met en place un mécanisme de révision tout à fait suffisant. Laissez-moi vous donner quelques exemples de pays avec lesquels nous nous comparons régulièrement.

Ainsi, les tribunaux de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande n'ont pas le pouvoir d'annuler un certificat. Ils ne peuvent que renvoyer l'affaire devant le ministre compétent en lui recommandant de revoir la question. Ça s'arrête là. Le ministre peut à ce moment-là ne pas tenir compte de la recommandation et continuer à mettre en oeuvre le certificat de non-divulgence de l'information. Aux États-Unis, les tribunaux ont le pouvoir d'annuler le certificat et le mécanisme de révision relève d'un critère de subdivision en plusieurs catégories, très semblable à celui qui est proposé dans le projet de loi C-36.

En conclusion, après avoir passé en revue les remarques faites par le commissaire à l'information, nous ne considérons pas que d'autres amendements sont nécessaires pour bien protéger le rôle important qui est le sien.

[Français]

Quand j'ai entendu la ministre de la Justice nous dire cela, j'ai tenté de me rappeler l'esprit avec lequel la Loi sur l'accès à l'information avait été adoptée. Cette loi appuie votre agence, monsieur le commissaire. Le but de cette loi est d'augmenter la transparence de la gestion des fonds publics. L'esprit du projet de loi C-36 est d'assurer que les Canadiens et les Canadiennes aient les moyens de prévenir des actions qui mènent au terrorisme.

On a entendu plusieurs témoins louer l'équilibre entre un besoin de sécurité — on sait que dans ce besoin existe une nécessité de confidentialité — et le respect des législations existantes au sein de votre agence et de la Charte des droits et libertés. Un témoin nous disait que nous devrions prendre des moyens normaux. Nous sommes tous d'accord pour dire que nous sommes dans des temps extraordinaires. Ne trouvez-vous pas qu'il y a quand même un

Access to Information Act and the urgent need to increase security measures in order to prevent such tragedies?

[English]

Mr. Reid: The minister and I disagree on what the courts in Australia and in New Zealand can do. They do have the same power to vary, rescind or quash a certificate. The review bodies in the United States and in the United Kingdom have the same powers. If you look at the judicial and administrative reviews provided in the United States, the United Kingdom, Australia and New Zealand, you will see that they provide that the court can have a full review of the records and discuss the merits of secrecy.

Where a review relates to a class-based reason for security, as opposed to an injury-based test, the classes are extensively defined in their legislation. They are not defined in our legislation. Ours is a much looser kind of system and the test is much lower.

To go to your point concerning the impact of the legislation on the Access to Information Act, basically the bill removes, in theory and in practice, significant amounts of information that have been traditionally made available to Canadians under the act — information that would not be considered, in my judgment, secret. It goes far beyond the provisions in the Access to Information Act under which no secret has ever come out in the 18 years from the Department of Defence, from the Department of Foreign Affairs, from CSIS, or from the RCMP. This is a significant move to take information out of the normal course of circulation in Canada.

Is it justified under the terms and conditions in which we live today? I think not, at this stage, because it has not been proven. I am fearful that, once these provisions are in the law, they will not be subject to review. They will basically stay there because it is always easier for governments to take away informational rights than it is to give informational rights.

**Senator Tkachuk:** I am asking for information regarding government advertising in the Department of National Defence. Currently, I can obtain that information if I go through the proper procedures, and I have asked for such information. Walk me through the process to demonstrate what the government can do to prevent me from obtaining that information. From what you said, I understand that they can prevent me from accessing that information.

**Mr. Leadbeater:** The procedure is as follows: First, your request is received by the department. They may be prepared to give you some information, and exemptions may be applied to other information. For example, they may exempt some of the contract rates they have been charged by an advertiser. That would come under one of the exemptions of the act.

équilibre entre la Loi sur l'accès à l'information et le besoin urgent d'augmenter les moyens de sécurité pour prévenir de telles tragédies?

[Traduction]

**M. Reid:** Je ne suis pas d'accord avec le ministre sur ce que peuvent faire les tribunaux d'Australie et de Nouvelle-Zélande. Ils n'ont pas les mêmes pouvoirs de modifier, d'abroger ou d'annuler un certificat. Les organismes de révision des États-Unis et du Royaume-Uni ont les mêmes pouvoirs. Si vous vous penchez sur les mécanismes de révision judiciaire et administrative des États-Unis, du Royaume-Uni, de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande, vous verrez qu'on y prévoit que le tribunal peut revoir l'intégralité des dossiers et discuter du bien-fondé du secret.

Lorsqu'une révision s'appuie sur les critères de sécurité établis selon les catégories, par opposition au préjudice causé, il faut voir que ces catégories sont soigneusement définies dans la législation de ces pays. Elles ne sont pas définies dans la nôtre. Notre système est bien plus flou et le critère que nous appliquons est bien moins strict.

Pour en revenir à votre argument concernant les répercussions de ce projet de loi sur la Loi sur l'accès à l'information, il faut bien comprendre qu'en théorie et en pratique, cela revient essentiellement à refuser de grandes quantités d'information qui traditionnellement était mise à la disposition de la population canadienne en vertu de la loi — une information qui à mon avis ne peut pas être considérée comme secrète. Cela va bien plus loin que les dispositions de la Loi sur l'accès à l'information aux termes de laquelle, en 18 ans d'application, aucun secret n'a jamais été divulgué en provenance du ministère de la Défense, du ministère des Affaires étrangères, du SCRS ou de la GRC. La décision de ne plus divulguer une information qui l'a normalement toujours été au Canada est significative.

Est-ce justifié dans la situation actuelle? Je ne le pense pas, au point où nous en sommes, parce que ça n'a pas été prouvé. J'ai peur qu'une fois que ces dispositions auront force de loi, elles ne seront plus sujettes à révision. Pour l'essentiel, elles resteront en place parce qu'il est toujours plus facile pour les gouvernements de retirer des droits à l'information que d'en donner.

**Le sénateur Tkachuk:** Je demande de l'information touchant la publicité du gouvernement au sein du ministère de la Défense nationale. À l'heure actuelle, je peux obtenir cette information si je suis la procédure établie, et j'ai demandé à avoir cette information. Décrivez-moi la procédure à suivre pour me démontrer ce que peut faire le gouvernement pour m'empêcher de l'obtenir. D'après ce que vous nous dites, j'en conclus qu'il peut m'empêcher d'accéder à cette information.

**M. Leadbeater:** La procédure est la suivante: le ministère reçoit d'abord votre demande. Il peut être disposé à vous donner certains renseignements et des exemptions peuvent s'appliquer sur certains d'entre eux. Ainsi, il peut ne pas être obligé de vous indiquer les tarifs pratiqués par les agences de publicité dans le cadre des contrats. Ce sera l'une des exemptions prévues par la loi.

However, there may also be one contract in that group that the minister feels is sensitive in respect of national defence and to that applies a certificate. The certificate may have been applied before we received the complaint, if, for example, there is a related proceeding; or it may be, we contend under the provision, applied as soon as we ask to see the record. Once you complain to us about being denied information, our first step is to go to the minister to ask for the record. Normally, we receive all the records, and we make a judgment about the appropriateness. However, in response to our request to see the document, the minister may put on the section 38.13 certificate, which is exactly what she has done in a case that we are already investigating against the Department of National Defence.

Under the provisions of the bill that is before you, our investigation must come to a halt at the moment the certificate is issued. That applies even though part of the information that was denied to you was not under the certificate at all, but under one of the other exemption provisions of the act.

We cannot continue to look at that other information; and we cannot continue to look at any portion of the complaint, because of the wording, which you have seen in attachment 1, such that all proceedings in respect of the complaint are discontinued.

Our view is that, in years to come, when that comes forward for judicial interpretation, the minister's view of what she intended will not be as persuasive to the court as the words Parliament included in the legislation. It is the intent of Parliament that the courts will consider. When they use different words in two identical provisions, that means something to courts, as you know.

Our investigation of your request for that information would come to a halt, even though the certificate would cover only one small portion of the information.

**Senator Tkachuk:** What can I do, as a citizen, at that point? Can I go to court to get this information, or could you go to court and ask the court to deem the certificate to be ridiculous?

**Mr. Leadbeater:** No, the act provides that only the party can go to court. We could not go to court. However, you could go to court and you would pay your own shot. When it gets to court, the court has only one test to apply: Does the information subject to the certificate relate to national defence? It does not apply the test: Is it injurious to national defence? Is it sensitive? Was it provided by a third country? What does it relate to? If it does not "relate to," the certificate will, be quashed.

Our suggestion is that the government will always win that one. The government will not put a certificate on a piece of information that does not at least arise to the test of "relate to." However, the contract itself could be no more than a contract that is embarrassing to the minister.

Il se peut aussi, toutefois, qu'il y ait un contrat au sein de cette catégorie que la ministre juge confidentiel pour des raisons de défense nationale, et elle délivre un certificat. Ce certificat peut avoir été délivré avant la réception de la plainte si, par exemple, il y a déjà eu une procédure du même type; mais nous soutenons par ailleurs qu'au titre de cette disposition, il peut aussi être appliqué dès que l'on a demandé à voir les dossiers. Une fois que vous vous plaignez à nous de ne pas avoir reçu l'information, notre première démarche est d'aller demander le dossier à la ministre. En règle générale, nous recevons tous les dossiers et nous nous prononçons sur le bien-fondé de la décision. Toutefois, lorsque nous lui demandons de voir les documents, la ministre peut nous opposer un certificat en vertu de l'article 38.13, ce qu'elle a justement fait dans une affaire sur laquelle nous faisons enquête contre le ministère de la Défense nationale.

En vertu des dispositions du projet de loi qui vous est présenté, notre enquête doit s'arrêter à partir du moment où le certificat est délivré. Cette disposition s'applique même si une partie de l'information qui vous a été refusée ne relevait absolument pas du certificat mais d'autres dispositions d'exemption prévues par la loi.

Nous ne pouvons plus nous pencher sur ces autres renseignements et nous ne pouvons plus nous pencher sur une partie quelconque de la plainte en raison de la formulation que vous avez pu voir à l'annexe 1, qui fait que l'ensemble de la procédure liée à la plainte est arrêtée.

Nous considérons qu'à l'avenir, lorsque la justice sera appelée à interpréter ces dispositions, ce sont moins les intentions de la ministre qui persuaderont le tribunal que la formulation expressément prévue par le Parlement. C'est l'intention du Parlement que les tribunaux vont considérer. Lorsqu'on emploie une formulation différente dans deux dispositions identiques, les tribunaux en tirent des conclusions, comme vous le savez.

Notre enquête sur votre demande d'information s'arrêtera, même si le certificat ne va couvrir qu'une petite partie de l'information.

**Le sénateur Tkachuk:** Que puis-je faire alors, en tant que citoyen, à ce moment-là? Puis-je m'adresser à un tribunal pour obtenir cette information ou pouvez-vous aller devant le tribunal en alléguant que ce certificat est ridicule?

**M. Leadbeater:** Non, la loi dispose que seule la partie concernée peut s'adresser au tribunal. Nous ne pourrions pas aller devant les tribunaux. Vous pourrez cependant le faire et c'est vous qui paierez la facture. Lorsque vous vous retrouvez devant le tribunal, ce denier ne doit considérer qu'un seul critère: Est-ce que l'information faisant l'objet du certificat concerne la défense nationale? Il ne se demande pas: Est-ce qu'un préjudice est causé à la défense nationale? Est-ce que l'information est confidentielle? A-t-elle été fournie par un pays tiers? À quoi se rapporte-t-elle? Si le certificat «ne concerne pas» la défense nationale, il sera annulé.

À notre avis, le gouvernement gagnera toujours dans un tel cas. Le gouvernement n'appliquera pas le certificat à un document qui «ne concerne pas» au minimum la défense nationale. Il se peut toutefois qu'il n'y ait là qu'un contrat qui gêne la ministre.

**Senator Tkachuk:** That is right. Our job is to ensure that citizens do not always have to go to court and to make it as easy as possible for people. We all know that governments love to keep the venetian blinds closed, as we all know, including this government. We should be doing everything we can to provide that it is not injurious to national security.

You are saying now, that this was just a drafting error.

**Mr. Reid:** Based on what the minister has said publicly, that she did not intend it, therefore it is a drafting error.

**Mr. Leadbeater:** If you look at attachment 2, you will see the wording that we would like to see in that clause. The underlined portions would be the additional words.

**Senator Tkachuk:** I believe you are referring to the phrase:

Provisions of this Act respecting review by the Federal Court —

and then:

— before the Federal Court pursuant to section 41 or 42...

**Mr. Leadbeater:** The words, “In respect of the information,” not the complaint, are important.

**Senator Tkachuk:** How would that then change my application?

**Mr. Leadbeater:** You would receive an independent review from our office in respect of the appropriateness of the certificate. We would, at the end of the day, report to you that we either did not think it was an appropriate certificate or we did think it was appropriate. We could not tell you what the information is, but we would report to you. Then, we would say, if you consent, that we would go to court on your behalf and challenge this.

**Senator Tkachuk:** That would be better than me going to court.

**Mr. Leadbeater:** That is our normal process. If we recommend to a minister that a document be disclosed, and if the minister refuses, then we offer to go to court on behalf of the individual. In 99.9 per cent of the cases, we are successful in convincing the minister to follow the recommendation without going to court. However, in those cases where that does not happen, we will go to court. If we end up in court under this proposed legislation, the minister, even with these provisions, would be able to prevent the court from releasing the document. Then, at least Canadians, including parliamentarians, will have had an independent review of the merits.

The other route in the bill is to go before a judge of the Federal Court of Appeal, where you will not get a review of the merits. You will receive only a review of the “relates to” test.

**Le sénateur Tkachuk:** Vous avez raison. Nous avons pour mission de nous assurer que les citoyens ne soient pas toujours obligés de se présenter devant les tribunaux, et de simplifier, dans toute la mesure du possible, les formalités qui leur sont imposées. Nous savons tous que les gouvernements, y compris celui-ci, adorent travailler avec les stores vénitiens baissés. Nous devons faire tout ce qui est en notre pouvoir pour fournir l'information qui ne porte pas préjudice à la sécurité nationale.

Vous nous dites donc que c'était juste une erreur de réduction.

**M. Reid:** Si j'en juge par les déclarations qu'a faites publiquement la ministre, en déclarant que telle n'était pas son intention, il faut donc en conclure que c'est une erreur de rédaction.

**M. Leadbeater:** Vous pourriez voir à l'annexe 2 la formulation que nous souhaitons au sujet de cet article. Les parties soulignées correspondent aux mots qui sont ajoutés.

**Le sénateur Tkachuk:** Je pense que vous vous référez à ce passage:

Les dispositions de la présente Loi... quant aux recours en révision devant la Cour fédérale...

et ensuite:

[...] procédures entreprises devant la Cour fédérale en vertu des articles 41 et 42 [...]

**M. Leadbeater:** L'expression «Au sujet de ces renseignements», par opposition à la plainte, est importante.

**Le sénateur Tkachuk:** Qu'est-ce que cela changerait alors à ma demande?

**M. Leadbeater:** Vous recevriez une étude indépendante de notre bureau en ce qui a trait au bien-fondé du certificat. Au bout du compte, nous pourrions vous signifier que ce certificat est fondé ou ne l'est pas. Nous ne pourrions pas vous communiquer l'information, mais nous pourrions vous rendre des comptes. Ensuite, si vous y consentez, nous vous dirions que nous sommes prêts à aller défendre votre cause devant les tribunaux et à contester cette décision.

**Le sénateur Tkachuk:** Ce serait mieux que s'il me fallait aller moi-même devant les tribunaux.

**M. Leadbeater:** C'est la procédure que nous suivons normalement. Si nous demandons à un ministre la divulgation d'un document, et si celui-ci refuse, nous proposons alors d'aller devant le tribunal pour le compte du plaignant. Dans 99,9 p. 100 des cas, nous réussissons à convaincre le ministre de suivre la recommandation sans aller en justice. Toutefois, lorsqu'il n'en est pas ainsi, nous allons devant les tribunaux. Si nous nous retrouvons devant le tribunal aux termes de ce projet de loi, le ministre, même avec ces dispositions, pourra empêcher le tribunal de divulguer le document. Mais au moins, la population canadienne, y compris les parlementaires, auront pu obtenir un réexamen quant au fond, en toute indépendance.

L'autre possibilité offerte par ce projet de loi est de s'adresser à un juge de la Cour fédérale d'appel, qui ne procédera pas à un réexamen quant au fond. On ne procédera qu'en fonction du



**Senator Bryden:** You, or whoever is giving you legal advice, may be misinterpreting the proposed section 38.13(1). You seem to say that the problems only concern “relates to.” It states:

38.13(1) The Attorney General of Canada may personally issue a certificate that prohibits the disclosure of information in connection with a proceeding for the purpose of protecting information obtained in confidence from, or in relation to, a foreign entity as defined in subsection 2(1) of the Security of Information Act...

One basis on which the minister can issue a certificate is if it is in relation to a foreign entity or in confidence from a foreign entity. That is one test. She can also issue a certificate “for the purpose of protecting national defence or national security...” It does not say “relating to” national defence.

The test in relation to Senator Tkachuk’s example is not whether the information relates to defence. The minister’s certificate is there for the purpose of protecting national defence.

**Mr. Leadbeater:** I would refer you to attachment 3, the proposed section 38.131, subparagraphs (8), (9) and (10). That can be found at page 93 of the bill.

We looked at those paragraphs and asked ourselves why it was that the judge could not assess the purpose for the certificate. The minister must issue a certificate for the purpose of protecting national defence, national security and so forth, as you have read. When it comes to the judge’s ability to vary that, the judge cannot assess whether the minister properly assessed her role. He can only assess whether the information relates to those classes.

In a normal case of review, a judge would make the decision that the minister is only supposed to issue a certificate for the purpose of protecting national defence, but that is not so in this instance.

**Senator Bryden:** With all due respect, that is precisely my point. The minister is only allowed to issue a certificate in very limited circumstances, only if it relates to information received from a foreign entity in confidence, to protect that confidence, or in relation to a foreign entity. She can do that. She cannot issue a certificate simply because the foreign entity is not a pleasant place or any of that. Her power is restricted.

The other restriction is for the purpose of protecting national defence or national security.

When you get to the section that gives the right of appeal, then the court would be restricted, of course, to analyzing whether the minister had properly exercised her authority under this act to issue the certificate within those three circumstances. One relates

critère qui consiste à savoir si l’information «concerne» l’entité en question.

**Le sénateur Bryden:** Vous-même, ou vos conseillers juridiques, interprétez peut-être mal les dispositions du paragraphe 38.13(1). Vous semblez nous dire que les problèmes ne portent que sur «qui concernent». Ces dispositions sont les suivantes:

38.13(1) Le procureur général du Canada peut délivrer personnellement un certificat interdisant la divulgation de renseignements dans le cadre d’une instance dans le but de protéger soit des renseignements obtenus à titre confidentiel d’une entité étrangère — au sens du paragraphe 2(1) de la Loi sur la protection de l’information — ou qui concernent une telle entité [...]

La ministre peut délivrer d’une part un certificat si les renseignements concernent une entité étrangère ou s’ils sont fournis de manière confidentielle par une entité étrangère. C’est le premier critère. Elle peut aussi délivrer un certificat dans un autre but «soit la défense ou la sécurité nationale». On ne dit pas qu’il faut que cela «concerne» la défense nationale.

Le critère retenu dans l’exemple du sénateur Tkachuk n’est pas de savoir si l’information concerne la défense. Le certificat délivré par la ministre vise à protéger la défense nationale.

**M. Leadbeater:** Je vous renvoie à l’annexe 3, qui correspond au projet d’articles 38.131, paragraphes (8), (9) et (10). On les trouve à la page 93 du projet de loi.

Nous nous sommes penchés sur ces paragraphes et nous nous sommes demandés pour quelle raison le juge ne pouvait pas examiner dans quel but ce certificat avait été délivré. La ministre peut délivrer un certificat pour protéger la défense nationale, la sécurité nationale, etc., comme vous avez pu le lire. Lorsqu’il est appelé à modifier éventuellement le certificat, le juge n’a pas la possibilité d’apprécier si la ministre a bien exercé son rôle. Il peut uniquement se demander si les renseignements relèvent de ces catégories.

Lors d’une procédure normale de révision, le juge peut décider que la ministre est uniquement censée délivrer un certificat dans le but de protéger la défense nationale, mais ça ne se passe pas ainsi dans ce cas.

**Le sénateur Bryden:** Excusez-moi, mais c’est justement là mon argument. La ministre n’est autorisée qu’à délivrer un certificat dans des circonstances très limitées, uniquement s’il s’agit de renseignements confidentiels en provenance d’une entité étrangère, afin de protéger cette confidentialité, ou si cela concerne une entité étrangère. C’est ce qui lui est possible de faire. Elle ne peut pas délivrer un certificat pour la simple raison que cette entité étrangère ne lui plaît pas, par exemple. Son pouvoir est limité.

L’autre limitation vient du fait qu’il faut qu’elle agisse en vue de protéger la défense ou la sécurité nationale.

Lorsqu’on en vient au droit d’appel, le tribunal devra s’en tenir, bien entendu, au fait de savoir si la ministre a bien exercé les pouvoirs qui lui sont conférés par la loi en délivrant un certificat appartenant à l’une de ces trois catégories. La première concerne

to a foreign entity; the second is to protect a confidence; and the third is to protect national security and defence. The judge is in a position to decide the merits of the case — as is always done — on the competing evidence. Was she doing this to protect national defence or not? If the answer is yes, the certificate continues. If the answer is no, then it is wiped out.

To go one other step, the certificate can be varied if only half of the information relates to protecting defence or the other criteria.

**Senator Tkachuk:** It does not say “protecting.” It says “in relation.” Clause 38.131(8) states “in relation to, a foreign entity...”

**Senator Bryden:** That is what it states. A judge can determine that some of the information is subject to the certificate. That is the only determination the judge can make.

**Senator Tkachuk:** It could relate to national defence or security. I say she can do it on any grounds.

**Senator Bryden:** She can only do it on the basis of the empowering section of the statute. The empowering section will be section 38.131. Her certificate must relate to that section. You described that section as very “weak” or “wimpy.”

**Mr. Reid:** I believe I used the term, “window dressing.”

**Senator Bryden:** I hope it is a non-venetian blind window dressing. The judge will analyze whether the certificate is valid. To be valid, the information must relate to a foreign entity or a confidence, or the certificate must be issued for the purpose of protecting national defence and security.

That is the point. I believe we have here, at most, a dispute over the interpretation of the various provisions and how the courts will interpret them.

**Mr. Leadbeater:** Senator, you have explained very well that the normal form of judicial review of a decision taken by a member of the executive is a review for legality. You can also have a *de novo* review on the merits where the courts will substitute their judgment. That is a decision Parliament makes when it sets up a piece of legislation.

You are arguing that a *de novo* review for legality is implicit here. If that is the case, why use these words? Why remove the judicial review? There is a privative clause here. There is no judicial review under the normal section 18 of the Federal Court Act, which is the review for legality. They put in this type of review which is, “relating to.” Parliament does not do that with respect to any other decision of the executive.

**Senator Bryden:** This is a very restrictive power given to a member of the executive. Therefore, the court will review the exercise of that very restrictive power in terms of the implementing section. That is my opinion. The court may do something else.

une entité étrangère; la seconde vise à protéger la confidentialité; enfin, la troisième s'applique à la protection de la sécurité et de la défense nationales. Le juge est en mesure de décider quant au fond — ce qu'il a toujours fait — en examinant les éléments de preuve contradictoires. Est-ce que la ministre a agi ainsi pour protéger ou non la défense nationale? Si la réponse est oui, le certificat reste valide. Si la réponse est non, il est annulé.

À l'étape suivante, le certificat peut être modifié si la moitié seulement des renseignements ont trait à la protection de la défense ou relèvent des autres critères.

**Le sénateur Tkachuk:** On ne parle pas de «protéger». On nous dit qu'il faut que le certificat «porte sur» ces renseignements. L'article 38.131(8) dispose: «porte... sur... une entité étrangère...».

**Le sénateur Bryden:** C'est donc bien la formulation. Le juge est appelé à déterminer si les renseignements relèvent du certificat. C'est le seul jugement qu'il peut faire.

**Le sénateur Tkachuk:** Ça peut concerner la défense ou la sécurité nationale. À mon avis, la ministre peut agir pour n'importe quel motif.

**Le sénateur Bryden:** Elle ne peut agir qu'en fonction de l'article de la loi qui l'habilite à le faire. Cet article est l'article 38.131. Son certificat doit se rapporter à cet article. Vous avez qualifié cet article de très «faible» ou de «timide».

**M. Reid:** Je pense que j'ai parlé de «poudre aux yeux».

**Le sénateur Bryden:** J'espère que cette poudre aux yeux ne traversera pas les stores vénitiens. Le juge analysera dans quelle mesure le certificat est valide. Pour qu'il soit valide, il faut que les renseignements concernent une entité étrangère, ou soient confidentiels, ou encore que le certificat ait été délivré dans le but de protéger la défense et la sécurité nationales.

C'est mon argument. Je pense qu'il s'agit ici d'une simple divergence d'interprétation d'un certain nombre de dispositions et de la façon dont les tribunaux vont les considérer.

**M. Leadbeater:** Sénateur, vous nous avez très bien expliqué que la révision judiciaire d'une décision prise par un membre de l'exécutif prend normalement la forme d'un examen de la légalité de la décision. On peut aussi procéder à une révision quant au fond, les tribunaux substituant leur jugement à celui de l'exécutif. C'est une décision que prend le Parlement lorsqu'il adopte un texte de loi.

Vous soutenez qu'une révision quant au fond de la légalité de la décision est implicite ici. Si tel est le cas, pourquoi recourir à cette formulation? Pourquoi retirer la révision judiciaire? Il y a ici une disposition privative. Il ne s'agit pas de la révision judiciaire normalement prévue par l'article 18 de la Loi sur la Cour fédérale, qui porte sur la légalité de la décision. On parle de réviser une décision dans la mesure où elle «concerne» bien la catégorie visée. Le Parlement ne procède ainsi pour aucune autre décision du pouvoir exécutif.

**Le sénateur Bryden:** Il s'agit d'un pouvoir très restrictif confié à un membre du pouvoir exécutif. Par conséquent, le tribunal ne va revoir que l'exercice de ce pouvoir très restrictif en ce qui a trait à son application. C'est mon point de vue. Le tribunal pourra faire autre chose.

You are perhaps overly concerned that it will not give a person a fair shake. I put it to you that it is likely to be the minister who will not get a fair shake, because the clause is so restrictive in its implementation.

**Senator Fraser:** This is supplementary to Senator Tkachuk's question.

As I was listening to Mr. Leadbeater walk us through the process, somewhere in there I heard him say that, in order to appeal a certificate, the citizen will have to pay his or her own shot in court. I do not see how that necessarily follows.

A certificate will only be issued after an order for the disclosure of the information.

You say that the Minister of Justice currently interprets your orders to receive information from the government as disclosure. That means the certificate must be issued after you have issued that order. That makes you a party to the proceeding, and the parties to a proceeding may apply to the Federal Court of Appeal for an order varying or cancelling the certificate. Why could your office not pay the legal costs? Why does poor Joe Citizen have to pay?

**Mr. Leadbeater:** The tribunal issuing the order is not a party to the proceedings. We are the tribunal that issues the order.

**Senator Fraser:** You are the party to the proceeding in terms of dealing with the government.

**Mr. Leadbeater:** If the certificate is issued in a criminal proceeding, the criminal court cannot go to the court and try to have it appealed. It must be one of the parties before the court.. That is similar to our process. We are the court issuing the order. The parties before us are the complainant and the government institution. We are the tribunal considering the complaint. We clearly do not fall within the term "party to the proceeding." We conduct the proceeding.

**Mr. Reid:** In our legislation we are given the powers of a superior court of record. Clearly, we cannot be a party to anything we are adjudicating.

**Senator Joyal:** You cannot be judge and party at the same time.

**Senator Fraser:** I would not have thought you were acting as judges; but I will live with that answer.

**Senator Joyal:** I want to come back to the interpretation of the scope of the review. When the minister is empowered to issue a certificate, as you have stated, the objective is to protect confidentiality of information coming from foreign sources or that has been passed on to Canada under the seal of confidentiality. That is rather easy to determine. If it comes from France, Great Britain or Northern Ireland, whatever, we would just indicate the name of the country on the information and that would be it. Alternatively, the document could be marked that it has a seal of confidentiality. This element is easier to understand.

Vous vous préoccupez peut-être trop du fait que l'on ne rendra pas justice au plaignant. Je vous signale que c'est à la ministre qu'on ne rendra pas justice étant donné l'application tellement restrictive de cette disposition.

**Le sénateur Fraser:** Ma question fait suite à celle du sénateur Tkachuk.

En écoutant M. Leadbeater nous exposer la procédure, je lui ai entendu dire à un moment donné que, pour faire appel d'un certificat, il faudra que le citoyen s'adresse au tribunal en payant la facture. Je ne pense pas que ce soit nécessairement le cas.

Le certificat ne sera délivré qu'après l'ordonnance de divulgation de l'information.

Vous nous dites que la ministre de la Justice interprète actuellement vos ordonnances de demande d'information de la part du gouvernement comme une divulgation. Il s'ensuit que le certificat doit être délivré après que vous avez publié cette ordonnance. Cela fait de vous une partie à la procédure et les parties peuvent faire appel devant la Cour d'appel fédérale pour obtenir une ordonnance modifiant ou annulant le certificat. Pourquoi votre bureau ne pourrait-il pas défrayer les poursuites en justice? Pourquoi faudrait-il faire payer le pauvre pékin?

**M. Leadbeater:** Le tribunal qui délivre l'ordonnance n'est pas partie à la procédure. C'est nous qui délivrons l'ordonnance.

**Le sénateur Fraser:** Vous êtes partie à la procédure puisque vous traitez avec le gouvernement.

**M. Leadbeater:** Lorsqu'un certificat est délivré dans le cadre d'une procédure pénale, le tribunal pénal ne peut pas se présenter en justice pour essayer de faire appel. Il faut que ce soit l'une des parties devant le tribunal... C'est la même chose aux termes de notre procédure. Nous sommes le tribunal qui délivre l'ordonnance. Les parties qui se présentent devant nous sont le plaignant et l'institution du gouvernement concernée. Nous sommes le tribunal qui examine la plainte. Il est clair que nous ne relevons pas de la définition d'une «partie à la procédure». Nous dirigeons la procédure.

**M. Reid:** La loi nous confère les pouvoirs d'une cour supérieure d'enregistrement. De toute évidence, nous ne pouvons pas être partie dans une affaire que nous tranchons.

**Le sénateur Joyal:** On ne peut pas être juge et partie en même temps.

**Le sénateur Fraser:** Je ne pensais pas que vous agissiez en qualité de juge, mais je m'accommoderai de cette réponse.

**Le sénateur Joyal:** Je veux en revenir à l'interprétation de la portée de la révision. Lorsqu'on confère à la ministre le pouvoir de délivrer un certificat, comme vous nous l'avez exposé, l'objectif est de protéger la confidentialité de l'information provenant de sources étrangères ou communiquée au Canada sous le sceau de la confidentialité. C'est assez facile à déterminer. Si ces renseignements proviennent de la France, de la Grande-Bretagne, de l'Irlande du Nord, et cetera, il vous suffira d'indiquer le nom du pays en regard des renseignements et on n'en parlera plus. De la même manière, le document peut être classé s'il porte le sceau de la confidentialité. Cet élément est facile à comprendre.

The problem stems from the protection of national defence and national security. That is a broad subject. We can deem that anything that pertains to national defence is for the security of the country. We can deem that anything that pertains to health protection, for instance, in the case of anthrax or a biological weapon, could be deemed to relate to national security because we should not provide information on how many vaccines we have because that would show our weaknesses to a terrorist group. In other words, the concept of protection is wide. There is no easy determination as in the first category.

The test that is provided for under the proposed section 38.131(8), "in relation to," is a test of the mere classification of the issue. Is this classified as defence or national security? That is essentially a classification test.

If you use the term "protection," then a reasonableness test is applied. To me, the variation between the interpretation of those two terms is this: If you only have to determine the classification, the heading of the paper is sufficient to indicate that the information comes from DND or Health Canada and so forth. The judge would only need to determine if the matter relates to the class of subject. Under the proposed section 38.13(1) it would be a matter of protection. There is an element of appreciation that this information is aimed to protect. The judge can apply the test. He must measure if the information in front of him is really of such a nature that it protects the defence, or maintains the defence of Canada.

As I understand your presentation and the discussion that has taken place amongst ourselves this morning, you would be happy if we had an element of protection in this proposed section 38.131(8) of the bill which reads:

If the judge determines that some of the information subject to the certificate does not relate either to information obtained in confidence from, or in relation to, a foreign entity as defined in subsection 2(1) of the Security of Information Act, or to national defence or security...

If you sustain your interpretation of the certificate that the minister is empowered to issue, it contains the reasonableness test. Just a reproduction of the same definition would be sufficient to convey your point. Am I right or wrong?

**Mr. Leadbeater:** You have expressed it very well, Senator Joyal. You may recall, when we first appeared, we drew your attention to sections 13 and 15 of the current legislation. Section 13 is a class test that you call a categorizing test for information received in confidence from foreign governments. Section 15 is the injury-based test for information about national defence and so forth. We encouraged the government to approach this by reference to these sections of the act. A minister may certify that information meets either section 13 or 15 of our act. That is the way all the allies do it.

Le problème porte sur la protection des renseignements touchant à la défense ou à la sécurité nationales. C'est un vaste sujet. On peut présumer que tout ce qui touche à la défense nationale a trait à la sécurité du pays. On peut présumer que tout ce qui touche à la protection de la santé, par exemple, dans le cas de la maladie du charbon ou d'une arme biologique, concerne la sécurité nationale parce que l'on ne doit pas fournir de renseignements sur le nombre de vaccins dont nous disposons pour ne pas avouer notre faiblesse à un groupe terroriste. Autrement dit, la notion de protection est très large. Ce n'est pas aussi facile à déterminer que dans la première catégorie.

Le critère prévu dans le projet de paragraphe 38.131(8), «qui concernent», revient simplement à classer différentes catégories. Tel renseignement peut-il être classé comme appartenant à la défense ou à la sécurité nationales? C'est essentiellement un critère de classification.

Lorsqu'on emploie le terme de «protection», on retient alors un critère portant sur le caractère raisonnable de la décision. En ce qui me concerne, la différence d'interprétation entre ces deux formules est la suivante: S'il vous faut uniquement déterminer à quelle catégorie appartiennent les renseignements, l'en-tête du document suffit à vous indiquer qu'ils proviennent du MDN, de Santé Canada, etc. Il suffira alors au juge de déterminer si l'information relève de la catégorie visée. Aux termes des dispositions du paragraphe 38.13(1), ce sera une question de protection. Il y a un élément d'appréciation que ces renseignements visent à protéger. Le juge pourra appliquer le critère. Il devra évaluer dans quelle mesure les renseignements qui lui sont présentés sont véritablement de nature à protéger ou à préserver la défense du Canada.

Si je comprends bien votre exposé et les discussions que nous avons eues ce matin, vous aimeriez que l'on introduise un élément de protection dans le projet d'article 38.131(8) qui dispose:

Si le juge estime qu'une partie des renseignements visés par le certificat ne porte pas sur des renseignements obtenus à titre confidentiel d'une entité étrangère — au sens du paragraphe 2(1) de la Loi sur la protection de l'information — ou qui concernent une telle entité ni sur la défense ou la sécurité nationales [...]

Si vous maintenez votre interprétation du certificat que la ministre est habilitée à délivrer, on fait appel au critère du caractère raisonnable de la décision. Il suffirait de reproduire la même définition pour faire droit à votre argument. Est-ce que je me trompe?

**M. Leadbeater:** Vous avez très bien exprimé la chose, sénateur Joyal. Vous vous souviendrez peut-être que lorsque nous avons comparu pour la première fois, nous avons attiré votre attention sur les articles 13 et 15 de la loi actuelle. L'article 13 renvoie à certaines catégories de renseignements confidentiels communiqués par des gouvernements étrangers. L'article 15 a trait au préjudice causé par les renseignements sur la défense nationale et autres dispositions de ce genre. Nous avons incité le gouvernement à aborder la question en procédant sous forme de renvoi à ces articles de la loi. La ministre peut attester que les

What you come to with your wording is almost the same point. You reintroduce the issue of an injury test into those portions of national defence and nation security that are now contained in section 15 of our legislation. That very well expresses our concern about the ability of the court to assess the sensitivity of the information, which, after all, is what the minister is concerned about, the sensitivity of the information. If there is to be an independent review of that, a court or body must be able to look at that sensitivity.

The strange wording of the proposed subsections 38.131(8), (9) and (10) appears to be a legislative effort to restrict the judge from looking at those sensitivity issues. The addition of words such as those you mentioned, would help reintroduce those concepts into the legislation.

**Senator Joyal:** Is there a provision in the Federal Court Act that would help to assuage your fear by being able to appeal to the general review power of the court to maintain the capacity of the court to review the element that we feel is missing in the proposed subsection (8)?

**Mr. Daniel Brunet, General Counsel, Office of the Information Commissioner of Canada:** Honourable senators, review is subject to section 18 of the Federal Court Act. What you have in this bill is a total departure from the general review by the judiciary of these types of decisions. It is a departure from the point of view of the admissibility of evidence. It is a departure from the test that the court is bound to apply. It is a very restrictive test. As we said before, no other jurisdiction is applying a test like this in regard to a certificate.

Yes, you can alleviate all these concerns by making these certificates subject to review by the Federal Court under section 18 of the Federal Court Act.

**Mr. Leadbeater:** This bill specifically removes that possibility.

**Mr. Brunet:** Let us go back to the general review proceedings under the Federal Court Act where you have a review by the trial division and it is subject to appeal. If there is any error of law, it can be subject to federal appeal and review by the Supreme Court of Canada. That would satisfy the concern of the Information Commissioner, and hopefully all Canadian citizens.

**Senator Furey:** Mr. Reid, I wanted to revisit your concern with respect to the proposed section 69.1, in particular paragraph (2)(a). I feel I have some understanding of what your interpretation of that is in that it shuts down the whole process. I am trying to reconcile that with Minister McLellan's statement before this committee on Tuesday. She said:

renseignements répondent aux exigences des articles 13 ou 15 de notre loi. C'est la façon dont procèdent tous nos alliés.

Vous obtenez pratiquement le même résultat avec votre formulation. Vous réintroduisez le critère portant sur le préjudice causé dans les dispositions se rapportant à la défense et à la sécurité nationales qui figurent à l'heure actuelle à l'article 15 de notre loi. Cela répond très bien à nos préoccupations concernant la possibilité pour le tribunal d'évaluer la confidentialité des renseignements, ce qui est avant tout ce qui intéresse la ministre. Si une évaluation indépendante est effectuée en la matière, le tribunal ou l'organisme concerné doit pouvoir se pencher sur cette confidentialité.

La formulation étrange des projets de paragraphes 38.131(8), (9) et (10) semble s'inspirer de la volonté, par le Parlement, d'empêcher le juge de se pencher sur ces questions de confidentialité. En ajoutant les mots que vous venez de mentionner, on contribuerait à réintroduire ces notions dans la loi.

**Le sénateur Joyal:** Y a-t-il une disposition de la Loi sur la Cour fédérale qui pourrait contribuer à apaiser vos craintes en vous permettant de faire appel au pouvoir général de révision de la cour pour qu'elle puisse conserver la capacité de revoir l'élément qui nous paraît être absent des dispositions du projet de paragraphe (8)?

**M. Daniel Brunet, avocat général, Bureau du commissaire à l'information du Canada:** Honorables sénateurs, la révision fait l'objet des dispositions de l'article 18 de la Loi sur la Cour fédérale. Ce projet de loi s'écarte complètement des principes généraux de révision des décisions de ce type par le pouvoir judiciaire. On s'en écarte sur le plan de la recevabilité des éléments de preuve. On s'en écarte du point de vue du critère qu'est censé appliquer le tribunal. C'est un critère très restrictif. Nous vous répétons qu'aucun autre pays n'applique un tel critère au sujet d'un certificat.

Oui, vous pouvez apaiser toutes ces préoccupations en soumettant ces certificats au pouvoir de révision de la Cour fédérale en vertu des dispositions de l'article 18 de la Loi sur la Cour fédérale.

**M. Leadbeater:** Ce projet de loi écarte expressément cette possibilité.

**M. Brunet:** Revenons-en à la procédure générale de révision prévue par la Loi sur la Cour fédérale, la Section de première instance procédant à un examen qui peut faire l'objet d'un appel. En cas d'erreur de droit, il peut y avoir un appel devant la Cour d'appel fédérale, puis devant la Cour suprême du Canada. On apaiserait ainsi les craintes du commissaire à l'information et, peut-on espérer, de tous les citoyens du Canada.

**Le sénateur Furey:** Monsieur Reid, j'aimerais revenir sur vos préoccupations concernant le projet d'article 69.1, et en particulier l'alinéa (2)a). Je crois savoir que selon votre interprétation, on donne ainsi un coup d'arrêt à toute la procédure. J'essaie de concilier cette thèse avec la déclaration faite mardi par la ministre McLellan devant notre comité. Voici ce qu'elle nous a dit:

The effect of the certificate would be to stop the right of access to that information. That is, where there is a complaint before the commissioner, the complaint is discontinued only with respect to the certified information. The commissioner does not lose the ability to continue his investigation with respect to other matters...

You are telling us that is not what the bill provides.

**Mr. Reid:** It is precise and accurate as it applies to the Privacy Act.

**Senator Furey:** Is there some way we can reconcile the difference in terms of the issuance or the bringing forward of a new complaint, less the prohibited information?

**Mr. Reid:** The easy answer is to simply change the word "complaint" for the word "information." That would solve the problem.

**Senator Furey:** That is a very complicated process at this stage.

**Mr. Reid:** I understand that. The problem is that if you ask for the information again, you will still run into the certificate.

**Senator Furey:** If a new complaint is initiated, less the prohibited information, that could be acted upon.

**Mr. Reid:** You do not know what the prohibited information is.

**Mr. Leadbeater:** I think I understand the point the senator is making. Could a person reapply to the government for a narrow band of information, that is, ask for the information except for what is covered by the certificate? He could get another denial on portions of it, and make another complaint to us, which we would then begin to investigate with respect to that particular information. Assuming that one year had not elapsed from the date of the request because the requester has one year only to complain to us, there probably could be a convoluted mechanism whereby someone could go back to reopen their request, pay their money again and get their information.

It would be enormously convoluted and complicated, especially if we were to come to a circumstance in which it was relevant to us to determine the merits of that complaint, to see the withheld information under the certificate.

**Senator Furey:** That process, even though convoluted, would not be prohibited by the language of this particular amendment; is that correct?

**Mr. Leadbeater:** Unless in the second investigation, we felt it relevant to require the production of that certified information, in which case we would be back to square one.

Le certificat aura pour effet de mettre fin au droit d'accès à ces renseignements. En l'occurrence, si une plainte est déposée devant le commissaire, il y sera mis fin uniquement en ce qui a trait aux renseignements visés par le certificat. Le commissaire ne perd pas la capacité à poursuivre son enquête sur d'autres sujets [...]

Vous nous dites que ce n'est pas ce que prévoit le projet de loi.

**M. Reid:** Il est net et précis en ce qui concerne la Loi sur la protection des renseignements personnels.

**Le sénateur Furey:** Y a-t-il une façon de concilier les deux choses en délivrant un nouveau certificat ou en déposant une nouvelle plainte ne portant pas sur les renseignements ne pouvant être divulgués?

**M. Reid:** Le plus facile est de remplacer tout simplement le mot «plainte» par «renseignements». Voilà qui résoudrait le problème.

**Le sénateur Furey:** C'est une procédure très complexe à cette étape.

**M. Reid:** Je le sais. Le problème, c'est que si vous demandez à nouveau les renseignements, vous allez vous heurter à nouveau au certificat.

**Le sénateur Furey:** Si une nouvelle plainte est déposée, sans qu'elle porte sur les renseignements ne pouvant être divulgués, ça pourrait marcher.

**M. Reid:** Vous ne savez pas quels sont les renseignements qui ne peuvent être divulgués.

**M. Leadbeater:** Je pense que je comprends l'argument du sénateur. Est-ce qu'une personne pourrait redemander au gouvernement des renseignements plus limités, en l'occurrence, à l'exception de ce qui est visé par le certificat? On pourrait lui en refuser encore certaines parties et elle déposerait une nouvelle plainte auprès de nous, sur laquelle nous commencerions à faire enquête en ce qui a trait aux renseignements expressément visés. En supposant qu'il ne se soit pas écoulé un an à partir de la date de la demande, étant donné que le demandeur dispose d'un an seulement pour se plaindre à nos services, on pourrait probablement envisager un mécanisme alambiqué permettant à une personne de relancer sa demande, de payer à nouveau les frais correspondants et d'obtenir les renseignements.

Ce serait une façon de procéder très alambiquée et complexe, notamment si on en arrive à une situation qui nous amène à vouloir déterminer le bien-fondé de la plainte, à prendre connaissance des renseignements non divulgués en raison de la délivrance du certificat.

**Le sénateur Furey:** Cette façon de procéder, même si elle est alambiquée, ne serait pas exclue par la formulation de cet amendement précis; c'est bien ça?

**M. Leadbeater:** À moins que lors de cette deuxième enquête, nous jugions pertinent d'exiger la production des renseignements faisant l'objet du certificat, auquel cas nous nous retrouverions à la case départ.

**Senator Joyal:** If there are cases that involve the application of this section, will those be reported in your annual report to Parliament so that we can check on how this provision has been used?

**Mr. Leadbeater:** The odd part about the current wording of the proposed section 69.1 is that it renders us *functus* with respect to any complaint, which means we cannot report to the complainant, to Parliament or to the government and make recommendations, even preliminary ones, at the stage of the investigation where it has come to a halt. Our legal advice is that we would not have our reporting powers under this provision because we are rendered *functus*. Once that happens, you have no power to do the reporting.

**Senator Fraser:** The bill says the certificate will be published in the *Canada Gazette*.

**Senator Joyal:** That will not assist us to know what happened to the certificate. If we, eventually, study the implementation of this act, it will certainly be helpful to know whether a certificate was issued in any instance and if the court upheld that certificate. If we do not have that information, then I do not know how we can monitor that power.

**The Chairman:** Perhaps the Senate should consider how, if this bill is passed, we can institute our own reviews. People forget that we have that capacity, and we are not bound by a three-year review.

I want to thank you Mr. Reid and all of you for coming here today. These are important issues. Yours was a challenging presentation, and we thank you for it.

The committee adjourned.

---

**Le sénateur Joyal:** S'il y a des cas qui entraînent l'application de cet article, est-ce qu'ils seront signalés dans votre rapport annuel au Parlement pour que nous puissions vérifier de quelle manière on a fait usage de cette disposition?

**M. Leadbeater:** Ce qui est étrange au sujet de la formulation actuelle du projet d'article 69.1, c'est qu'elle nous met totalement sur la touche au sujet des plaintes, ce qui signifie que nous pouvons faire rapport au plaignant, au Parlement ou au gouvernement et présenter des recommandations, même préalables, au stade de l'enquête où tout s'arrête. Sur le plan du droit, nous vous signalons que nous n'aurons plus la possibilité de faire un rapport en vertu de cette disposition parce que nous serons tenus à l'écart. Une fois que l'on est dans cette situation, nous n'avons plus le pouvoir de faire un rapport.

**Le sénateur Fraser:** Le projet de loi dispose que le certificat sera publié dans la *Gazette du Canada*.

**Le sénateur Joyal:** Cela ne nous aidera pas à savoir ce qui s'est passé au sujet du certificat. Si nous finissons par étudier la mise en application de cette loi, il nous sera certainement utile de savoir si un certificat a été délivré dans tel ou tel cas et si le tribunal en a confirmé la validité. Si nous n'avons pas ces renseignements, je ne vois pas dans ces conditions comment nous pouvons contrôler ce pouvoir.

**La présidente:** Le Sénat pourrait peut-être envisager d'instituer son propre mécanisme de révision si ce projet de loi est adopté. On oublie parfois que nous en avons le pouvoir, et nous ne sommes pas limités à une révision tous les trois ans.

Je tiens à remercier M. Reid et vous tous d'être venus ce matin. Ce sont là des questions importantes. Vous nous avez fait un exposé qui donne à réfléchir, et nous vous en remercions.

La séance est levée.

---

OTTAWA, Thursday, December 6, 2001

The Special Senate Committee on Bill C-36, to amend the Criminal Code, the Official Secrets Act, the Canada Evidence Act, the Proceeds of Crime (Money Laundering) Act and other Acts, and to enact measures respecting the registration of charities, in order to combat terrorism, met this day at 2:00 p.m. to give consideration to the bill.

**Senator Joyce Fairbairn, P.C.,** (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

**The Chairman:** Honourable senators, we will begin with our first witnesses this afternoon on Bill C-36 at this our Special Senate Committee, which was set up for the purpose of studying this bill. We sent an advance report to the government and the House of Commons several weeks ago. Some of our recommendations were reflected in the amendments that were put into the bill that we now have before us, some of them were not. We have been discussing those in particular this week.

This afternoon we are pleased to have a repeat performance from the Canadian Bar Association, which was good enough to be here with us during our pre-study. We have with us this afternoon, the President of the Canadian Bar Association, Mr. Rice and the First Vice-president, Mr. Potter. Thank you for coming back. Mr. Rice, please proceed with your presentation, and senators will pose questions following that.

**Mr. Eric Rice, Q.C., President, Canadian Bar Association:** Honourable senators, it is a great pleasure to be here again, especially with the lovely Christmas appointments around Parliament. It is nice to come from British Columbia and see that sign of cheer.

Mr. Potter and I welcome this opportunity to address you on Bill C-36.

[*Translation*]

Much has happened since I appeared before you last on October 24 and since Mr. Potter appeared before the House of Commons Justice Committee on October 31. Several amendments have been made to the bill, and we applaud the government for taking those steps forward. It is very important, however, that a few more steps be taken. There are still parts of the bill that need to be changed.

[*English*]

When Bill C-36 was introduced, the CBA assembled a team of experts to review this legislation, which included senior lawyers in a wide variety of disciplines including criminal justice, constitutional and human rights law, immigration law, charities, international and business law to name a few. The team consulted widely with other lawyers, over 200. The result is the bound submission before you. It was approved by our national board of

OTTAWA, le jeudi 6 décembre 2001

Le Comité sénatorial spécial sur le projet de loi C-36, Loi modifiant le Code criminel, la Loi sur les secrets officiels, la Loi sur la preuve au Canada, la Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et d'autres lois, et édictant des mesures à l'égard de l'enregistrement des organismes de bienfaisance en vue de combattre le terrorisme se réunit aujourd'hui à 14 heures pour étudier ce projet de loi.

**Le sénateur Joyce Fairbairn, c.p.,** (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**La présidente:** Chers collègues, nous sommes prêts à entendre nos premiers témoins de cet après-midi sur le projet de loi C-36 à cette séance de notre comité sénatorial spécial qui a été mis sur pied pour l'étude de ce projet de loi. Nous avons remis au gouvernement et à la Chambre des communes un rapport préliminaire il y a plusieurs semaines. Certaines de nos recommandations se sont traduites en amendements qui ont été apportés au projet de loi dont nous sommes maintenant saisis, d'autres, non. C'est de ces dernières recommandations dont nous discutons cette semaine.

Cet après-midi, nous avons le plaisir d'accueillir de nouveau les représentants de l'Association du Barreau canadien, qui avaient eu l'amabilité de venir témoigner pendant notre étude préalable. Cet après-midi, nous accueillons le président de l'Association du Barreau canadien, M<sup>e</sup> Rice, et le premier vice-président, M<sup>e</sup> Potter. Merci d'être revenu. Maître Rice, veuillez faire vos remarques liminaires. Il y aura ensuite une période de questions.

**Maître Eric Rice, c.r., président, Association du Barreau canadien:** Mesdames et messieurs les sénateurs, je suis heureux d'être ici de nouveau, surtout que cela me donne l'occasion de voir les très belles décorations de Noël du Parlement. C'est particulièrement agréable pour moi qui viens de la Colombie-Britannique.

M<sup>e</sup> Potter et moi sommes ravis de pouvoir vous faire part de nos observations sur le projet de loi C-36.

[*Français*]

De nombreux événements sont survenus depuis ma dernière comparution devant votre comité, le 24 octobre 2001, et depuis celle de M<sup>e</sup> Potter devant le comité de la Chambre des communes, le 31 octobre 2001. Plusieurs modifications ont été apportées au projet de loi. Nous sommes reconnaissants au gouvernement d'avoir pris ces mesures en vue de l'améliorer. Il est cependant impératif d'apporter des améliorations additionnelles dans diverses parties du projet de loi.

[*Traduction*]

Lorsque le projet de loi C-36 a été déposé, l'ABC a constitué une équipe d'experts qu'elle a chargée d'examiner ce texte législatif; cette équipe comprenait des avocats chevronnés représentant toute une gamme de disciplines telles que le droit pénal, le droit constitutionnel et les droits de la personne, les droits de l'immigration, les organismes de charité, le droit international et le droit commercial, entre autres. Cette équipe a



directors, which includes representatives from all of our provincial and territorial branches across the country.

You should also have the letter we wrote to the Minister of Justice after she proposed amendments to the bill. It outlines our outstanding concerns.

Significantly our briefs reflect a wide range of views within our organization. There were differences in points of view, but no difference of opinion on the commitment to deal with the provisions of the bill and to help the government find the right balance between national security and the rule of law. Our briefs represent a consensus and a considered view of lawyers from the whole spectrum of opinion on these issues. Our board of directors approved it unanimously.

Other witnesses have spoken about the potential successes of the bill. The legal community hopes that the bill will succeed so as to provide a more secure future for Canadians. It will mean accepting risks but, where we can minimize the risk to cherished values, we must. No one wants a regime where wrongful arrest and detention are unchecked, or where the right to remain silent, the right to privacy or freedom from discrimination is damaged beyond repair. The 20th century has left a legacy of many states where freedoms were removed temporarily at first and then lost permanently. It is not enough to say that it could not happen here; we must ensure that it will not happen.

In our brief, we have identified certain parts of the bill that must be changed. I will highlight two: the need for a true sunset clause and those provisions that undermine the operation of the justice system.

The sunset clause must apply to more than just investigative hearings and preventive arrests. Although these two provisions have received much public attention, many other portions of the bill are also extraordinary in nature. For instance, the government has the power to create a list of alleged terrorist entities, which is subject to very few procedural protections. The bill criminalizes involvement or support of entities on the list and allows their property to be seized and forfeited.

The Minister of National Defence is empowered to authorize interception of foreign communications without requiring any judicial authorization. The bill creates legislative hamstringing of judges by, among other things, mandatory, cumulative sentencing for terrorist offences, which are still defined quite broadly. The Attorney General has the power to block the operation of access to information and privacy legislation. These are only some examples of the provisions that we say should also be sunsetted.

consulté de nombreux autres juristes, plus de 200. Le résultat, c'est le mémoire que vous avez sous les yeux. Il a été approuvé par le conseil d'administration national constitué de représentants de toutes nos sections provinciales et territoriales.

Vous avez aussi la lettre que nous avons envoyée à la ministre de la Justice après le dépôt des amendements au projet de loi, lettre qui décrit nos dernières préoccupations.

Nos mémoires reflètent toute la gamme des points de vue existant au sein de notre organisation. Il y a des divergences d'opinions, mais aucune pour ce qui est de se pencher sur les dispositions du projet de loi et aider le gouvernement à trouver le juste équilibre entre la sécurité nationale et la règle de droit. Nos mémoires traduisent un consensus et les opinions réfléchies de juristes. Notre conseil d'administration l'a approuvé à l'unanimité.

D'autres témoins vous ont parlé des succès possibles du projet de loi. La communauté juridique espère que cette mesure législative réussira à garantir un avenir plus sûr pour les Canadiens. Cela signifiera accepter des risques mais, si nous pouvons minimiser les risques d'érosion des valeurs que nous chérissons, nous devons le faire. Personne ne souhaite la création d'un régime où l'on peut procéder sans restriction à des arrestations et des détentions injustifiées et où le droit de garder le silence, le droit à la vie privée ou le droit de ne pas faire l'objet de discrimination subissent des dommages irréparables. À la fin du XX<sup>e</sup> siècle, il y avait bien des États où les libertés avaient été retirées temporairement puis ont été perdues à jamais. Il ne suffit pas de dire que cela ne puisse se produire ici; nous devons faire en sorte que cela ne se produira pas ici.

Dans notre mémoire, nous recensons les dispositions du projet de loi qui devraient être modifiées. J'insisterai sur deux d'entre elles: la nécessité d'adopter une véritable clause de temporarisation et une disposition qui mine l'administration de la justice.

La clause de temporarisation ne doit pas s'appliquer seulement à l'investigation et à l'arrestation préventive. Ces deux articles ont reçu beaucoup d'attention de la part du public, mais bien d'autres aspects du projet de loi sont de nature extraordinaire. Ainsi, le gouvernement a le pouvoir de dresser une liste d'entités prétendument terroristes, processus qui comporte très peu de mesures de protection prévues par la procédure. Le projet de loi criminalise la participation aux activités de ces entités ou l'appui à ces entités et permet la saisie et la confiscation de leurs biens.

Le ministre de la Défense nationale est habilité à autoriser l'interception des communications étrangères sans autorisation judiciaire préalable. Le projet de loi paralyse les juges en les obligeant, entre autres choses, à imposer des peines consécutives pour les infractions de terrorisme, infractions qui restent définies de façon très générale. Le procureur général a le pouvoir de faire obstacle à l'accès à l'information et à la protection des renseignements personnels. Ce ne sont là que quelques exemples des dispositions qui, à notre sens, devraient faire l'objet d'une clause de temporarisation.

*[Translation]*

It is not that we believe terrorism will be over in three years. Terrorism has been around for a long time. But what has not been around for a long time are the extraordinary powers being proposed in this bill.

*[English]*

These measures have been taken in response by the government to an apprehended emergency. In the name of urgency, Canadians are being asked to accept swift passage of the bill. We think Canadians may be willing to accept that, as long as they can be assured that these powers will end.

The government may well decide in three years that a continuance of these extraordinary powers is needed. The important thing is that the onus should then be upon the government again to establish the case to the satisfaction of Parliament. The powers must not simply linger. The government should have to convince Canadians through the legislative process.

In three years we may decide that some of the provisions are not working. We may find that some have not been used in the way they were intended. We may decide that they have outlived their usefulness. We may determine that they are too much of a burden on our citizens compared to the benefit they create. We may find that they have disproportionately impacted certain groups. A sunset clause addressing all the extraordinary powers will ensure that they will continue only if and how Canadians want them to continue.

We have said that the bill undermines the right to legal representation and a client's right to confidentiality. You have heard about this from another witness this morning. We are now supported strongly on this point by that witness, the Federation of Law Societies. We are grateful for its support on this issue. It is a grave issue. It is a constitutional issue involving the basic right of people in Canada.

We can all agree that everyone who is subject to legal proceedings, whether under this or any other legislation, is entitled to representation before the law by a lawyer. The government should not put roadblocks in the way of this fundamental principle, which is protected by sections 7 and 10 of our Charter of Rights and Freedoms.

Under proposed section 83.18 of the Criminal Code, it would be a criminal offence to participate in, or contribute to, a terrorist activity. This includes providing skills or expertise for the benefit of terrorist groups or receiving any benefits from terrorist groups. It is obvious that this law could apply to lawyers who provide representation to people in proceedings under the new legislation. It is equally obvious that it should not, and a clear exception should be added.

*[Français]*

Ce n'est pas que nous croyons que le terrorisme aura disparu d'ici trois ans. Le terrorisme existe depuis longtemps. En revanche, les pouvoirs extraordinaires proposés par le projet de loi sont totalement inédits et doivent le demeurer.

*[Traduction]*

Ces mesures ont été prises par un gouvernement qui appréhendait une urgence. Sous prétexte qu'il y avait urgence, on demande aux Canadiens d'accepter l'adoption rapide de ce projet de loi. Nous estimons que les Canadiens seront prêts à accepter cela si on leur garantit que ces pouvoirs prendront fin un jour.

Dans trois ans, le gouvernement déterminera si ces pouvoirs extraordinaires doivent être conservés. Ce qui importe, c'est qu'il incombe au gouvernement d'en faire la preuve à la satisfaction du Parlement. Ces pouvoirs ne doivent pas tout simplement perdurer. Le gouvernement doit convaincre les Canadiens par le biais du processus législatif.

Dans trois ans, nous constaterons peut-être que certaines de ces dispositions sont inefficaces. Nous constaterons peut-être que certaines dispositions n'ont pas été utilisées à bon escient. Nous constaterons peut-être que ces dispositions ne sont plus utiles. Nous constaterons peut-être que certaines dispositions constituent un fardeau trop lourd pour nos concitoyens par rapport aux avantages qui en découlent. Nous constaterons peut-être que ces dispositions ont une incidence disproportionnée sur certains groupes. Avec une clause de temporarisation, nous nous assurerons que tous ces pouvoirs extraordinaires seront conservés seulement si les Canadiens le souhaitent.

Nous avons affirmé que le projet de loi mine le droit à un avocat et au secret professionnel. D'autres témoins ont abordé cette question ce matin. La Fédération des professions juridiques du Canada nous accorde son appui sans réserve à ce sujet et nous lui en savons gré. C'est une question très grave. C'est une question constitutionnelle touchant un droit fondamental dont jouissent tous les Canadiens.

Nous sommes tous d'accord pour dire que quiconque fait l'objet d'une procédure judiciaire, aux termes de cette loi ou d'une autre, a le droit d'être représenté par un avocat. Le gouvernement ne devrait pas faire obstacle à ce principe fondamental qui est protégé par les articles 7 et 10 de notre Charte des droits et libertés.

Aux termes de l'article 83.18 du Code criminel prévu dans le projet de loi, le fait de participer ou de contribuer à une activité terroriste serait une infraction criminelle. Cela pourrait s'appliquer au fait d'offrir le fruit de ses connaissances ou de ses compétences à un groupe terroriste ou d'obtenir un avantage quelconque d'un groupe terroriste. Manifestement, cela pourrait s'appliquer aux avocats qui représentent des personnes accusées d'activités terroristes aux termes de cette nouvelle mesure législative. Il est tout aussi évident que tel ne devrait pas être le cas et qu'il faut prévoir une exception bien précise à ce sujet.

Similarly, proposed section 83.08 prohibits a person from dealing in property controlled by a terrorist group. This proposed section would seem to apply to lawyers' legitimate and necessary financial transactions with clients, including the payment of fees or the posting of bail. The federal government has exempted such transactions under the Proceeds of Crime (Money Laundering) Act. It should also be exempted here.

On the question of confidentiality, it is important to stress three things: First, the traditional protection of solicitor-client confidence is not for the benefit of lawyers. It is for the benefit of the client. Second, this right to solicitor-client confidentiality does not provide a cloak for lawyers to commit offences. There is no loophole here. The lawyers are as liable as everyone else to criminal charges if they engage in money laundering, and they will not be lawyers very long if they do. Third, there is a growing amount of case law that suggests that solicitor-client confidentiality is protected under the Constitution. Honourable senators have already heard about the injunction recently granted in British Columbia that exempts lawyers from having to disclose confidential information under the Proceeds of Crime (Money Laundering) Act, pending trial.

[*Translation*]

Solicitor-client confidentiality is a foundation of our legal system. Clients can only receive adequate legal advice if they know the information that they communicate will remain confidential.

[*English*]

Various provisions of the bill offend this important principle. Proposed section 83.1 of the Criminal Code requires disclosure of information concerning terrorist property and transactions involving terrorist property. Clause 102, proposed section 273.65 of the National Defence Act, authorizes the interception of foreign communications, including solicitor-client communications. Although proposed subsection 83.28(8) protects disclosure of privileged information in an investigative hearing, privileged information is not the same thing as confidential information. These provisions should be clarified to specifically exempt solicitor-client confidential information.

I repeat that we are not saying that lawyers are above the law. On the contrary, lawyers who participate in terrorist activity must be subject to the same penalties as anyone else. What we are saying is that every person has a right to legal representation and has a right to confidentiality. Lawyers should not face the threat of criminal charges for choosing to protect their clients' confidences and their clients' rights.

De même, le projet d'article 83.08 interdit toute opération portant sur des biens qui sont à la disposition d'un groupe terroriste. Cela pourrait s'appliquer aux opérations financières légitimes et nécessaires qu'effectuent les avocats avec leurs clients, y compris le versement des honoraires et le dépôt d'un cautionnement. Le gouvernement fédéral a soustrait ces opérations à l'application de la Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et il devrait en faire autant dans ce cas-ci.

En ce qui a trait au secret confidentiel, il importe de souligner trois choses: premièrement, la tradition du secret professionnel des avocats ne vise pas à protéger les avocats, mais bien les clients. Deuxièmement, ce droit au privilège des communications entre clients et avocats ne permet pas aux avocats de commettre des crimes. Ce n'est pas une échappatoire. Les avocats, comme tout le monde, sont criminellement responsables s'ils s'adonnent au blanchissement d'argent et, si tel est le cas, ils ne resteront pas avocats bien longtemps. Troisièmement, de plus en plus de décisions des tribunaux nous portent à croire que le secret professionnel de l'avocat est protégé par la Constitution. Vous avez déjà entendu parler de l'injonction qu'a récemment accordée un tribunal de la Colombie-Britannique pour soustraire des avocats à l'obligation de divulguer des informations confidentielles en vertu de la Loi sur le recyclage des produits de la criminalité dans l'attente du procès.

[*Français*]

Le principe de la confidentialité des communications entre l'avocat et son client est un des fondements de notre système de justice. S'ils sont certains que les renseignements donnés à leur avocat demeurent confidentiels, les clients pourront recevoir les conseils juridiques vraiment adaptés à leur situation.

[*Traduction*]

Diverses dispositions du projet de loi vont à l'encontre de cet important principe. Le projet d'article 83.1 du Code criminel prévoit la divulgation d'informations sur les biens des terroristes et les opérations portant sur les biens des terroristes. L'article 102 du projet de loi, le projet d'article 273.65 de la Loi sur la défense nationale, autorise l'interception des communications étrangères y compris les communications entre les avocats et leurs clients. Bien que le projet de paragraphe 83.28(8) protège les informations privilégiées dévoilées dans le cadre d'une investigation, les renseignements protégés ne sont pas des informations confidentielles. Ces dispositions devraient être précisées de façon à exempter de façon particulière les informations confidentielles communiquées à un avocat sous le sceau du secret professionnel.

Je le répète: les avocats ne sont pas au-dessus de la loi. Au contraire, les avocats qui participent à des activités terroristes doivent être assujettis aux mêmes peines que quiconque d'autre. Toutefois, nous estimons que chacun a le droit d'être représenté par un avocat et de s'attendre à ce que ses communications avec son avocat restent confidentielles. Les avocats ne devraient pas faire face à la menace d'accusations criminelles pour avoir protégé les confidences et les droits de leurs clients.

Honourable senators, it has taken centuries to build the guarantees and freedoms that we sometimes take too much for granted. They are easy to defend in normal times, and they need defending during the difficult times. The Senate was right to call for a true sunset clause for Bill C-36, for which we congratulate you. Please consider the amendments that we have suggested in our written briefs.

I would be pleased to answer any of your questions, as would Mr. Potter, who was our executive liaison to the team of experts that worked on and prepared our submission.

**Senator Lynch-Staunton:** I read the brief that you presented to the House of Commons and the follow-up letter to the Minister of Justice. I believe we are as one on this. It reminds me of the last time the CBA presented a major brief to the Senate, on the Pearson bill, which was also a unanimous presentation from your executive. I hope that this one will have the same impact as the previous one had.

In any event, there are a couple of items that I would like to review with you, following what we have heard and read. I agree that the sunset clause should not apply to the entire bill. There are certain aspects that should be immune from it.

In our recommendation, we also included the United Nations conventions. How would you word that? Can you give us some help in drafting such a sunset clause? We will present an amendment to that effect on Monday when we go through clause-by-clause consideration of the bill. I must admit that we are having difficulty wording it in such a way that it is a real sunset clause. If you can give us some help along those lines, to follow through on your recommendations, it would help us tremendously in developing our final wording.

**Mr. Rice:** We would be glad to do so. It depends on some changes of various parts of the bill, and we recognize that it is not a simple task. Mr. Potter was actually involved in some of the process of redrafting, and he would agree that we would certainly be prepared to work with you on that.

**Senator Lynch-Staunton:** Some of us would appreciate that.

On page 29 of the bill, we spent some time on the facilitation of knowledge aspect of the bill. As Senator Beaudoin pointed out this morning, proposed section 83.19(1) states that every one who knowingly facilitates a terrorist activity is guilty of an indictable offence.

That is clear. You must have knowledge to be guilty of something. Then, proposed subsection 83.19(2) states, for the purposes of this part, a terrorist activity is facilitated whether or not the facilitator knows any terrorist activity was foreseen or planned, any terrorist activity was carried out.

Il nous a fallu des siècles pour ériger les garanties et libertés que nous tenons parfois pour acquises. Elles sont faciles à défendre en temps normal, mais c'est quand les temps sont durs qu'il faut absolument les défendre. Le Sénat a eu raison de réclamer une véritable clause de temporarisation pour le projet de loi C-36, et nous vous en félicitons. Nous vous prions maintenant de prendre en considération les amendements que nous proposons dans nos mémoires.

Je serai heureux de répondre à vos questions, tout comme Me Potter, qui a assuré la liaison entre l'exécutif et l'équipe d'experts qui a élaboré notre mémoire.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** J'ai lu le mémoire que vous avez présenté à la Chambre des communes et la lettre de suivi à la ministre de la Justice. Je crois que nous sommes sur la même longueur d'onde. Cela me rappelle la dernière fois que l'ABC a déposé un mémoire d'importance au Sénat, sur le projet de loi concernant l'aéroport Pearson, mémoire qui avait aussi été approuvé à l'unanimité par votre exécutif. J'espère que celui-ci aura les mêmes effets que le précédent.

Quoi qu'il en soit, j'aimerais passer en revue avec vous deux ou trois choses, compte tenu de ce que nous avons lu et entendu. J'estime que la clause de temporarisation ne devrait pas s'appliquer à tout le projet de loi. Certains aspects du texte législatif ne devraient pas y être assujettis.

Dans notre recommandation, nous avons aussi inclus les conventions des Nations Unies. Comment pourrions-nous libeller cela? Pourriez-vous nous aider à rédiger une telle clause de temporarisation? Nous comptons déposer un amendement à cette fin lundi prochain, lors de l'étude du projet de loi article par article. Je reconnais que nous avons du mal à trouver la meilleure façon de libeller cette véritable clause de temporarisation. Si vous pouviez nous aider à mettre en oeuvre vos recommandations, cela nous aiderait considérablement dans la rédaction de notre amendement.

**M<sup>e</sup> Rice:** Nous serions ravis de vous aider. Cela dépend toutefois des changements que vous voulez apporter aux diverses parties du projet de loi, et nous reconnaissons que ce n'est pas une tâche facile. M<sup>e</sup> Potter a participé à la rédaction du texte remanié, je crois qu'il serait d'accord pour que nous vous apportions notre aide à ce chapitre.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Nous vous en savons gré.

À la page 29 du projet de loi se trouve l'infraction de facilitation d'une activité terroriste. Comme l'a fait remarquer le sénateur Beaudoin ce matin, le projet de paragraphe 83.19(1) dispose que quiconque sciemment facilite une activité terroriste est coupable d'un acte criminel.

C'est clair. Il faut agir sciemment pour être coupable de quelque chose. Puis, le projet de paragraphe 83.19(2) prévoit que pour l'application de la présente partie, il n'est pas nécessaire pour faciliter une activité terroriste que l'intéressé sache qu'il se trouve à faciliter une activité terroriste en particulier, qu'une activité terroriste en particulier ait été envisagée ou effectivement mise à exécution.

Some of us are interpreting subsection 83.19(2) as contradicting 83.19(1), and I would like to have your opinion on that.

**Mr. Rice:** We have identified that problem. What does “knowingly” mean? “Knowingly” can go to what we think it should mean — *mens rea*, an appreciation of what you are doing — and not just knowledge of some part of a factor that something has happened. You must have a guilty mind. As to how we would correct that, perhaps Mr. Potter can comment..

**Mr. Simon V. Potter, Q.C., First Vice-President, Canadian Bar Association:** Senator, you have identified a real problem: the apparent contradiction between these two proposed subsections. There is a way to read the second one as not taking away all of the first one. It appears that the second one leaves in place knowledge having to do with a general awareness of the terrorist type of organization that the person is dealing with, thereby leaving the Crown free not to have to prove specific knowledge of actual events or actual activities, or actual enhancement of those activities. Nevertheless, it is extremely difficult to come to grips with those two subsections, as you have said.

Bearing in mind the really draconian consequences of being found to facilitate, our recommendation is that this requirement of knowledge must be made much more explicit and clear, and a defendant must be able to rely on the fact that the Crown will prove that the defendant really did know that the defendant was facilitating something dramatic because this statute is after something dramatic.

Our recommendation is to make that a full *mens rea* offence. To my mind, that would mean withdrawing the second subsection to which you refer.

**Senator Lynch-Staunton:** I would also like to raise a point that was raised a couple of days ago with a representative of the Minister of Justice and her officials from the Department of Justice. We are waiting for their reply. Under the Canada Evidence Act, proposed subsection 37(1), a minister of the Crown or other person interested may object to the disclosure of information — are you with me on this one?

**Mr. Rice:** Yes.

**Senator Lynch-Staunton:** In Bill C-36, that has been amended to read: “— a minister of the Crown in right of Canada or any other official may object to the disclosure —” et cetera.

The bill refers you to the Criminal Code definition of official, which means “a person who holds an office or is appointed to discharge a public duty.” In effect, if this is passed, as currently written, it will mean that there are hundreds of thousands of people in Canada who can go into court and object to divulging information, whether they have an interest in the case.

**Mr. Potter:** We did not catch that, and that is not mentioned in our submission. We did catch it in relation to the bill’s proposals regarding the Access to Information Act and the Privacy Act, the original intent to have secret certificates and so on. We propose to attack those provisions by recommending the sunset.

Certains d’entre nous estiment que le paragraphe 2 contredit le paragraphe 1. J’aimerais savoir ce que vous en pensez.

**M<sup>e</sup> Rice:** Nous avons relevé ce problème. Que signifie «sciemment»? Ce mot peut vouloir décrire ce que nous croyons, soit la *mens rea*, ou l’intention criminelle — ou la simple connaissance d’un élément indiquant que quelque chose s’est produit. Or, vous devez avoir un esprit coupable. Pour ce qui est de savoir comment on pourrait corriger cela, peut-être que M. Potter pourrait vous répondre.

**Maitre Simon V. Potter, c.r., premier vice-président, Association du Barreau canadien:** Sénateur, vous avez relevé là un véritable problème: il y a apparemment contradiction entre ces deux paragraphes. Il existe une façon d’interpréter le deuxième paragraphe de sorte qu’il soit conforme au premier. Il semble que le deuxième paragraphe prévoit une connaissance générale de la nature terroriste de l’organisation avec laquelle la personne traite, ce qui permet à la Couronne de ne pas avoir à prouver la connaissance précise d’activités ou d’événements particuliers ayant été exécutés ou devant l’être. Néanmoins, comme vous l’avez signalé, il est extrêmement difficile de concilier ces deux paragraphes.

Compte tenu des conséquences radicales d’une condamnation pour avoir facilité une activité terroriste, nous recommandons que le critère de la connaissance soit beaucoup plus explicite et clair et que l’accusé puisse compter sur le fait que la Couronne devra prouver qu’il savait véritablement qu’il allait faciliter quelque chose de grave car cette loi vise des agissements graves.

Nous recommandons de faire de cette infraction une infraction exigeant l’intention criminelle. À mon sens, cela signifie le retrait du deuxième paragraphe.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** J’aimerais revenir à une question qui a été soulevée il y a deux ou trois jours lorsque nous avons accueilli les représentants du ministère de la Justice. Nous attendons leur réponse. La Loi sur la preuve au Canada, plus particulièrement le projet de paragraphe 37(1), dispose que tout ministre fédéral ou tout fonctionnaire peut s’opposer à la divulgation de renseignements — vous me suivez?

**M<sup>e</sup> Rice:** Oui.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Le projet de loi C-36 dit donc: «tout ministre fédéral ou tout fonctionnaire peut s’opposer à la divulgation de renseignements», et cetera.

Le projet de loi renvoie à la définition de «fonctionnaire» du Code criminel, soit: «personne qui, selon le cas, détient une charge ou un emploi ou est nommée pour remplir une fonction publique». Par conséquent, si cette disposition est adoptée sous sa forme actuelle, ça signifiera que, dans les faits, des centaines de milliers de gens au Canada pourront aller devant les tribunaux pour s’opposer à la divulgation d’informations, qu’ils aient un intérêt dans l’affaire ou non.

**M<sup>e</sup> Potter:** Nous n’avons pas relevé cela, et nous n’abordons pas cette question dans notre mémoire. Nous avons toutefois traité des propositions du projet de loi concernant la Loi sur l’accès à l’information et la Loi sur la protection des renseignements personnels, de l’intention originale qui était de permettre la

You quite rightly point out that provisions like this that expand the government are not just expanding the power of government. They are expanding the power of functionaries, as well, to block what we consider to be a tool of freedom in this country and of individual fulfilment; that is to say, access to information from the state. We think that should sunset away.

We did not get into the details of the grounds on which those objections could be made, or who should bring them forward. We took the position that to the extent something as extraordinary as this is necessary at all, it should sunset away. That is why we are here today saying we are glad to see sunset on two provisions but we would like to see sunset on many more including this one.

**Senator Lynch-Staunton:** Sunsetting or not, do you accept that an official, as described by the Criminal Code, be allowed to interfere in a criminal proceeding in which he or she has no interest? Would my interpretation of that be incorrect?

**Mr. Potter:** I think your interpretation is correct. I think it is unfortunate that the government wants to give that power to functionaries.

**Senator Lynch-Staunton:** In our pre-study report we made a number of recommendations that have been supported by unanimous order of the Senate two weeks ago today. One of the key recommendations is to have parliamentary oversight of this bill in the form of an officer of Parliament, along the lines of the legislation setting up the Information Commissioner or the Privacy Commissioner, where there can be an ongoing monitoring of the application of the more contentious clauses of this bill. Do you find any constitutional problems with that? One of the senior officials of the Department of Justice said that such oversight would trespass on the jurisdiction of a province, which is also asked to apply certain clauses of this bill and, therefore, that would be interfering into the jurisdiction of a province. That was a major reason for not approving, on the government side anyway, an officer of Parliament to monitor the bill. Do you accept that argument?

**Mr. Rice:** That is an issue that arises in any situation where the federal government chooses to appoint an ombudsman or a supervisor of some kind where provincial interests are at hand. It is not something that is surprisingly different or unworkable to have someone in that position.

From our standpoint, with the sunset clause being a true sunset clause, there was the kind of measure of protection that we thought was acceptable. However, with the situation being restricted as much as it is, we should consider, with serious consideration, an ombudsperson or someone in a supervisory role to report on the management of the system with the proposed act in force.

délivrance de certificats secrets, etc. Nous proposons de limiter ces dispositions en les assujettissant à une clause de temporarisation.

Vous avez raison de signaler que des dispositions comme celle-ci accroissent les pouvoirs, non seulement du gouvernement, mais des fonctionnaires puisqu'ils auraient le droit de faire obstacle à l'accès à l'information détenue par l'État, lequel est un outil important de satisfaction et de liberté individuelles dans notre pays. Nous recommandons l'application de la clause de temporarisation.

Nous ne sommes pas entrés dans les détails des motifs pour lesquels on peut soulever de telles objections ou de ceux qui pourraient les soulever. Nous sommes d'avis que des pouvoirs aussi extraordinaires sont peut-être nécessaires, mais qu'ils devraient être assujettis à une clause de temporarisation. Voilà pourquoi nous sommes heureux de constater que deux dispositions cesseront d'exister dans trois ans, mais nous aimerions que la clause de temporarisation s'applique à bien d'autres parties du projet de loi, y compris celle-ci.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Qu'il y ait temporarisation ou non, êtes-vous d'accord avec moi pour dire que cet article permet à un fonctionnaire, ainsi que le définit le Code criminel, de nuire à une procédure criminelle où il n'a aucun intérêt? Ai-je mal interprété cette disposition?

**M<sup>e</sup> Potter:** Je pense que votre interprétation est juste. Je trouve dommage que le gouvernement veuille donner ce pouvoir à des fonctionnaires.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Dans notre étude préalable, nous avons fait des recommandations qui ont reçu l'appui unanime du Sénat, il y a deux semaines. L'une de nos recommandations clés portait qu'il y ait un contrôle parlementaire de ce projet de loi, un contrôle exercé par un fonctionnaire du Parlement, dans le même genre que le commissaire à l'information et le commissaire à la protection de la vie privée, qui surveillerait de manière continue l'application des dispositions les plus controversées du projet de loi. Auriez-vous des objections de nature constitutionnelle? L'un des principaux fonctionnaires du ministère de la Justice a dit que ce contrôle empiéterait sur la compétence des provinces, qui doivent aussi veiller à l'application du projet de loi. C'est l'une des principales raisons pour lesquelles du côté du gouvernement, on n'a pas adopté la création d'un fonctionnaire du Parlement qui surveillerait l'application du projet de loi. Acceptez-vous cet argument?

**M<sup>e</sup> Rice:** Cette situation se voit dans chaque cas où le gouvernement fédéral choisit de nommer un ombudsman ou un responsable quelconque, si les intérêts des provinces sont en jeu. Ce n'est rien de très différent ni d'intenable que quelqu'un occupe ce poste.

De notre point de vue, la clause de temporarisation étant véritablement une clause de temporarisation, on aurait eu une protection acceptable. Mais avec les limites actuelles, il faut envisager sérieusement la création d'un poste d'ombudsman ou de surveillant, qui ferait rapport sur la gestion du régime, quand la loi sera en vigueur.

**Senator Jaffer:** I welcome you again, Mr. Rice and Mr. Potter. It is good to see you here again.

**Mr. Rice:** It is pleasure to be here.

**Senator Jaffer:** When you were the President of the British Columbia Bar, you introduced the multicultural and diversity committees into your committee structures. You are familiar with issues regarding diversity, especially in our province with its multicultural community. I have a number of questions regarding that.

I know you have been very busy since the House of Commons passed this bill. Have you thought about the next steps if the Senate passes this bill? Have you thought about working with the community? As you know there is much fear in the multicultural community.

There has been much talk against the Muslim community. Sadly, we have not heard from the Sikh community, with which you work. As you know, in Surrey, a number of young Sikh men have been de-turbaned since the September 11 incidents. How will you work with the community?

**Mr. Rice:** As you know, we took the position that the added protection of minorities within the bill itself was worthwhile. We supported that very strongly.

In other aspects of the bill, we do raise the concern that when an alarm is raised, sometimes it is heightened with emergency powers being given. On the provisions dealing with ideological and religious grounds for terrorist activity, we must be vigilant to ensure that does not encourage a focus on certain individual groups as opposed to actual terrorist activity. There is a risk of that. The media is very focused on individuals who are accused and this can lead to the kind of problems about which you are talking.

The Canadian Bar Association has been on record for a long time as being very much in support of multiculturalism and equality before the law and it will continue to do that. If and when this bill passes, there may well be issues that arise, and we will be there to say what we think.

**Senator Jaffer:** During the Charter challenge I remember clearly that we had a fund for Charter challenges. Have you thought about asking for a fund to take some of these issues to court when they are raised?

**Mr. Rice:** We have an ongoing policy of intervention in cases involving the administration of justice. Equality is one of those principles that we take with us when we appraise cases that warrant our interventions. We have four cases at this time, which all involve equality issues. We do fund these through our national and provincial organizations. We are very pleased that senior lawyers across the country give their time to handle these cases for us.

**Le sénateur Jaffer:** Je vous souhaite encore une fois la bienvenue, M<sup>e</sup> Rice et M<sup>e</sup> Potter. Je suis ravie de vous revoir.

**M<sup>e</sup> Rice:** Moi de même.

**Le sénateur Jaffer:** Quand vous étiez président du Barreau de la Colombie-Britannique, vous avez créé des comités sur le multiculturalisme et la diversité. Vous connaissez bien les questions relatives à la diversité, surtout du fait que votre province a une population si multiculturelle. J'ai diverses questions à ce sujet.

Je sais que depuis l'adoption de ce projet de loi à la Chambre des communes, vous avez été très occupé. Avez-vous pensé aux prochaines étapes, si le Sénat adopte le projet de loi? Avez-vous pensé à travailler auprès de votre collectivité? Comme vous le savez, dans les milieux multiculturels, on est fort préoccupé.

On a beaucoup parlé contre la communauté musulmane. Malheureusement, on n'a pas tellement entendu parler du milieu sikh avec lequel vous travaillez. Comme vous le savez, à Surrey, bon nombre de jeunes hommes sikhs se sont fait enlever leur turban, depuis les incidents du 11 septembre. Comment travaillerez-vous avec la communauté?

**M<sup>e</sup> Rice:** Comme vous le savez, nous avons déclaré qu'il serait utile d'ajouter au projet de loi une protection supplémentaire pour les minorités. Nous avons donné un appui très ferme à cette recommandation.

Pour d'autres aspects du projet de loi, nous avons formulé des préoccupations du fait que ce qui était déjà inquiétant l'est encore plus, parce que des pouvoirs d'urgence sont conférés. Au sujet de la disposition invoquant des motifs idéologiques et religieux pour l'activité terroriste, il faut être vigilant et s'assurer qu'on ne se concentrera pas sur certains groupes, plutôt que sur les activités terroristes elles-mêmes. C'est un risque. Les médias se concentrent très souvent sur des personnes qui sont accusées, ce qui peut provoquer le genre de problèmes dont vous avez parlé.

L'Association du Barreau canadien s'est prononcée, il y a déjà longtemps, en faveur du multiculturalisme et de l'égalité devant la loi et continuera de le faire. Si le projet de loi est adopté, certaines questions pourraient être soulevées et nous serons là pour dire ce que nous pensons.

**Le sénateur Jaffer:** Pendant la contestation judiciaire, je me souviens très bien qu'il y avait un fonds pour financer les contestations judiciaires. Avez-vous songé à demander la création d'un fonds pour financer des contestations au sujet de ces questions?

**M<sup>e</sup> Rice:** Nous avons une politique d'intervention permanente pour les causes se rapportant à l'administration de la justice. L'égalité est l'un des principes dont nous tenons compte lorsque nous évaluons les causes qui justifient notre intervention. Actuellement, nous avons quatre causes de ce genre, qui se rapportent toutes à des questions d'égalité. Nous les finançons grâce à nos organisations nationales et provinciales. Nous sommes très contents que des avocats éminents de l'ensemble du pays donnent de leur temps pour se charger de ces dossiers pour nous.

As I say, I can assure you that we will keep our hearts and minds focused on the interests of people who may be adversely affected by this legislation.

**Mr. Potter:** Perhaps I can add that it is clear that people who are caught up in the jaws of this new legislation will require knowledgeable, trained and committed representation. Some of those cases will be difficult cases, raising Charter questions. They will need proper representation. Those will not be cheap and easy cases. In that regard, the Canadian Bar Association is on record for a long time as encouraging all governments to ensure that there is appropriate and sufficient Legal Aid to cover those cases.

**Senator Beaudoin:** I will follow on the issues raised by Senator Lynch-Staunton.

When we spoke about an officer of Parliament who responds to Parliament, instead of the executive branch of the state, there was reticence from the other side on the grounds that may invade the provincial field.

However, this is already the case, and I would like to have your opinion on this. Criminal law is a federal matter and there is no doubt that it has been liberally interpreted by the Supreme Court. The administration of justice within a province is a provincial matter. In practice, I believe, it is not a big problem. We have the Crown Attorney and the Criminal Code, which was drafted and adopted by the Parliament of Canada.

I do not envision any possibility of invasion, but I would like to check with you on that, since you are involved with the Charter of Rights and the Criminal Code every day by nature of your profession. What is your reaction to that?

**Mr. Rice:** The person you speak of is to take on a supervisory role and the reporting on the effect of the bill.

**Senator Beaudoin:** Yes.

**Mr. Rice:** Watching and reporting does not seem to me to offend any provincial boundary. I am not aware of an example where it would cross swords with the jurisdiction that we are talking about.

**Senator Lynch-Staunton:** If an Attorney General applied a clause in the bill contrary to the intent and there were a reprimand, would that be interference in the jurisdiction of the province? I think that would be an appropriate one because it is a federal law.

**Mr. Potter:** If it is an oversight provision, and we take for granted that the statute itself is within the federal sphere, as it surely is, then in my opinion, certainly it cannot be beyond the power of Parliament to name an officer to report to Parliament on how Parliament's law is being applied and put into effect.

If it turns out that a province believes that its own turf is being intruded upon by this federal official who is being too nosy, and the province refuses to disclose information to that official, it would be relevant for Parliament to know and for the public to know.

Je le répète, je peux vous assurer que nous allons continuer d'avoir à coeur et à l'esprit les intérêts de ceux à qui ce projet de loi pourrait nuire.

**M<sup>e</sup> Potter:** Je me permets d'ajouter qu'il est clair que ceux qui seront aux prises avec ce projet de loi auront besoin d'avocats compétents, bien formés et dévoués. Certaines de ces causes seront difficiles et soulèveront des questions relatives à la Charte. Il faudra une bonne représentation. Ces causes coûteront cher et seront difficiles. À ce sujet, l'Association du Barreau canadien encourage depuis longtemps tous les gouvernements à veiller à ce qu'il y ait une aide juridique suffisante pour ce genre d'affaire.

**Le sénateur Beaudoin:** Je vais continuer dans la même veine que le sénateur Lynch-Staunton.

Lorsque nous avons parlé d'un fonctionnaire du Parlement qui relèverait du Parlement, plutôt que de l'exécutif de l'État, nous avons vu des réticences de l'autre côté, on craignait qu'on empiète sur les compétences provinciales.

Mais c'est déjà le cas et j'aimerais avoir votre avis à ce sujet. Le droit criminel est une question de compétence fédérale et il n'y a aucun doute que la Cour suprême en a fait des interprétations libérales. L'administration de la justice au sein d'une province est une question de compétence provinciale. En pratique, je crois, ce n'est pas un grand problème. Nous avons le procureur de la Couronne et le Code criminel, qui a été rédigé et adopté par le Parlement du Canada.

Je ne vois pas de risque d'empiètement, mais j'aimerais avoir votre avis à ce sujet, puisque vous traitez tous les jours de la Charte des droits et du Code criminel, dans le cadre de votre travail. Quels sont vos commentaires?

**M<sup>e</sup> Rice:** La personne dont vous parlez doit avoir un rôle de surveillance et faire rapport des effets du projet de loi.

**Le sénateur Beaudoin:** Oui.

**M<sup>e</sup> Rice:** Ces deux fonctions ne semblent nuire aucunement aux compétences provinciales. Je ne vois pas d'exemple où il y aurait des problèmes de compétence.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Si un procureur général met en oeuvre une disposition du projet de loi d'une manière contraire à l'intention de départ, et qu'il essuie une réprimande, cela sera-t-il une ingérence dans une compétence provinciale? Je crois que ce serait justifié, puisqu'il s'agit d'une loi fédérale.

**M<sup>e</sup> Potter:** Si c'est une disposition de surveillance, et qu'on accepte que la loi elle-même est de compétence fédérale, comme il se doit, alors à mon avis, il n'y a pas d'empiètement de la part du Parlement s'il nomme un fonctionnaire qui fera rapport au Parlement sur la façon dont la Loi du Parlement est mise en oeuvre.

S'il se trouve qu'une province estime qu'il y a une ingérence par un fonctionnaire fédéral indiscret, et que la province refuse de lui fournir de l'information, il serait bon que le Parlement le sache, et le public aussi.



The Canadian Bar Association's position has been that you achieve that oversight by the sunset clause, as well. The sunset clause forces a level of transparency on the government. If the government must come back and persuade Parliament to renew in five years, whether in the current form or a different form, presumably Parliament will then have to report on what has happened in the intervening time. To the extent that there is no true sunset clause, the oversight of which you speak becomes essential.

**Senator Beaudoin:** That is my opinion of the problem. I do not see any constitutional problem because it concerns a federal statute. Some people may challenge the bill on the basis of the Charter of Rights, but not, in my opinion, on the division of power between the federal government and the provincial governments. This answers my first question.

The sunset clause applies to three issues in the bill, on page 41, arrest, detention and investigation. We are inclined to think that it should be more than that. Perhaps it should not apply to the entire bill, but certainly there are other aspects in this proposed legislation, for example communication and certificates, to which a sunset clause should logically be extended to apply.

Bill C-36 is permanent; it is not an emergency bill. Because it is permanent, the Supreme Court will apply the Charter of Rights, as is the case now. If there is no abuse, all is well. However, if there is abuse, then we may always correct the situation and consider the sunset clause with greater extension as the appropriate way to preserve the protection of the public. What is your opinion on this point?

**Mr. Rice:** You put it as we would have put it. The very far-reaching import of the legislation dealing, for instance, with the creations of lists of entities is so strong and risky to freedoms that it makes the sunset clause so sensible.

**Senator Beaudoin:** Which one are you referring to?

**Mr. Rice:** I use the example of the list of entities that can have property frozen, et cetera, once they are on the list. That is draconian legislation. It may have to be reworked. It may be abused. The best way is to have a sunset clause.

**Senator Beaudoin:** Obviously, we agree on this issue.

**Mr. Rice:** I agree entirely with what you said.

**Mr. Potter:** You stated our position better than we have. It is, nevertheless, our position.

**Senator Beaudoin:** In the pre-study, that was the position of the Senate.

**Mr. Potter:** Yes.

**Senator Beaudoin:** Perhaps the first idea did come from the bar.

**Mr. Potter:** Yes.

**Senator Beaudoin:** If that is a fact, we recognize facts.

**Mr. Potter:** We are glad to have the Senate's support on this issue.

De l'avis de l'Association du Barreau canadien, cette surveillance peut aussi être exercée dans le cadre de la disposition de temporarisation. La clause de temporarisation oblige le gouvernement à avoir une certaine transparence. Si le gouvernement doit dans cinq ans persuader de nouveau le Parlement qu'il faut garder la loi, comme telle ou modifiée, on présume que le Parlement devra faire rapport de ce qui s'est produit entre temps. S'il n'y a pas de véritables clauses de temporarisation, la surveillance dont vous parlez devient cruciale.

**Le sénateur Beaudoin:** C'est ainsi que je vois le problème. Je ne perçois pas de problème constitutionnel, puisqu'il s'agit d'une loi fédérale. On pourra contester le projet de loi en fonction de la Charte des droits mais pas, à mon avis, en fonction de la répartition des pouvoirs entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux. Cela répond à ma première question.

La clause de temporarisation s'applique à trois questions du projet de loi, à la page 41: l'arrestation, la détention et l'investigation. Nous avons tendance à croire qu'il faudrait en faire plus. La temporarisation ne devrait pas porter sur l'ensemble du projet de loi, mais il s'y trouve certainement d'autres éléments, par exemple la divulgation et les certificats, qui devraient être assujettis à une clause de temporarisation, en toute logique.

Le projet de loi C-36 est une loi permanente et non une loi d'urgence. C'est pourquoi sa validité au regard de la Charte des droits sera vérifiée par la Cour suprême. S'il n'y a pas d'abus, tant mieux. Mais s'il y en a, on pourra toujours corriger la situation en appliquant la clause de temporarisation à d'autres aspects du projet de loi, afin de bien protéger le public. Qu'en pensez-vous?

**M<sup>e</sup> Rice:** Nous ne l'aurions pas dit autrement. La très grande portée du projet de loi, notamment au sujet de la création de listes d'entités, est telle qu'elle risque de nuire aux droits et libertés, ce qui fait de la clause de temporarisation une mesure si raisonnable.

**Le sénateur Beaudoin:** De quel article parlez-vous?

**M<sup>e</sup> Rice:** J'ai pris l'exemple de la liste d'entités, dont les biens peuvent être gelés, et cetera, si elles sont inscrites. C'est une mesure draconienne. Il faudra peut-être la retravailler. Il y aura peut-être des abus. La meilleure solution, c'est la clause de temporarisation.

**Le sénateur Beaudoin:** Manifestement, nous sommes du même avis là-dessus.

**M<sup>e</sup> Rice:** Je suis tout à fait d'accord avec vous.

**M<sup>e</sup> Potter:** Vous avez décrit notre position mieux que nous saurions le faire. Mais c'est bien notre position.

**Le sénateur Beaudoin:** Dans l'étude préalable, c'était aussi la position du Sénat.

**M<sup>e</sup> Potter:** Oui.

**Le sénateur Beaudoin:** Peut-être que l'idée est d'abord venue du Barreau.

**M<sup>e</sup> Potter:** Oui.

**Le sénateur Beaudoin:** Si c'est un fait, reconnaissons-le.

**M<sup>e</sup> Potter:** Nous sommes ravis d'avoir l'appui du Sénat sur cette question.

**Senator Kelleher:** Following along with the sunset clause issue, as you know, the Senate, in its pre-study, unanimously recommended a total sunset clause. The government responded to that in two, small, specific areas with sunset clause recommendations, which are not true sunset clauses in that the bill does not come back, but merely a motion comes back.

In any event, assuming the government, in its wisdom, decides not to go along with our earlier recommendation and in the hope that it might see fit to at least add a few additional areas for its form of sunset, could you prioritize for us what the additional areas might be?

**Mr. Rice:** First, we would not set any minimum-maximum amounts. Every concession is gratefully accepted.

**Senator Kelleher:** That is what I am saying. Every little crumb from the government table would be accepted. Could you give us some priority in respect of these crumbs?

**Mr. Rice:** First, the more the better, but I will let Mr. Potter speak to this. He has had the benefit of dealing specifically with about 16 of our experts who worked on this bill. There were diverse views, but the issue came up about which ones were the most important. He could give you three areas, pretty quickly, that were deemed very important.

**Senator Kelleher:** Could you give us more? I am hoping that the spirit of Christmas might fill the government's mind, so if you could give us more than three, that would be nice.

**Mr. Potter:** We have already accepted the invitation to help with some drafting problems on the sunset, and we will certainly send you something in time for your meeting on Monday. Perhaps we can, in the same letter, set out the kind of priorities that you are asking for.

In the meantime, the way to answer your question is that our experts from across the country, who worked on this really quite long and hard, and the directors, who were unanimous, did not say that some of these things ought to be sunsetted but others are rather less important to sunset with the sole exception of the hate crimes provisions. There are three of them. Our position is that those need not be sunsetted. Those are valuable and can stay, particularly considering the climate that the bill is likely to create. Within the CBA and the board of directors and even the executive officers, we consider the non-hate crime provisions, all of them, as being quite draconian and foreign to the fabric that we know in Canada, which we have worked over a hundred years to create and build up. We think they must all be sunsetted, except for the hate crime provisions.

**Le sénateur Kelleher:** Toujours au sujet de la clause de temporarisation, comme vous le savez, dans son étude préalable, le Sénat a recommandé à l'unanimité une clause de temporarisation pour l'ensemble du projet de loi. Le gouvernement a décidé de ne retenir que deux petits éléments de nos recommandations relatives à la clause de temporarisation, il ne s'agit même pas de véritables clauses de temporarisation, puisque le projet de loi n'est pas de nouveau soumis au Parlement; il n'y aura qu'une motion.

Quoi qu'il en soit, en présumant que dans sa grande sagesse le gouvernement décide de ne pas suivre nos recommandations mais qu'il juge bon d'ajouter quelques autres dispositions assujetties à une sorte de clause de temporarisation, pourriez-vous nous dire ce qui vous semblerait le plus important?

**M<sup>e</sup> Rice:** Tout d'abord, nous ne fixerions ni minimum, ni maximum. Nous serons ravis de chaque concession que fera le gouvernement.

**Le sénateur Kelleher:** C'est précisément ce que je dis. Chaque miette qui tombera de la table du gouvernement nous fera plaisir. Mais pourriez-vous nous donner un ordre de priorité?

**M<sup>e</sup> Rice:** D'abord, plus il y en a, mieux ce sera. Mais je laisserai M. Potter vous donner des précisions. Il a eu la chance de traiter avec 16 de nos experts qui ont travaillé sur ce projet de loi. Des points de vue divers ont été exprimés, mais on s'est en effet demandé quelles étaient les plus importantes. Il pourra vous en nommer rapidement trois, qui ont été jugées très importantes.

**Le sénateur Kelleher:** Pourriez-vous nous en donner davantage? J'espère que l'esprit de Noël aura une influence sur le gouvernement et si vous pouviez nous faire plus que trois suggestions, tant mieux.

**M<sup>e</sup> Potter:** Nous avons déjà accepté l'invitation qui nous a été faite d'aider à régler certains problèmes de rédaction au sujet de la clause de temporarisation et nous allons certainement vous faire parvenir quelque chose à temps pour votre réunion de lundi. Dans la même lettre, nous pourrions peut-être vous présenter les priorités que vous demandez.

Entre-temps, pour répondre à votre question, précisons que des experts de tout le pays qui ont travaillé longtemps et très fort sur ce projet de loi, de même que les administrateurs, étaient unanimes pour dire qu'il ne fallait pas d'autres exceptions à une clause de temporarisation que les dispositions relatives aux crimes haineux, puisque tout était important. Il y a trois dispositions qui doivent faire exception et ne pas être assujetties à une clause de temporarisation. Elles sont précieuses et doivent demeurer en vigueur, particulièrement dans le cadre du climat que créera probablement ce projet de loi. À l'ABC, notamment au conseil d'administration et chez les directeurs exécutifs, nous estimons qu'à l'exception des dispositions relatives aux crimes haineux, tous les articles nous semblent draconiens et contraires aux traditions juridiques canadiennes, que nous avons mis plus de 100 ans à adopter. Nous pensons que tous les articles doivent faire l'objet d'une clause de temporarisation, à l'exception des dispositions relatives aux crimes haineux.

That said, in the letter which we will send you in time for your Monday morning meeting, we will try to set out which of the remaining provisions, beside the preventive arrest and the investigative hearing, rise to the top of that list.

**Senator Kelleher:** For my second question, there has been a certain amount of discussion, although not addressed in your brief, on the oversight provisions of the bill. Again, in our pre-study report we recommended an officer of Parliament perform oversight. The government, in its wisdom, decided not to accept that. It dolled out another crumb to us and said that the Minister of Justice and the Solicitor General, once a year, would give us a written statistical report on the number of preventive detentions.

Some of us noted that the people they will be reporting on are themselves. They will report on their own activities. Human nature being what it is, if you have blown a few during the year, you are not likely to want to report that. What do you think about the adequacy of their provisions and how effective will that be in lieu of an oversight officer?

**Mr. Rice:** That reminds me of when I was in grade 7. We got a new teacher who said we would let you mark your own essays this week on the honour system. It was amazing how much better the students did.

**Senator Kelleher:** Did your marks go up?

**Mr. Rice:** All of our marks went up somewhat. You tend to give yourself the benefit of the doubt, if you are marking yourself. That is not all good. The answer to your question is obvious. If the regime is to have a thorough inspection system, there must be an independent inspector.

**Mr. Potter:** We can add that a mere statistical report will necessarily miss the point. The danger in these provisions is that they create such broad powers that it is a legitimate fear that they will be used when they ought not to be used. Statistics will not capture that, nor would statistics capture the situation raised by Senator Jaffer: Was such and such a person adequately represented at a particular time? Does justice appear to have been done in such and such a case? Might there have been another way of approaching the problem in such and such a case? A mere statistical report will necessarily miss those points.

**Senator Fraser:** Since I was one of the people who were keenest on getting lots of data, I would observe that a careful reading of the volume of data that we are promised in this bill would be very revealing. Also, since everyone is always entitled to counsel throughout this bill, I would expect you to be doing a fair amount of monitoring of what is going on.

**Mr. Potter:** You may rely on it, senator.

**Senator Fraser:** Splendid. The data will help you, as they will help us.

The pre-study report did recommend a parliamentary officer. You undoubtedly will understand that there were very heated discussions, and indeed split votes, on some of the elements of

Cela étant dit, dans la lettre que nous vous enverrons avant votre réunion de lundi matin, nous essaierons de vous présenter en ordre de priorité les dispositions qui restent, à part celles sur la détention préventive et les investigations.

**Le sénateur Kelleher:** Deuxième question: il y a eu des discussions, même si vous n'en parlez pas dans votre mémoire, au sujet des dispositions de contrôle du projet de loi. Dans notre rapport préliminaire, aussi, nous avons recommandé qu'un fonctionnaire du Parlement assume ce rôle. Dans sa sagesse, le gouvernement n'a pas accepté cette recommandation. Il a laissé tomber une autre miette pour nous, en disant que la ministre de la Justice et le solliciteur général, une fois par an, présenteraient un rapport statistique sur le nombre de détentions préventives.

Certains d'entre nous ont constaté qu'ils feraient des rapports sur eux-mêmes. Il s'agira de rapports sur leurs propres activités. Nous connaissons la nature humaine et nous savons qu'on a tendance à ne pas parler trop fort des erreurs commises dans l'année. Pensez-vous que ces dispositions sont appropriées et plus efficaces que la création d'un poste de fonctionnaire chargé de la surveillance?

**M<sup>e</sup> Rice:** Cela me rappelle quand j'étais en 7<sup>e</sup> année. Un nouvel enseignant nous a dit que nous pourrions évaluer nous-mêmes nos compositions, cette semaine-là, et a instauré un régime fondé sur l'honneur. Nous avons tous eu d'excellentes notes, étonnamment.

**Le sénateur Kelleher:** Vos notes ont remonté?

**M<sup>e</sup> Rice:** Oui, les notes de tous ont un peu augmenté. On a tendance à s'accorder le bénéfice du doute, quand on s'évalue soi-même. Ce n'est pas bon. La réponse à votre question va de soi. Si on veut un système d'inspection rigoureux, celui qui en est chargé doit être indépendant.

**M<sup>e</sup> Potter:** On peut ajouter qu'un rapport simple statistique passera à côté des vraies questions. Ces dispositions, en conférant des pouvoirs si considérables, suscitent des craintes légitimes qu'on s'en serve quand il ne faut pas. Les statistiques n'en tiendront pas compte, ni des situations dont a parlé Le sénateur Jaffer: est-ce que telle ou telle personne a été bien représentée, à tel moment? Est-ce qu'il y a apparence de justice, dans tel ou tel cas? Y aurait-il une autre façon de régler le problème, dans tel ou tel cas? Un simple rapport statistique ne répondra pas à ces questions.

**Le sénateur Fraser:** Comme j'ai été l'une des personnes qui tenaient le plus à obtenir beaucoup de données, je constate qu'une lecture attentive de toutes les données qu'on nous promet dans ce projet de loi pourrait être très révélatrice. En outre, comme pour l'ensemble du projet de loi on a toujours droit à un avocat, je présume que vous ferez vous-même une surveillance assez importante de ce qui se passe.

**M<sup>e</sup> Potter:** N'en doutez pas, sénateur.

**Le sénateur Fraser:** Excellent. Les données vous seront utiles, comme à nous.

Le rapport de l'étude préalable a recommandé la création d'un poste de fonctionnaire du Parlement. Vous vous doutez bien que les discussions sur ce rapport ont été très animées, que les votes

that report. It is also true that since we raised it for the first time in our report, we had not previously heard testimony about a parliamentary officer. We have heard interesting testimony about it since then.

In particular, my attention has been caught by the federal-provincial element, which you, in particular, Mr. Potter were quite scathing about. As I was listening, I recalled that we pass laws all the time that are, in whole or in part, implemented by the provinces and we do not lean in and say we will send enforcers after you.

The Criminal Code is a first class example. The police across the country deal with the Criminal Code every day. With the exception of the RCMP, civilian oversight of the police and police reporting is a matter for provincial governments, not federal governments. I have reason to believe that provincial governments react very strongly against any suggestion of federal oversight of their activities. You know what I am talking about, Senator Beaudoin.

**Senator Beaudoin:** I listen very carefully.

**Senator Fraser:** Similarly, if we send money to any of the provinces under any of the many programs, we do not send in the Auditor General to make sure it has been well spent. There are just some ways that you go about things in a federation.

This has to do with the point that Senator Lynch-Staunton raised today and the other day when the minister was here about the proposed section 37 where a minister or other official may object "to the disclosure of information before a court... by certifying orally or in writing to the court... that the information should not be disclosed on the grounds of a specified public interest." If it stopped there, I would agree. However, that is pretty sweeping.

This proposed section goes on at some length. All that it says in that particular paragraph is that an official may object. It does not say an official can block the disclosure of information. It is the judge who decides whether the information will be blocked. The criterion does have to be a specified public interest.

Senator Lynch-Staunton pointed out the other day that we, as senators, are officials. I cannot march into court and say that it is against the public interest for you to disclose anything about the inner workings of the Senate.

**Senator Lynch-Staunton:** You can intervene.

**Senator Fraser:** I can intervene. I do not have any difficulty with intervention. Why would it be so dangerous to allow someone simply to intervene and say, "There is a specific public interest here that, I argue, would be affected by the disclosure of this information." Why is that inherently dangerous?

**Mr. Potter:** Senator Fraser, this is not in our submission.

ont été serrés, pour certains de ses éléments. Il faut dire aussi que c'est dans notre rapport qu'on en a parlé pour la première fois et que, par conséquent, aucun témoin ne nous avait parlé auparavant d'un fonctionnaire du Parlement. Depuis, nous avons entendu des arguments intéressants.

Mon attention a été particulièrement retenue par les arguments relatifs aux compétences fédérales et provinciales, au sujet desquelles, monsieur Potter, vous avez été particulièrement caustique. En vous écoutant, je me disais que nous adoptons constamment des lois qui sont, en tout ou en partie, mises en oeuvre par les provinces, sans pour autant nous dire qu'il faut imposer des inspecteurs pour veiller à leur application.

Le Code criminel en est un excellent exemple. Les corps policiers de tout le pays appliquent chaque jour le Code criminel. À l'exception de la GRC, le contrôle civil des corps policiers et les rapports des services de police sont une question administrée par les gouvernements provinciaux et non par le gouvernement fédéral. J'ai des raisons de croire que les gouvernements provinciaux réagissent vivement à l'idée même qu'il y ait un contrôle fédéral de leurs activités. Vous savez de quoi je parle, sénateur Beaudoin.

**Le sénateur Beaudoin:** Je vous écoute très attentivement.

**Le sénateur Fraser:** De même, quand on envoie de l'argent aux provinces dans le cadre de l'un des nombreux programmes, nous n'envoyons pas à leur trousse le vérificateur général, pour veiller à ce que l'argent soit bien dépensé. Dans une fédération, il y a des façons de faire que nous devons respecter.

Je reviens à l'argument soulevé aujourd'hui par le sénateur Lynch-Staunton, de même que l'autre jour, quand la ministre est venue nous parler de l'article 37, qui dispose qu'un ministre ou un autre fonctionnaire peut s'opposer «à la divulgation de renseignements auprès d'un tribunal... en attestant verbalement ou par écrit... que, pour des raisons d'intérêt public déterminées, ces renseignements ne devraient pas être divulgués». Si je m'arrête ici, je suis d'accord avec le sénateur. Mais cet article a une portée bien plus large.

Il compte en fait quelques autres paragraphes. Tout ce qu'on dit dans le premier paragraphe, c'est qu'un fonctionnaire peut s'opposer à la divulgation. On ne dit pas que le fonctionnaire peut bloquer la divulgation de renseignements. C'est le juge qui en décidera. Le critère retenu sera celui des raisons d'intérêt public.

L'autre jour, le sénateur Lynch-Staunton prétendait que les sénateurs sont des fonctionnaires. Je ne peux pas aller devant un tribunal et dire qu'il est contre l'intérêt public de divulguer quoi que ce soit au sujet du fonctionnement interne du Sénat.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Vous pouvez intervenir.

**Le sénateur Fraser:** Je peux intervenir. Il n'y a pas de problème de ce côté-là. Pourquoi serait-ce si dangereux de permettre à quelqu'un d'intervenir en disant: «La divulgation de ces renseignements nuirait à des raisons d'intérêt public déterminées». Où est le mal?

**M<sup>e</sup> Potter:** Sénateur Fraser, ce n'est pas dans notre mémoire.

**Senator Fraser:** I thought you were intrigued by and relatively supportive of Senator Lynch-Staunton's position. I was asking for your views.

**Mr. Potter:** I was intrigued and supportive. You are right. I just want to make it clear for the record that I am not here giving a considered CBA view, but I will give you my view. It is a serious matter for Parliament to open the doors very wide to new grounds of intervention in any case in Canada.

Our courts are quite burdened with the cases they already have. Some courts do not have enough judges. Some courts are struggling under delays. Our courts are already dealing with interventions that come before them. Our courts already have to deal with claims made from time to time under section 37 of the Canada Evidence Act to prevent the release, use or disclosure of certain kinds of information, including on grounds of national interest. To make it even broader — not only the kinds of information that can be withheld from the courts, but also the kinds of people who can advance those arguments to the courts — is a serious matter.

**Senator Fraser:** If I understand you correctly, you think it is a serious matter in terms of potential delay and potential encumbrance, rather than in terms of inherent legal principle.

**Mr. Potter:** No, I am sorry, it is a serious matter on that ground. However, we also have a principle of courts getting the information that the courts think they should have and of parties getting the information they think they should have so that their case is properly heard. It is a serious concern to have in the bill — and to have the bill pushed through quickly with limited debate, with no sunset clause — a provision that appears to multiply the times when relevant information will not actually come before the court or see the light of day. That is another reason why the sunset clause, which you have properly recommended, is necessary.

**Senator Fraser:** It is the court that decides.

**Mr. Potter:** That is true. The court decides this and many other things.

**Senator Fraser:** On the matter of the CSE's ability to capture conversations between foreign targets and Canadian counterparts, you seem perturbed that this would be done by ministerial authorization rather than by judicial authorization. A difficulty that has been raised several times before this committee is that since, in every case, the target of the interception would be the foreign person — and the Canadian would be ancillary, just the person the foreign person happens to be talking to — but Canadian courts have no jurisdiction to authorize surveillance of a foreign target. How would you get around that?

**Mr. Potter:** I simply do not agree with that position. Canadian courts should have the jurisdiction to determine what Canadian authorities do or do not do with the normal privacy of communications. I also do not think it is realistic, with all respect, senator, to say that some parties in conversations that are intercepted are only and purely targets and others in those

**Le sénateur Fraser:** Je croyais que vous vous intéressiez à la position du sénateur Lynch-Staunton, et que vous étiez enclin à l'appuyer. J'aimerais connaître votre avis.

**M<sup>e</sup> Potter:** En effet, cela m'intéresse et j'appuie le sénateur. Vous avez raison. Je tiens simplement à ce qu'il soit clair que je ne donne pas dans ce cas-là le point de vue de l'ABC, mais mon opinion personnelle. C'est une question grave, lorsque le Parlement ouvre la porte à de nouvelles règles d'intervention, pour toute cause, au Canada.

Nos tribunaux ont déjà une assez lourde charge de travail. Certains tribunaux manquent de juges. Certains tribunaux sont aux prises avec des retards considérables. Nos tribunaux ont déjà des problèmes à cause des interventions permises devant eux. Ils doivent déjà traiter les plaintes qui sont faites parfois en vertu de l'article 37 de la Loi sur la preuve au Canada pour bloquer la divulgation, l'utilisation ou la publication de certains types de renseignements, y compris au nom de l'intérêt public. C'est grave, lorsqu'on songe à élargir la portée de l'article, non seulement au sujet du genre de renseignements qu'on peut décider de ne pas présenter aux tribunaux, mais aussi au sujet du genre de personnes qui peuvent présenter ces demandes.

**Le sénateur Fraser:** Si je vous comprends bien, vous pensez que c'est une question grave, qui peut causer des retards et des ennuis, mais il ne s'agit pas d'un principe de droit.

**M<sup>e</sup> Potter:** Non, je suis désolé, mais il s'agit bien d'une question grave pour cette raison. Mais il y a bien un principe selon lequel les tribunaux doivent disposer de l'information qu'ils jugent nécessaire, et les parties doivent disposer de l'information qu'elles jugent nécessaires aussi, pour que la cause soit bien plaidée. Nous sommes préoccupés par le fait que le projet de loi soit adopté à toute vapeur, sans clause de temporarisation, particulièrement lorsqu'il contient une disposition qui semble multiplier le nombre de fois où des renseignements pertinents ne seront pas présentés aux tribunaux, ni divulgués. C'est une autre raison qui justifie la clause de temporarisation que vous aviez dûment recommandée.

**Le sénateur Fraser:** C'est au tribunal d'en décider.

**M<sup>e</sup> Potter:** C'est vrai. Un tribunal décidera de cela, et de bien d'autres choses.

**Le sénateur Fraser:** Au sujet du pouvoir accordé au CST de capter des conversations entre des cibles étrangères et des interlocuteurs canadiens, vous semblez perturbé qu'il soit accordé par autorisation ministérielle, plutôt que par autorisation judiciaire. On a souvent objecté, devant le comité, que dans chaque cas, la cible de l'interception serait une personne étrangère, que le Canadien ne serait qu'accessoire, simplement l'interlocuteur de cette personne étrangère, mais les tribunaux canadiens n'ont pas compétence pour autoriser la surveillance de cibles étrangères. Comment contourner le problème?

**M<sup>e</sup> Potter:** Je n'accepte tout simplement pas cette position. Les tribunaux canadiens devraient avoir compétence pour déterminer ce que des agences canadiennes peuvent faire, ou non, à l'encontre de la confidentialité des communications. Sauf votre respect, sénateur, je ne crois pas qu'il soit réaliste de dire que certains interlocuteurs, dans les conversations interceptées, sont

conversations are only and purely ancillary. I might be on one end of that conversation, and I do not think I should be unless a judge has said I should be. That is the position of the CBA.

**Senator Fraser:** I understand that, but suppose I am a citizen of Germany. I reside in Germany where I am part of a terrorist cell and I plot the crash of an airplane into the World Trade Center. One of my contacts is passing through Montreal and, as part of my keeping in touch with my network, I place a call to him while he happens to be staying in a boarding house in Montreal. Would that apply in such a case?

**Mr. Potter:** Based on those facts, you would certainly get the judicial warrant to intercept that communication.

**Senator Fraser:** If you knew ahead of time that the call was going to be made, that would be fine.

**Mr. Potter:** I expect that you would get the warrant if you knew that the entity was a terrorist and that an affiliate of that group were coming through Montreal. I expect you might get the warrant.

**Senator Fraser:** You would get the warrant if you knew.

**Mr. Potter:** The Canadian Bar Association's position is that warrants should be issued by a judge. They should not be issued by a member of the executive rather than a member of the judicial branch.

**Senator Fraser:** There we have a difference between the bar and the Minister of Justice.

**Mr. Potter:** That is one of a few remaining differences.

**Senator Fraser:** Just a few.

**Mr. Potter:** On that point, we should reiterate that the CBA is not here to blame or criticize the Minister of Justice. The fact is, the Minister of Justice has responded to many of the Senate's concerns and to many of the Canadian Bar Association's concerns. It is simply that we believe that the job is not entirely done yet.

**Senator Lynch-Staunton:** Hear, hear!

**Senator Tkachuk:** We have a democracy and we also have a free press in this country. How will these powers affect the operations of a free press? For example, the government would have the power to create a list of alleged terrorist entities, which is subject to few procedural protections. You raise that issue on page 4 of your submission. The bill criminalizes involvement or support. How does this apply to a reporter who has an interview with a terrorist and reports on his or her terrorist activity in India or other foreign country? Some reporters have actually had interviews with Osama bin Laden. How does that work? What would happen if a reporter were to have an interview with a person who committed a terrorist act, but the interview was performed prior to the terrorist act, about which the reporter knew nothing?

**Mr. Rice:** That comes back to the definition of "knowingly."

des cibles pures, alors que d'autres, ne sont qu'accessoires. Je peux participer à la conversation, mais je ne crois pas que je devrais être ciblé, à moins qu'un juge le permette. C'est la position de l'ABC.

**Le sénateur Fraser:** Je comprends, mais supposons que je sois Allemande. J'habite en Allemagne et je fais partie d'une cellule terroriste et je participe à l'élaboration d'un plan d'écrasement d'avion dans les tours du World Trade Center. L'un de mes contacts passe par Montréal, et comme je demeure en communication avec les membres de mon réseau, je l'appelle, juste comme il se trouve être dans une maison de chambres de Montréal. Dans ce cas-là, est-ce que ce serait valable?

**M<sup>e</sup> Potter:** D'après ces faits, on pourrait certainement obtenir un mandat judiciaire pour intercepter cette communication.

**Le sénateur Fraser:** Mais seulement si on sait d'avance que l'appel sera fait.

**M<sup>e</sup> Potter:** Je présume que vous pourriez obtenir le mandat, si vous savez que la cible est un terroriste, et qu'un membre de son groupe vient à Montréal. Je présume que vous pourriez obtenir le mandat.

**Le sénateur Fraser:** Vous obtiendriez le mandat, si vous saviez

**M<sup>e</sup> Potter:** La position de l'Association du Barreau canadien est que les mandats doivent être délivrés par un juge. Ils ne doivent pas l'être par l'exécutif, mais par le judiciaire.

**Le sénateur Fraser:** Là-dessus, vous n'êtes pas d'accord avec le ministère de la Justice.

**M<sup>e</sup> Potter:** C'est l'un des quelques désaccords qui nous restent encore.

**Le sénateur Fraser:** Quelques désaccords.

**M<sup>e</sup> Potter:** À ce sujet, nous répétons que l'ABC n'est pas là pour faire des reproches ou des critiques à l'endroit de la ministre de la Justice. Il se trouve que la ministre de la Justice a répondu à bon nombre des préoccupations du Sénat et à bon nombre de celles du Barreau canadien. Nous croyons simplement qu'il y a encore du travail à faire.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** En effet!

**Le sénateur Tkachuk:** Au Canada, nous avons la démocratie et la liberté de presse. Quel effet ces pouvoirs auront-ils sur la liberté de presse? Par exemple, le gouvernement aurait le pouvoir de créer une liste d'entités censément terroristes, un pouvoir assujéti à quelques garanties, dans sa procédure. Vous en parlez à la page 4 de votre mémoire. Le projet de loi criminalise la participation ou la facilitation. Comment cela s'applique-t-il à un journaliste qui a une entrevue avec un terroriste, et qui parle de ses activités terroristes en Inde, ou ailleurs à l'étranger? Des journalistes ont eu des entrevues avec Oussama ben Laden. Comment cela fonctionnerait-il? Qu'arriverait-il si un journaliste avait eu une entrevue avec une personne qui a commis un acte terroriste, mais auparavant, sans qu'il soit mis au courant?

**M<sup>e</sup> Rice:** Cela nous ramène à la définition de «sciemment».

**Mr. Potter:** We cover the issue of freedom of the press in several parts of our submission, senator. It comes in frequently and not just in the areas that you have mentioned. The bill gives no guidance as to the protection of journalistic integrity or the protection of the ability of journalists to collect information to feed the free press. There are other areas as well. The way in which the investigative hearing is drafted would allow that journalists would be required to testify and to disclose what they are learning during their interviews, with no right to refuse to answer those questions. That would occur during the investigative phase, not during a prosecutorial phase. The provisions that allow for closed hearings in court, or for publication bans on even the participants in the court process, go to freedom of the press. I think you will agree that is a pillar of the kind of society that we want to have. It is another reason for which there must be a generally applicable sunset clause, as you recommended.

**Senator Tkachuk:** Reporters could obtain information from a government department that the Information Commissioner could not obtain, such that the minister signed a certificate that could be quite broad reaching. Even though the information had nothing to do with national security, at least in the public's definition, if the government thought that this was a bad thing because the information went on the front page of *The Globe and Mail* and it did not know the source of the information because the broad definition of "certificate" covered it all, could the police haul that reporter into an investigative hearing to grill him or her about the source of that information?

**Mr. Potter:** The short answer is, yes. The way this is drafted now, that could happen.

**Senator Tkachuk:** The police could keep him there.

**Mr. Potter:** That is right. There is actually no time limit.

**Senator Tkachuk:** The police can keep asking to hold the reporter for a longer time.

**Mr. Potter:** They can keep sending the reporter back to go through his computers for more information as well.

**Senator Joyal:** I want to come back to this issue of the "problem" of the involvement of provincial government or provincial authority in providing the Parliament of Canada with capacity to review the implementation of that legislation. To my mind, it is a problem that can be addressed.

Proposed section 83.31 of the bill as amended, on page 40, is about the report that the Attorney General of Canada is to table in Parliament. It reads:

The Attorney General of Canada shall prepare and cause to be laid before Parliament and the Attorney General of every province shall publish or otherwise make available to the public an annual report for the previous year on the operation of section 83.3 that includes...

In other words, the bill already provides for the availability of quantitative information from two sources: the Attorney General of Canada and the Attorney General of a province. The bill does not say that the Attorney General of every province shall table the report in their legislature. It says that they "shall publish or

**M<sup>e</sup> Potter:** Nous traitons de la question de la liberté de la presse dans plusieurs parties de notre mémoire, monsieur le sénateur. Cela revient souvent, et pas seulement dans les domaines que vous avez mentionnés. Le projet de loi est muet quant à la protection de l'intégrité journalistique ou de la capacité des journalistes de rassembler de l'information destinée à alimenter une presse libre. Il y a aussi d'autres points. L'investigation, telle qu'elle est conçue, pourrait obliger un journaliste à témoigner et à révéler ce qu'il a appris pendant ses interviews, sans qu'il puisse refuser de répondre. Cela se produirait à l'étape de l'enquête et non celle de la poursuite. Les dispositions qui autorisent l'audience à huis clos au tribunal ou l'interdiction de publier, ne serait-ce que le nom des participants à l'instance, portent atteinte à la liberté de la presse. Vous conviendrez sans doute avec moi que c'est l'un des piliers de notre société. C'est une autre raison pour laquelle il doit y avoir une disposition de temporarisation, comme vous l'avez recommandé.

**Le sénateur Tkachuk:** Des journalistes pourraient obtenir des informations d'un ministère que le commissaire à l'information, lui, ne pourrait pas obtenir, comme le fait que le ministre a signé un certificat d'une très vaste portée. Même si l'information n'a rien à voir avec la sécurité nationale, telle que l'entend la population en tous cas, si l'État, lui, trouve que c'est une mauvaise idée parce qu'elle fait la manchette du *Globe and Mail* et ignore la provenance de l'information précisément à cause du caractère vague du certificat, est-ce que la police pourrait traîner le journaliste à une audience d'enquête pour le questionner à propos de ses sources?

**M<sup>e</sup> Potter:** En un mot, oui. Vu le libellé actuel, c'est possible.

**Le sénateur Tkachuk:** La police pourrait le détenir.

**M<sup>e</sup> Potter:** Oui. Il n'y a pas de limite dans le temps.

**Le sénateur Tkachuk:** La police peut continuer de demander de détenir le journaliste pour une plus longue période.

**M<sup>e</sup> Potter:** Elle peut aussi continuer de renvoyer le journaliste à ses ordinateurs pour obtenir plus de renseignements.

**Le sénateur Joyal:** Je veux revenir sur la question du problème que représente la participation d'un gouvernement provincial ou d'une autorité provinciale qui donnerait au Parlement du Canada la capacité de revoir la mise en oeuvre de cette loi. Pour moi, c'est un problème qui peut être corrigé.

L'article 83.31 du projet de loi modifié, page 40, porte sur le rapport que le procureur général du Canada doit déposer au Parlement. Je lis:

Chaque année, le procureur général du Canada établit et fait déposer devant le Parlement, et le procureur général de chaque province publie — ou met à la disposition du public de toute autre façon —, un rapport sur l'application de l'article 83.3, qui contient notamment [...]

Autrement dit, le texte prévoit déjà qu'on disposera d'informations quantitatives de deux sources: le procureur général du Canada et le procureur général de chaque province. Le texte ne dit pas que le procureur général de chaque province doit déposer le rapport devant son assemblée législative. Il dit que celui-ci

otherwise make available to the public.” They can table it in their legislature or just release it through a normal press release.

If the following sections of proposed sections of 83.31, especially subsection 83.31(2), list the kind of statistical data that should be made available, there could have been added quantitative data and qualitative data. There is nothing in the Constitution to prevent this proposed section from adding qualification or description in the general form, provided that you meet the test of paragraph 83.31(4)(d) later on:

(d) otherwise contrary to the public interest.

Provincial Attorneys General could have been requested to do that. There is not a major obstacle to information being made available to the public. Of course, any committee of the Parliament of Canada, in this house or the other House, or a joint committee can study the information that is made available by provincial Attorneys General. The bill already provides that the Attorney General of a province will make public statistical data as described in proposed subsection 83.31(2).

That can be addressed, in respect of the jurisdiction, even though the administration of justice, as you have said, is under provincial authority. We all recognize that. Nevertheless, the bill specifically provides that Attorneys General are requested to give information in relation to two elements of this bill.

**Mr. Rice:** This is the point. We would agree that there is a workable solution to the question. We do not see it as insurmountable.

[Translation]

**Mr. Potter:** We should also add that if a province decided there were constitutional roadblocks, problems or federal interference in a provincial area of jurisdiction, and if the province refused to provide the information, that refusal would be relevant to the issue of renewing the bill in five years. The public is entitled to know it is being denied information when the time comes to decide, through Parliament, whether or not this bill should be renewed. That is why we say, as do you, that there should be a sunset clause.

[English]

**Senator Joyal:** I will continue on another issue, the parliamentary oversight mechanism that we have been talking about in this committee and the fact that some commissioners of Parliament, such as the Privacy Commissioner or the Access to Information Commissioner, have their own authority and their own capacity to report to Parliament.

It is not an insurmountable obstacle to have a commissioner review some sections of this bill in a deeper manner than just the statistical basis provided by 83.31(2). Proposed section 273.63, which you find at page 127, deals with the appointment of the commissioners of the Communications Security Establishment. I will read proposed subsection 273.65(8), on page 131:

«publie — ou met à la disposition du public de toute autre façon». Chacun peut le déposer devant son assemblée législative ou le diffuser sous forme de communiqué.

Dans les dispositions qui suivent l'article 83.31, en particulier le paragraphe 83.31(2), on énumère les chiffres à rendre publics; on aurait pu ajouter des données quantitatives et des données qualitatives. Rien dans la Constitution n'empêche d'ajouter des descriptions de nature générale, pourvu que soit respecté le critère de l'alinéa 83.31(4)d) qui suit:

d) serait contraire à l'intérêt public.

On aurait pu exiger cela des procureurs généraux des provinces. Il n'y a rien qui empêche sérieusement de communiquer l'information à la population. Évidemment, n'importe quel comité du Parlement, du Sénat ou de la Chambre, ou encore un comité mixte, peut étudier l'information rendue publique par le procureur général d'une province. Le projet de loi prévoit déjà que le procureur général d'une province peut rendre publiques les données décrites au paragraphe 83.31(2).

Cela peut se faire, en ce qui concerne la compétence, même si l'administration de la justice, comme vous l'avez dit, relève de l'autorité des provinces. Nous le reconnaissons tous. Néanmoins, le projet de loi oblige expressément les procureurs généraux à fournir de l'information concernant deux éléments du projet de loi.

**M<sup>e</sup> Rice:** Précisément. Nous pensons nous aussi qu'il y a une solution pratique au problème. Cela ne nous paraît pas insurmontable.

[Français]

**M<sup>e</sup> Potter:** Nous devons également ajouter que dans la mesure où une province décidait qu'il y avait des obstacles constitutionnels, des problèmes ou de l'ingérence fédérale dans un domaine provincial, et que la province refusait de donner les renseignements, ce refus deviendrait pertinent à la question du renouvellement de ce projet de loi dans cinq ans. Le public a le droit de savoir qu'on refuse de lui donner des renseignements lorsqu'il aura à décider, à travers son Parlement, s'il faut renouveler ou non ce projet de loi. C'est la raison pour laquelle nous disons, comme vous, qu'il faudrait une clause de temporarisation.

[Traduction]

**Le sénateur Joyal:** Je vais aborder un autre point, le mécanisme de contrôle parlementaire dont nous avons parlé au comité et le fait que certains commissaires, comme celui à la protection de la vie privée ou à l'information peuvent de leur propre autorité présenter un rapport au Parlement.

Il n'est pas insurmontable qu'un commissaire examine de manière plus approfondie certains passages du projet de loi, autres que les données décrites au paragraphe 83.31(2). L'article 273.63, porte sur la nomination du commissaire du Centre de la sécurité des télécommunications. Je vais lire le paragraphe 273.65(8), page 131:



The Commissioner of the Communications Security Establishment shall review activities carried out under an authorization issued under this section...

This is the Minister of National Defence's authorization to issue a wiretap for a communication between a Canadian and a foreigner.

... to ensure that they are authorized and report annually to the Minister on the review.

The commissioner who is established to review the activity under Part V.1, Communications Security Establishment, receives in the same bill the responsibility to review the authorization that the minister gives. In other words, we already have a commissioner in this bill, and it would be possible to maintain the proper balance that we try to achieve in the bill by having the commissioner report to Parliament instead of reporting to the same minister that he is supposed to monitor. I would not say this is incestuous, but he reports to the person on whom he is dependent. There is something there that offends the arm's-length capacity.

**Senator Lynch-Staunton:** It is like an ethics councillor.

**Senator Joyal:** If this commissioner would review the use of the certificate by the Solicitor General and the Attorney General and the Minister of National Revenue and review the authorization given by the Minister of National Defence, he could be the pivotal institution of Parliament to ensure that when any committee of either house receives those annual reports, there is enough substantial information from someone who is in the key role between the activities of intelligence and the activity of policing the objective of this bill that we can exercise a meaningful role of balance between what you say must be achieved between the extraordinary powers that are granted in this bill to various ministers and the public interest that must be protected. I do not find in your brief, at least from what you have read or in the various headings that you have provided, anything that could help us to try to strike the proper balance that we are concerned that the bill should have.

**Mr. Potter:** We have tried to help you in two ways, senator. Today we are giving the opinion, I think, which is yours, that there is no impediment to Parliament, first, naming an officer to report to Parliament about how the bill when enacted is applied or, second, asking that officer to collect more than simply statistical information. There are many examples of that being done already.

We have also helped by saying that the kind of transparency that we should all be after to know how this proposed legislation will be used in practice and what happens with this would be assured by a full sunset clause. Our written position has been that the sunset clause guarantees the government's transparency as it argues for renewal of the legislation.

We have also said that, to the extent that the government does not agree to a full sunset clause, that the kind of oversight that we

Le commissaire du Centre de la sécurité des télécommunications est tenu de faire enquête sur les activités qui ont été exercées sous le régime d'une autorisation donnée en vertu du présent article [...]

Il s'agit de l'autorisation du ministre de la Défense nationale de mettre sur écoute une communication entre un Canadien et un étranger.

[...] pour en contrôler la conformité; il rend compte de ces enquêtes annuellement au ministre.

Le commissaire nommé pour faire enquête sur les activités en vertu de la Partie V.1, celui du Centre de la sécurité des télécommunications, se voit confier la tâche dans le texte de passer en revue l'autorisation donnée par le ministre. Autrement dit, il y a déjà un commissaire dans ce projet de loi et il serait possible d'établir le juste équilibre que nous essayons d'obtenir dans le projet de loi si le commissaire devait présenter son rapport au Parlement plutôt qu'au ministre qu'il est censé contrôler. Je ne dirai pas que c'est incestueux, mais il rend compte à celui de qui il relève. Cela va à l'encontre de l'autonomie.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** C'est comme le conseiller en éthique.

**Le sénateur Joyal:** Si le commissaire revoit l'utilisation du certificat par le solliciteur général et le procureur général et le ministre du Revenu national et examine l'autorisation donnée par le ministre de la Défense nationale, il pourrait être l'institution pivot du Parlement pour garantir que lorsqu'un comité de l'une ou l'autre Chambre reçoit ces rapports annuels, il y a suffisamment d'information de fond venant de quelqu'un qui occupe un rôle clé entre les activités du renseignement et l'activité de contrôler l'objectif de ce projet de loi permettant d'exercer un rôle significatif d'équilibre entre ce qui doit être réalisé, dites-vous, entre les pouvoirs extraordinaires qui sont accordés dans ce projet de loi à divers ministres et l'intérêt public qui doit être protégé. Je ne vois pas dans votre mémoire, en tous cas de ce que vous avez lu ou des diverses rubriques que vous nous avez données, quoi que ce soit qui pourrait nous aider à trouver l'équilibre que ce projet de loi devrait avoir, d'après vous.

**M<sup>c</sup> Potter:** Nous avons essayé de vous aider de deux façons, sénateur. Aujourd'hui, nous donnons l'opinion, je crois, qui est la vôtre, que rien n'empêche le Parlement, d'abord, de nommer un fonctionnaire qui présentera au Parlement un rapport sur la façon dont la loi sera appliquée ou, deuxièmement, demandant que ce fonctionnaire rassemble davantage que des statistiques. Il y a de nombreux exemples de cela déjà.

Nous vous avons aussi aidés en disant que le genre de transparence que nous devrions tous rechercher pour savoir comment ce projet de loi sera utilisé dans la pratique et ce qu'il en adviendra sera garanti par une disposition de temporarisation. Nous avons dit par écrit que la disposition de temporarisation garantit la transparence du gouvernement lorsqu'il demandera le renouvellement de ce texte.

Nous avons aussi dit que, dans la mesure où le gouvernement n'accepte pas une disposition de temporarisation pleine et entière,

are talking about here becomes essential and there should be no obstacle to that oversight being more than simply statistical.

**Senator Joyal:** Do you have any other comments, Mr. Rice?

**Mr. Rice:** No, that is what we think.

**Senator Joyal:** In terms of a parliamentary review mechanism, which institution of Parliament should model the role of the parliamentary oversight to be established as a mechanism to monitor the use of those extraordinary powers that are in the proposed legislation? Do you have a suggestion for us to consider that, in your opinion, would meet the criteria or essential elements that we would have to take into account in establishing such a mechanism?

**Mr. Rice:** There are many models that you could follow. I had a discussion with Mr. Steve Owen, MP, former ombudsman and Commissioner on the Commission on Resources and Environment, CORE, in British Columbia. There are many independent models to follow. You could consider an ethics counsellor and any of a number of regimes. They are all worth discussing. As Mr. Potter said, this is the alternative, I suppose, if there is not to be a full, true, sunset clause. We agree that it is essential that something be done to oversee this. There are many options we could discuss.

**Mr. Potter:** The Auditor General is a model.

**Senator Lynch-Staunton:** A number of witnesses have interpreted the definition of “terrorist activity,” which starts on page 12. I refer you to page 14, 83.01(1)(b)(i)(A), an act or omission that is committed: “in whole or in part for a political, religious or ideological purpose, objective or cause...”

Many people felt that places an impediment in the way of charging a person with a crime because you must prove motive first. Nowhere in the Criminal Code, in my understanding, is there an issue of motive. If a crime is committed and you are charged with the crime, the Crown is not obligated to prove a motive before someone is charged with a crime. Is that accurate?

**Mr. Potter:** We think that is accurate. Our explicit recommendation in our report —

**Senator Lynch-Staunton:** I missed that in your report.

**Mr. Potter:** It should come out. It is true proving motive does make the Crown's job more difficult in proving the case. To that extent, it narrows the ambit of this extraordinary bill. On the other hand, it brings into play something that is normally irrelevant in the definition of a crime: motive. It also brings into play something that we consider logically irrelevant to a terrorist act. The terrorist act is a terrorist act because of its consequence, not because of what you had in mind when you did it, nor the reason for which you did it.

Another overriding reason for which we recommend taking out that part of the definition is that it puts the police into the unseemly position of having to investigate people's religious affiliations and associations, and then actually coming into court

que le genre de contrôle dont nous parlons ici devient essentiel et qu'il ne devrait pas y avoir d'obstacle à ce que ce contrôle aille au-delà de la simple statistique.

**Le sénateur Joyal:** Avez-vous d'autres commentaires, maître Rice?

**M<sup>e</sup> Rice:** Non, c'est ce que nous pensons.

**Le sénateur Joyal:** Pour ce qui est du mécanisme de contrôle parlementaire, quelle institution du Parlement devrait servir de modèle au rôle de contrôle parlementaire à créer comme mécanisme pour surveiller l'emploi de ces pouvoirs extraordinaires qui sont dans la loi proposée? Avez-vous une suggestion à nous faire qui, selon vous, respecterait les critères ou les éléments essentiels dont il faudrait tenir compte pour créer pareil mécanisme?

**M<sup>e</sup> Rice:** Il y a plusieurs modèles que vous pourriez suivre. J'en ai discuté avec M. Steve Owen, député, ancien ombudsman et commissaire à la Commission des ressources et de l'environnement de la Colombie-Britannique. Il y a plusieurs modèles indépendants qui peuvent être imités. Vous pourriez envisager un conseiller à l'éthique et divers régimes. Ils valent tous la peine d'être discutés. Comme M. Potter l'a dit, ceci est la solution de rechange s'il n'y a pas de véritable disposition de temporisation. Nous pensons nous aussi qu'il est essentiel de créer quelque chose pour exercer ce contrôle. Plusieurs options pourraient être débattues.

**M<sup>e</sup> Potter:** Le vérificateur général est un de ces modèles.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Quantité de témoins ont interprété la définition d'«activité terroriste», qui commence à la page 12. Je vous renvoie à la page 13, 83.01(1)(b)(i)(A), un acte — action ou omission, commis: «au nom — exclusivement ou non — d'un but, d'un objectif ou d'une cause de nature politique, religieuse ou idéologique...»

Beaucoup estiment que cela vient compliquer l'inculpation puisqu'il faut d'abord prouver le motif de l'accusé. Nulle part dans le Code criminel, que je sache, n'est-il question de motif. S'il y a crime suivi d'une inculpation, le ministère public n'a pas à prouver le motif avant de procéder à une inculpation, n'est-ce pas?

**M<sup>e</sup> Potter:** Nous pensons que c'est juste. Notre recommandation dans le rapport...

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Cela m'a échappé.

**M<sup>e</sup> Potter:** Cela devrait ressortir davantage. Il est vrai que de prouver le motif vient compliquer la tâche du procureur. Dans cette mesure, cela vient réduire la portée de ce texte extraordinaire. En revanche, cela fait intervenir un élément qui normalement n'entre pas dans la définition du crime: le motif. Cela fait également intervenir un élément qui n'a pas de lien logique avec un attentat. L'attentat est un acte terroriste par ses conséquences et non par ce qui a motivé l'acte.

Une autre raison pour laquelle nous recommandons d'éliminer cette partie de la définition est qu'elle place la police dans la situation inconfortable de devoir faire enquête sur l'affiliation religieuse des gens et de devoir prouver en cour quelle était la

and proving what that person's religion was or was not. We think Canada has spent decades trying to remove that from the equation. We recommend that should be removed.

**Senator Lynch-Staunton:** The Canadian Arab Federation, this morning, made an emotional plea against this bill. I did not agree with everything its presenters said, but I certainly sympathize with what motivates them to say what they said. They feel strongly, and it is in the written brief, that the bill targets the Arab and Muslim community. When asked to show anywhere in the bill where that interpretation may be found, they went to page 29, proposed subsection 83.18(4):

(4) In determining whether an accused participates in or contributes to any activity of a terrorist group, the court may consider, among other factors whether the accused

(a) uses a name, word, symbol or other representation..."

The representatives of the league said that in their culture, Muslims and Arabs have words and symbols. My argument was that Muslims are not exclusive because Christians, Jews, Hindus and others also use words and symbols. However, the witnesses felt strongly that this is aimed at them directly. What is your interpretation? First of all, is this necessary, and is this helpful in defining whether a terrorist group or activity has taken place, or is it put in there for a specific purpose, as was more than suggested this morning?

**Mr. Potter:** I do not know whether proposed subsection 83.18(4) is necessary, senator. It simply identifies, for a judge, various things among other unnamed things that the judge might take into account in determining the issue, not of the terrorist group itself or the terrorist activity, but of the participation in or the contribution to that terrorist group. Parenthetically, I will add that this is an indication to us of the worry that we should all have in respect of the participating offences, the contributing offences and the facilitating offences. If you are to be convicted of contributing on the basis that you happen to have used a particular insignia on your jacket or on the basis of a letterhead, that is a worrying thing and it ought to be sunsetted.

Your specific question was: Are particular ethnic groups correct to find in that subparagraph a threat that they will be targeted? The answer is, respectfully to them, no. This is an indication of affiliation with a terrorist group. It is not an indication of affiliation with a particular ethnic group.

However, the proposed subsection of the definition section, which we discussed a question ago, does legitimately raise the fear that people will be targeted because of their ethnic or religious affiliation. It also raises the fear that the public, generally, when it sees the police snooping around outside particular kinds of churches, shrines, temples, mosques or synagogues, or when it observes the Crown actually setting out to prove a particular religious affiliation, will come to some prejudicial conclusions as well. That is another reason that we believe that particular proposed subsection in the definition should go.

**Senator Lynch-Staunton:** Where do you find that?

religion de l'intéressé. Or, le Canada a passé des dizaines d'années à effacer cette considération. Nous recommandons de la supprimer.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Ce matin, la Fédération canado-arabe a fait un plaidoyer émotif contre le projet de loi. Je ne suis pas d'accord avec tout ce que les témoins ont dit, mais je comprends ce qui les a poussés à dire ce qu'ils ont dit. Ils sont convaincus, et c'est dans leur mémoire, que le projet de loi prend pour cible la communauté arabe et musulmane. Lorsqu'on leur a demandé de nous dire où dans le texte on trouve cette interprétation, ils ont cité le paragraphe 83.18(4), page 29:

(4) Pour déterminer si l'accusé participe ou contribue à une activité d'un groupe terroriste, le tribunal peut notamment prendre en compte les faits suivants:

a) l'accusé utilise un nom, un mot, un symbole ou un autre signe qui identifie [...]

Les représentants de la ligue ont dit que dans leur culture, les musulmans et les Arabes ont des mots et des symboles. J'ai soutenu que les musulmans ne sont pas les seuls puisque les chrétiens, les juifs, les hindous et d'autres ont eux aussi recours à des mots et à des symboles. Les témoins étaient toutefois convaincus que cela les visait directement. Qu'en pensez-vous? Tout d'abord, est-ce que ceci est nécessaire pour définir s'il existe un groupe terroriste ou si une activité terroriste a eu lieu, ou est-ce que cela a été placé là dans un but précis comme il a été dit ce matin?

**M<sup>e</sup> Potter:** J'ignore si le paragraphe 83.18(4) est nécessaire, sénateur. Il ne fait qu'énumérer, pour un juge, divers éléments parmi d'autres non précisés dont le juge peut tenir compte pour décider, non pas s'il y a un groupe ou une activité terroriste, mais plutôt si l'accusé participe ou contribue à ce groupe. Entre parenthèses, j'ajouterai que cela montre à quel point nous devrions tous éprouver des inquiétudes à propos des infractions que représente le fait de participer, contribuer ou faciliter. Si vous êtes trouvé coupable d'avoir contribué à une activité au motif que vous avez employé telle insigne sur votre blouson ou comme en-tête de votre papier, il y a lieu d'avoir des craintes et d'appliquer la disposition de temporisation.

Vous m'avez posé la question de savoir si certains groupes ethniques ont raison de craindre que cette disposition les menace directement. Sauf le respect que je leur dois, la réponse est non. Ceci est un signe d'affiliation à un groupe terroriste. Ce n'est pas un signe d'affiliation à un groupe ethnique donné.

Toutefois, la définition dont on a parlé il y a un instant fait craindre à bon droit que des gens seront ciblés en raison de leur affiliation ethnique ou religieuse. Cela soulève également la crainte que la population en général, quand elle verra la police fouiner autour d'une église, d'un temple, d'une mosquée ou d'une synagogue ou lorsqu'elle verra le ministère public essayer de prouver telle ou telle affiliation religieuse, arrivera également à des conclusions négatives. C'est une autre raison pour laquelle nous croyons que la définition devrait être supprimée.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Où se trouve-t-elle?

**Mr. Potter:** The definition clause that speaks to religious or ideological purposes.

**Senator Lynch-Staunton:** That is the one you want dropped.

**Mr. Potter:** Yes.

**Senator Lynch-Staunton:** I agree with that.

**Mr. Potter:** We want it dropped for that very reason.

**Mr. Rice:** When you do remove that, you have effectively an expanded scope for charge and conviction. It is one area where we are helping them out.

**Senator Lynch-Staunton:** Many of us agree with that.

In your brief, you gave many examples of where the government already has powers to combat terrorism. You stated that the government currently has many legal tools to combat terrorist threats, and you even quoted from the press release of the government, which stated that terrorists can already be prosecuted for hijacking, murder and other acts of violence. We have done, on our side, a similar summary, though it is not as extensive. Both lead to the same question: What is there in this bill that adds significantly to the tools that the government already has to combat terrorism?

**Mr. Rice:** Our report speaks for itself. There are many existing tools.

**Senator Lynch-Staunton:** Currently.

**Mr. Rice:** We did not approach this —

**Senator Lynch-Staunton:** I am taking you by surprise with this question.

**Mr. Rice:** We anticipated that. There are a great number of tools to deal with the same problems. We have a large legal community of many diverse opinions. We did not approach it from the standpoint of saying that we do or do not need this legislation; we just took it as we received it. We probably would be dealing with some of the same issues if the proposed legislation were not here. We have not included, in our brief, whether it is necessary or unnecessary.

We are dealing with the reality that September 11 did happen. It is a great concern. There is no doubt about that. Canadians are very traumatized by that event. The government has felt that legislation is necessary. The issue is how to address it, and that is what we have done.

**Mr. Potter:** To help you along the lines of your specific question, senator, some of the things that are in the bill that are not in the long list of tools that Canada already has, include: preventive arrest on mere suspicion — we currently have preventive arrests, but we do not have preventive arrests on mere suspicion, investigative hearings in which there is the loss of the right to silence, judicial participation in the investigation phase, the very easily issued certificates to block access to information, the addition of the grounds on which and the people who might go

**M<sup>e</sup> Potter:** La disposition où il est question d'un but, d'un objectif ou d'une cause de nature politique, religieuse ou idéologique.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** C'est ce que vous voulez voir supprimé.

**M<sup>e</sup> Potter:** Oui.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Je suis d'accord avec vous.

**M<sup>e</sup> Potter:** C'est précisément pour cette raison que nous voulons la supprimer.

**M<sup>e</sup> Rice:** Du coup, vous vous trouvez à élargir le champ de l'accusation et de la condamnation. Voilà un point où nous les aidons.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Beaucoup d'entre nous sont d'accord avec cela.

Dans votre mémoire, vous donnez de nombreux exemples où l'État dispose déjà de pouvoirs pour combattre le terrorisme. Vous avez dit que l'État dispose déjà de nombreux mécanismes juridiques pour combattre la menace terroriste et vous avez même cité un communiqué officiel dans lequel il est dit que les terroristes peuvent déjà être poursuivis pour piraterie aérienne, meurtre et autres actes de violence. Nous avons nous-mêmes fait une recension semblable, quoique pas aussi large. Les deux aboutissent à la même question: que comporte le projet de loi qui ajoute de manière notable aux outils dont l'État dispose déjà pour combattre le terrorisme?

**M<sup>e</sup> Rice:** Notre document se passe de commentaires. Il y en a déjà beaucoup.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Actuellement.

**M<sup>e</sup> Rice:** Nous n'avons pas abordé ceci...

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Ma question vous prend au dépourvu.

**M<sup>e</sup> Rice:** Nous l'avions prévue. Il y a un grand nombre d'outils pour faire face à ces problèmes. Le monde des avocats est vaste et on y retrouve quantité d'opinions diverses. Nous ne nous sommes pas demandés si nous avions besoin ou non de ce texte de loi; nous l'avons examiné tel qu'il se présente. Nous aurions sans doute abordé certaines de ces questions même si ce projet de loi n'existait pas. Nous n'avons pas répondu, dans notre mémoire, à la question de savoir si ce texte est nécessaire ou pas.

Nous composons avec la réalité du 11 septembre. C'est une grande source d'inquiétude. C'est incontestable. Les citoyens sont traumatisés par ce drame. Le gouvernement estime ce texte nécessaire. Il s'agit de voir comment composer avec cette réalité et c'est ce que nous avons fait.

**M<sup>e</sup> Potter:** En réponse à la question précise que vous avez posée, monsieur le sénateur, au nombre des outils qui ne figurent pas parmi les nombreux mécanismes dont dispose déjà le Canada, il y a l'arrestation à titre préventif uniquement fondée sur les soupçons. Ce type d'arrestation existe déjà mais pas uniquement fondé sur les soupçons; des investigations où l'on a perdu le droit de rester muet, la participation de la magistrature à la phase de l'enquête, les certificats facilement délivrables pour faire obstacle à la diffusion de l'information, l'ajout de motifs pour lesquels il

to court to block a court's access to information, the vastly expanded use of summaries of evidence rather than evidence, the use of hearsay evidence with a directive to the judge to draw no undue inference from the fact that the Crown does not bring firsthand evidence, the cumulative sentencing imposed on judges for certain crimes and making a life sentence available on a variety of Criminal Code violations which currently do not carry life sentences. There are many things in this bill that go much further than the tools that we already have.

It is because of the wonderment about just how much more necessary they are than the tools that we have today and the wonderment about how they will be used in practice that we can come to no other conclusion than there must be a meaningful debate in three or five years as to whether those things are doing the job they were intended to do.

**Senator Lynch-Staunton:** Picking up on where Senator Beaudoin left off concerning the fact that this is a permanent bill and not declared under an emergency, how many of those additional new powers do you think will be found to be not Charter-proof?

**Mr. Potter:** We prefer not to predict the outcome of cases, senator.

**Senator Lynch-Staunton:** I know my question is unfair.

**Mr. Potter:** We will say that many of these provisions would definitely be subject to a Charter challenge if the people caught in the jaws of this thing have appropriate Legal Aid so that they can actually raise and invoke their own rights. What would happen with them in the end, we prefer not to say. However, I will say that Senator Beaudoin has a very strong point when he says that a sunset clause will likely heighten the deference of courts to Parliament. If the courts know that the matter is really coming back to Parliament, they are much more likely to be deferential rather than conduct a full hearing into the justification under proposed section 1.

**Senator Fraser:** Arising out of your exchange with Senator Joyal in connection with the CSE, I would just draw your attention to page 128, proposed section 273.63(3), which says that the Commissioner of the CSE, who is, incidentally, a supernumerary or retired judge:

...shall, within 90 days after the end of each fiscal year, submit an annual report to the Minister on the Commissioner's activities and findings, and the Minister shall cause a copy of the report to be laid before each House of Parliament on any of the first 15 days on which that House is sitting after the Minister receives the report.

I am not sure that this is as full a parliamentary role as Senator Joyal had in mind, but it does mean that there will be a report brought to Parliament about what the Commissioner has been up to.

I want to raise the matter of reports from provincial governments. I do not have the blues with me but we could look this up. When we heard from the ministers and officials the other

sera possible de bloquer l'accès de la Cour à l'information et l'ajout de ceux qui peuvent le faire, le recours nettement élargi à des résumés de preuve plutôt qu'à la preuve, le recours au oui-dire assorti d'une directive au juge de ne pas tirer de conclusion indue du fait que la Couronne ne présente pas de preuve de première main, les peines cumulatives imposées aux juges pour certains crimes et l'autorisation d'appliquer une peine d'emprisonnement à perpétuité pour un ensemble d'infractions du Code criminel alors que ce n'est pas actuellement le cas. Il y a beaucoup de choses dans ce projet de loi qui vont beaucoup plus loin que les mécanismes dont nous disposons déjà.

C'est à cause de l'étonnement quant au degré dont on en a plus besoin que des mécanismes d'aujourd'hui et de l'étonnement quant à la manière dont ils seront utilisés en pratique que nous ne pouvons aboutir à d'autres conclusions qu'il doit y avoir un débat de fond dans trois ou cinq ans pour déterminer si ces éléments remplissent leur objet.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Je reviens sur ce qu'a dit le sénateur Beaudoin à propos du fait qu'il s'agit d'un projet de loi permanent et non adopté en situation d'exception. Combien de ces nouveaux pouvoirs, pensez-vous, seront invalidés par la Charte?

**M<sup>e</sup> Potter:** Nous préférons ne pas prédire l'issue des affaires, monsieur le sénateur.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Je sais que ma question n'est pas juste.

**M<sup>e</sup> Potter:** Nous disons que beaucoup de ces dispositions pourraient être contestées en vertu de la Charte si ceux qui sont pris entre les mâchoires de cette loi ont droit à l'aide juridique et peuvent invoquer leurs droits. Ce qu'il adviendra d'eux au bout du compte, nous préférons ne pas le dire. Je dirai toutefois que le sénateur Beaudoin a un argument très fort quand il dit qu'une disposition de temporarisation amènera sans doute les tribunaux à s'en remettre davantage au Parlement. Si les tribunaux savent que la question sera resoumise au Parlement, ils ont beaucoup plus de chances d'être respectueux et de ne pas se pencher en profondeur sur la justification que l'on trouve à l'article premier.

**Le sénateur Fraser:** À la suite de votre échange avec le sénateur Joyal à propos du CST, j'attire votre attention à la page 128, paragraphe 273.63(3), qui précise que le commissaire du CST, qui, je le signale, est un juge à la retraite surnuméraire:

[...] adresse au ministre, dans les quatre-vingt-dix jours suivant la fin de chaque exercice, un rapport sur l'exercice de ses activités. Le ministre dépose le rapport devant chacune des chambres du Parlement dans les 15 premiers jours de séance de celle-ci suivant sa réception.

J'ignore s'il s'agit du rôle plein et entier du Parlement auquel le sénateur Joyal songeait, mais cela signifie qu'un rapport sera présenté au Parlement sur ce qu'a fait le commissaire.

J'aimerais soulever la question des rapports provenant des gouvernements provinciaux. Je n'ai pas les bleus mais nous pourrions faire la recherche. Le ministre et les fonctionnaires que

day, we were told that the provision for data — quantitative reports — from the provincial governments had been agreed to. The provincial governments had signed on to this requirement. We were further told that discussions were continuing about the possibility of having some qualitative addition to the quantitative work. Hence, my suggestion would be that the gentle suggestion from the Canadian Bar Association to provincial governments that qualitative analyses be included might be very helpful.

**Mr. Potter:** That is a suggestion we will take to heart and we will certainly consider, senator, once we examine the final form of the bill.

**Senator Beaudoin:** In respect of the certificate issue, at page 93, in proposed section 38.131 the government has accepted the suggestion that we may apply to the Federal Court of Appeal for an order varying or cancelling a certificate issued under that proposed section on the grounds referred to in subsection 38.131(8) or (9), as the case may be.

I am pleased with that. It is a good thing. I have always maintained that the judicial branch, by definition and in practice, is impartial. I am pleased with our system.

Mr. Reid, the Information Commissioner, appeared before the committee earlier today. His assistant said: “Yes, but perhaps it is so narrow that it is not worth it.” The mere fact that there is the possibility of appeal to a court, or to a judge of a court, is certainly a good thing. I doubt that it will go too far because our judicial branch exercises self-restraint. It usually does not go further than it is allowed. What is your opinion of this proposed appeal to the Federal Court of Appeal?

**Mr. Potter:** Senator, it is better than it was.

**Senator Beaudoin:** It is better than it was.

**Mr. Potter:** It is better than it was, but it is not yet good enough. It used to be that the certificate would be secret — not even published. It used to be that it was not subject to judicial review and it used to be that the certificate would live forever. The minister has agreed with suggestions, including ours, to change that. The minister has limited certificate life to 15 years rather than forever. Our view is that 15 years is, nevertheless, a very long time for blocking information from Parliament. The minister has agreed to bring in some judicial review. We agree, senator, that is a good thing. We agree with the judicial review and we agree with the judicial review at the hands of the Federal Court in the case of these certificates. We find it somewhat difficult, though, that the judicial review will cover only the question of whether the certificate relates to confidential information received from abroad. That is a very narrow judicial review.

**Senator Beaudoin:** The commissioner also said that it is good, but somewhat too narrow.

**Mr. Potter:** Additionally, senator, at proposed subsection 38.13(1), at the same time as making these changes, the minister has also made another change to the grounds on which the certificate can be issued in the first place. The grounds now have to do with protecting information obtained in

nous avons entendus l’autre jour nous ont dit que la fourniture de données — les rapports quantitatifs — des gouvernements provinciaux avait été acceptée. Les gouvernements provinciaux avaient accepté cette exigence. On nous a dit que les discussions se poursuivaient à propos de la possibilité d’obtenir des données qualitatives en plus des données quantitatives. C’est pourquoi je pense que l’aimable suggestion de l’Association du Barreau canadien pour que les gouvernements provinciaux ajoutent des analyses qualitatives est très utile.

**M<sup>e</sup> Potter:** C’est une suggestion que nous prendrons à coeur et que nous allons examiner, monsieur le sénateur, une fois que nous aurons pris connaissance de la forme définitive du projet de loi.

**Le sénateur Beaudoin:** En ce qui concerne le certificat, à la page 93, à l’article 38.131, le gouvernement a accepté la suggestion de présenter une demande à la Cour d’appel fédérale de rendre une ordonnance modifiant ou annulant un certificat délivré au titre de cet article proposé pour les motifs énoncés aux paragraphes 38.131(8) ou (9), selon le cas.

Je m’en réjouis. C’est une bonne chose. J’ai toujours soutenu que la branche judiciaire, par définition et en pratique, est impartiale. Notre système me plaît.

M. Reid, le commissaire à l’information, a comparu devant le comité plus tôt aujourd’hui. Son adjoint a dit: «Oui, mais c’est peut-être si circonscrit que cela n’en vaut pas la peine». Le simple fait qu’il est possible de faire appel devant un tribunal, ou un juge de tribunal, est certainement une bonne chose. Je serais étonné que cela aille trop loin parce que notre branche judiciaire fait preuve de retenue. D’ordinaire, elle ne va pas plus loin qu’elle n’y est autorisée. Que pensez-vous de cette proposition d’appel à la Cour d’appel fédérale?

**M<sup>e</sup> Potter:** C’est mieux que c’était.

**Le sénateur Beaudoin:** C’est mieux que c’était.

**M<sup>e</sup> Potter:** C’est mieux que c’était mais ce n’est pas encore suffisant. Avant, le certificat devait être secret, pas même publié. Il n’était pas assujéti à un contrôle judiciaire et le certificat devait être permanent. Le ministre a accepté les suggestions, y compris les nôtres, de changer cela. Le ministre a limité la durée du certificat à 15 ans. Nous estimons que 15 ans est néanmoins une très longue période pendant laquelle on interdit de communiquer de l’information au Parlement. Le ministre a accepté le contrôle judiciaire. Oui, nous pensons que c’est une bonne chose. Nous approuvons le contrôle judiciaire et le fait qu’il soit confié à la Cour fédérale dans le cas des certificats. Par contre, nous avons du mal à accepter que ce contrôle ne s’applique qu’à la question de savoir si le certificat porte sur des renseignements confidentiels obtenus de l’étranger. C’est un contrôle judiciaire très étroit.

**Le sénateur Beaudoin:** Le commissaire a également dit que c’est une bonne chose, mais trop limitée.

**M<sup>e</sup> Potter:** De plus, sénateur, en 38.13(1), au moment où ces changements ont été apportés, la ministre a également effectué un autre changement aux motifs pour lesquels le certificat peut être délivré. Il s’agit maintenant de protéger de l’information obtenue à titre confidentiel d’une entité étrangère qui la concerne. Cela

confidence from or in relation to a foreign entity. That will cover a lot. It will probably cover everything in anyone's immigration file.

The amendments are good in the sense that the provision is better than it used to be, but they do not, in our view, go far enough. It is for that reason that we continue to say that the sunset clause must apply to this provision as well as the others.

**Senator Kelleher:** I want to return to the investigative hearings under proposed section 83.28. If the peace officer makes an application under subsection 83.28(2), assuming he has obtained the consent of the Attorney General, he can make an application before a judge. That is correct, is it not?

**Mr. Potter:** Yes.

**Senator Kelleher:** The judge, under proposed subsection 83.28(8) can make an order to answer questions put to him by the Attorney General or the Attorney General's agent. I am concerned. If I found myself in that very awkward position, and God knows who the Attorney General's agent may be at that point, what if I were asked to disclose information that I felt comes under the general purview of solicitor-client privilege? What do I do in a situation like that?

**Mr. Potter:** The only objection that can be made to delivering up any kind of information, whatever is requested, is privilege. However, the objection must be made. There is no provision that directs the judge to raise the issue of privilege. There is no provision allowing the judge to require that an attorney represent a witness or to name an attorney to help the witness invoke that right. The objection is limited only to what is explicitly privileged. It does not cover, as Mr. Rice said a few minutes ago, the gamut of confidence that exists between a client and his or her attorney.

You have identified a big problem with this investigative hearing. Once again that is why we think it should come back as a true sunset, not just as a resolution, to be voted on by Parliament in the normal way.

**Senator Kelleher:** I do not have much choice when I am caught in one of these hearings. I pretty well have to answer the questions.

**Mr. Potter:** Oddly, the proposed section is silent as to what happens to you if you do not. We presume it is contempt, but we do not know.

**Mr. Rice:** You are put in a position of choosing to obey this law and to obey your ethical obligation to your client. That is a very tough choice.

**Senator Kelleher:** It would not be a great position in which to be.

**Mr. Rice:** No, that issue is before the Supreme Court of British Columbia. As you know, an injunction has been granted. It is a good question whether that will survive.

couvre beaucoup de choses. Cela couvrira sans doute tout ce qui se trouve dans un dossier d'immigration.

Les amendements sont bons dans le sens où cette disposition est meilleure qu'elle était, mais à notre avis, ils ne vont pas assez loin. C'est pour cette raison que nous continuons de dire que la disposition de temporisation doit s'appliquer à cette disposition ainsi qu'à d'autres.

**Le sénateur Kelleher:** Je veux revenir à l'investigation prévue en 83.28. Si l'agent de la paix fait une demande en vertu de 83.28(2), dans l'hypothèse où il a obtenu le consentement du procureur général, celui-ci peut faire une demande devant un juge. J'ai raison?

**M<sup>e</sup> Potter:** Oui.

**Le sénateur Kelleher:** Le juge, en vertu de 83.28(8) peut rendre une ordonnance en réponse aux questions que lui ont posées le procureur général ou son mandataire. Cela m'inquiète. Si je me retrouvais dans cette situation très malencontreuse, et Dieu sait qui sera le mandataire du procureur général à ce moment-là, qu'arriverait-il si on me demandait de révéler de l'information que j'estime être couverte par le secret professionnel? Qu'est-ce que je dois faire dans une situation comme celle-là?

**M<sup>e</sup> Potter:** La seule raison pour laquelle on peut s'opposer à la communication de renseignements, quels que soient les renseignements demandés, est la confidentialité. Toutefois, il faut faire valoir le caractère confidentiel de ces renseignements. Aucune disposition n'oblige le juge à soulever la question de la confidentialité. Aucune disposition ne permet au juge d'exiger qu'un avocat représente un témoin ou de nommer un avocat pour aider le témoin qui invoque ce droit. Cette objection se limite uniquement à ce qui est explicitement confidentiel. Contrairement ce qu'a dit M. Rice il y a quelques minutes, cela ne s'applique pas au secret professionnel qui existe entre un client et son avocat.

Vous avez mis le doigt sur un des grands problèmes que posent ces investigations. C'est pourquoi nous croyons qu'il faudrait revenir à un régime de temporisation véritable qui ferait l'objet d'un vote par le Parlement selon la procédure habituelle, au lieu d'une simple résolution.

**Le sénateur Kelleher:** Ceux qui sont interrogés dans des investigations n'ont pas vraiment d'autre choix que de répondre aux questions.

**M<sup>e</sup> Potter:** Curieusement, l'article proposé n'indique pas ce qui se produit si vous ne répondez pas aux questions. Nous supposons que cette personne serait accusée d'outrage, mais nous n'en savons rien.

**M<sup>e</sup> Rice:** Vous devez alors choisir entre respecter cette loi ou respecter votre obligation éthique envers votre client. Ce n'est pas un choix facile.

**Le sénateur Kelleher:** Ce serait une situation inconfortable.

**M<sup>e</sup> Rice:** En effet, et la Cour suprême de Colombie-Britannique est saisie d'une affaire à ce sujet. Comme vous le savez, on a délivré une injonction. On peut se demander si cette injonction sera maintenue.

**Senator Kelleher:** It turns up particularly in the investigative hearing process.

**Mr. Potter:** It is correctly labelled “investigative.” This has nothing to do with prosecuting a case. This happens before anyone is accused of anything. It happens before you know you are a suspect or if anyone is. It happens without you knowing what the context of your testimony is. It is a very odd animal in the Canadian fabric, there is no doubt.

**Senator Lynch-Staunton:** I want to talk about the list of entities previously known as the list of terrorists. You are put on the list and then you can appeal it. In the 60-day period where he can give a view on your listing, the Solicitor General need not give a view. Once the 60 days expire, you remain on the list, and then you have the right to go to court to challenge your listing.

Do you not think that it should be up to the Solicitor General to justify your having been put on the list if you appealed his original decision rather than introduce this clause, which really is meaningless? He just has to sit back for 60 days and then the listing is confirmed. I am talking about proposed section 83.05, on page 17.

**Mr. Potter:** We are with you, senator. We have said in the Canadian Bar Association submission that the Solicitor General, in putting people on the list or in renewing the list, ought to be required to rely on facts meeting particular criteria, rather than just being able to make a list, as this provision reads.

Your question goes to what happens after the list comes out and what is it the Solicitor General must do. You are quite right, the Solicitor General need do nothing. That is another problem that we identify. If you find yourself on this list, you must do everything. You must get the matter to court. You must get a lawyer. You must issue the notices. You must take on the state and the state presents evidence that might be secret and might be in summary form. You may not see it, and you may not see the firsthand evidence. This is another very dramatic change in the Canadian fabric. There is just no way around that.

The consequences are dire. The minute that you appear on that list — and we already have one — you are shunned by all commercial society in Canada. Presumably, there is damage to reputation, as well, by being on that list. Not only that, but everyone associated with you, by virtue of your being on the list, is associated somehow with a terrorist entity. There are consequences to mere association. It is a very dire situation. It is another one that must, in our view, obviously be subject to sunset.

**Senator Lynch-Staunton:** That leads me to my final question, which has to do with the validity or help that judicial review will bring to one who appeals to it. I was in favour of the recommendation of judicial review, and still am. I am beginning

**Le sénateur Kelleher:** C’est une question qui se pose particulièrement dans le cas des investigations.

**M<sup>e</sup> Potter:** C’est à juste titre qu’on parle «d’investigation». Il ne s’agit pas du tout d’un procès. Cette procédure est utilisée avant que des accusations soient déposées. Elle est utilisée avant que l’on sache s’il y a un suspect. Dans une telle situation, vous ne savez pas dans quel contexte se situe votre témoignage. C’est une mesure très bizarre dans le régime canadien, cela ne fait aucun doute.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Je veux vous parler de la liste des entités que l’on appelait auparavant la liste des terroristes. Si votre nom est inscrit à la liste, vous pouvez interjeter l’appel. Durant la période de 60 jours qu’il a, le solliciteur général n’est pas tenu de se prononcer sur votre inscription à la liste. Une fois ce délai expiré, votre nom demeure inscrit à la liste et vous avez le droit de contester votre inscription à cette liste devant un tribunal.

Ne croyez-vous pas qu’il devrait incomber au solliciteur général de justifier votre inscription à la liste si vous en appelez de sa décision, au lieu d’ajouter au projet de loi cet article qui, dans les faits, est sans effet? Il lui suffit de se croiser les bras pendant 60 jours pour que l’inscription soit confirmée. Il s’agit de l’article 83.05 proposé, à la page 17.

**M<sup>e</sup> Potter:** Nous sommes d’accord avec vous, sénateur. Dans le mémoire de l’Association du Barreau canadien, il est dit que le solliciteur général devrait, lorsqu’il inscrit des gens à la liste ou qu’il reconduit cette liste, être tenu de se fonder sur des faits correspondant à des critères particuliers plutôt que de simplement établir une liste comme le permet cette disposition.

Votre question porte sur ce qui se produit une fois que la liste est dressée et ce que doit faire le solliciteur général. Vous avez tout à fait raison, le solliciteur général n’a aucune obligation d’agir. C’est l’un des autres problèmes que nous révélons dans ce projet de loi. Les mesures visant la radiation de la liste incombent entièrement à ceux qui y sont inscrits. Ils doivent porter l’affaire devant le tribunal, retenir les services d’un avocat et donner les avis. Ils doivent faire un procès à l’État et l’État peut présenter des preuves secrètes ou sous forme de résumé. Dans ces affaires, les demandeurs ne sont pas autorisés à voir ces preuves, non plus que les preuves originales. C’est un autre grand changement dans le régime canadien. C’est un problème incontournable.

Les conséquences de l’inscription à la liste sont catastrophique. Dès vous y êtes inscrit — et il existe déjà une telle liste — vous vous trouvez banni par toutes les sociétés commerciales du Canada. On peut supposer que l’inscription à cette liste entache également votre réputation. De plus, le simple fait que vous soyez inscrit à cette liste porte également atteinte à toutes les personnes qui vous sont associées puisqu’elles se trouvent associées d’une façon quelconque à une entité terroriste. La simple association a également des conséquences. C’est une situation catastrophique. C’est une autre disposition qui, à notre avis devrait être assujettie à la temporarisation.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Cela m’amène à ma dernière question, qui porte sur la validité ou l’utilité de cette révision judiciaire pour ceux qui en appellent de leur inscription à la liste. J’étais en faveur de la recommandation au sujet de la révision



to doubt its efficacy after reading one or two opinions to the effect that judges are reluctant to pronounce themselves against ministerial decisions unless they are based on bad faith or misinterpretation of procedure leading to that decision. They do not want to get involved in deciding political decisions. Many of the decisions that will be made under this bill, if it becomes law, are naturally political decisions. Would that interpretation of judicial review be accurate?

**Mr. Potter:** If you will forgive me, senator, I will not get into the business of saying whether judges are unduly deferential. I will say that the reason for which the Canadian Bar Association wants the Solicitor General to be required to rely on actual factual evidence, meeting particular criteria, is to respond to exactly the concern that you have mentioned. It ought to be a factual matter, rather than a political or argumentative matter.

**Senator Lynch-Staunton:** Are you answering my question by saying if it is a political matter, the judges would be reluctant to overturn the ministerial decision?

**Mr. Potter:** Do judges hesitate to get into politics? Yes, they do, but does that mean that they hesitate to intervene when they determine that there has been an abuse or a frivolous or arbitrary use of ministerial discretion? In my experience, they do not. When judges see arbitrariness and unfair use of discretion, they intervene. Like Senator Beaudoin, I have confidence in our courts and in our judges to do the right thing if there is a mechanism provided to bring the right question before them. We want the right question to come before the judge.

**Senator Lynch-Staunton:** I share your confidence. I am just showing anxiety as to whether this bill is imposing responsibilities on the judge that they will be hesitant to undertake.

**Mr. Potter:** We fully agree with that. We would like the judge to have a factual question to decide and to decide whether the Solicitor General properly considered the appropriate facts. That is what we recommend.

**Senator Joyal:** I would like to return to the issue of cumulative sentencing, which your main brief referred to. Was there not a federal judgment about the principles that should be followed in cumulative sentencing?

**Mr. Rice:** There has been more than one case.

**Senator Joyal:** Could you help us to understand the implications of cumulative sentencing and the way in which they are defined in the bill in respect of those judgments of the court? Am I too pointed in my question?

**Mr. Potter:** The problem is that the bill is antithetical with the judgments that set out the factors judges must consider in coming to their conclusions about imposing a cumulative sentence. Bill C-36 tells the judge what to do.

judiciaire et je le suis toujours. Je commence toutefois à douter de son efficacité après avoir lu une ou deux opinions montrant que les juges hésitent à se prononcer contre des décisions ministérielles à moins que ces décisions se fondent sur de la mauvaise foi ou une mauvaise interprétation de la procédure. Les juges ne veulent pas se mêler des décisions politiques. Si ce projet de loi est adopté, bon nombre des décisions qui seront prises sous son régime seront, de part leur nature, des décisions politiques. Cette interprétation de la révision judiciaire peut-elle être juste?

**M. Potter:** Vous m'excuserez, sénateur, mais je ne veux pas me prononcer sur la possibilité de déférence induite des juges. Mais si l'Association du Barreau canadien souhaite que le solliciteur général doive se fonder sur des faits réels, qui correspondent à des critères particuliers, c'est exactement en réaction à la préoccupation que vous avez mentionnée. Il faudrait se fonder sur des faits plutôt que sur des questions de politique ou des arguments.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Votre réponse à ma question est telle que, s'il s'agit d'une question politique, les juges hésiteraient à renverser une décision du ministre?

**M<sup>e</sup> Potter:** Les juges hésitent-ils à s'occuper de politique? Oui, mais cela signifie-t-il qu'ils hésitent à intervenir s'ils jugent qu'un ministre a usé de façon abusive, frivole ou arbitraire de pouvoirs discrétionnaires? Pas d'après mon expérience. Les juges interviennent lorsqu'ils estiment que le pouvoir discrétionnaire a été appliqué de façon arbitraire et injuste. Tout comme le sénateur Beaudoin, je fais confiance à nos tribunaux et à nos juges et je suis sûr qu'ils prennent les mesures qui s'imposent s'il existe un mécanisme qui permet de soumettre à leur examen le vrai problème. Ce que nous voulons, c'est que les vrais problèmes soient présentés aux juges.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Je partage votre confiance. Je suis simplement inquiet de savoir si ce projet de loi impose aux juges des responsabilités dont ils pourraient hésiter à s'acquitter.

**M<sup>e</sup> Potter:** Nous sommes entièrement d'accord avec vous. Nous aimerions que le juge ait à se prononcer sur une question de fait et à décider si le solliciteur général a tenu compte de tous les faits nécessaires. C'est ce que nous recommandons.

**Le sénateur Joyal:** J'aimerais revenir à la question des peines consécutives, que vous mentionnez dans votre mémoire principal. N'y a-t-il pas eu une décision fédérale sur les principes qui doivent être appliqués aux peines consécutives?

**M<sup>e</sup> Rice:** Il y a eu plus d'un cas.

**Le sénateur Joyal:** Pourriez-vous nous aider à comprendre quelles sont les conséquences de l'imposition de peines consécutives et comment elles sont définies dans le projet de loi à l'égard de ces décisions du tribunal? Ma question est-elle trop pointue?

**M<sup>e</sup> Potter:** Le problème, c'est que ce projet de loi va à l'encontre des jugements dans lesquels on énonce les facteurs dont les juges doivent tenir compte pour imposer des peines consécutives. Dans le projet de loi C-36, on dit au juge ce qu'il doit faire.

**Senator Joyal:** That is my point. I wanted you to elaborate for the benefit of the members of this committee.

**Mr. Potter:** The CBA's position, not only in respect to the bill, but in respect to other bills that have attempted to do the same thing, is that there should never be legislatively imposed cumulative sentencing. This is a matter for a judge to decide in the circumstances of each case. There is no criminal offence that just comes off a shelf with a predetermined appropriate sentence. There are certainly no two concurrent cases that, necessarily and in every case, justify the requirement of Parliament that the judge impose two sentences, one after the other, rather than one within the other. The matter should be left to the judge.

**Mr. Rice:** That is especially true when you have such a broad definition for "terrorist activities" and "terrorist activity" to begin with. We know that there will be a wide range of culpable conduct, which makes it important to have judicial discretion.

**Senator Joyal:** My understanding of the previous cases that have involved the issue of cumulative sentences is that the courts have circumscribed in which circumstances cumulative sentences could be considered. The courts never set aside the principle — the frame — of the cumulative sentences to very specific circumstances.

Could you provide us with examples of those circumstances where the court has defined that, if there is cumulative sentencing, it must be used in a very circumscribed context? Bill C-36 does not provide any of those circumstances.

**Mr. Potter:** In fact, it states that there is no context and no circumstance that justifies not giving cumulative sentencing. This bill imposes cumulative sentencing.

To answer your question, senator, we will provide you with the law, as we understand it, in respect of the criteria that the courts have set to guide judges in their consideration of the issue as to whether they should impose cumulative sentences.

**Senator Joyal:** I wish to draw your attention to page 30 of the bill. It seems that there is omission of a figure at 83.2. The previous figure is 83.19 and the subsequent figure is 83.21 and on the previous page we were at 83.19. It seems that there is an omission of a zero after 83.2 and that proposed section should read 83.20.

It is important that we have accurate figures when we are discussing these proposed sections. In respect to cumulative sentencing, it could be argued in court that 83.2 is not open to cumulative sentencing. We are dealing with criminal sentencing, so it is important that the parchment error be corrected.

**Senator Fraser:** I am not sure it is a typographical error. The same pattern is followed on page 35: there is 83.29, then 83.3, followed by 83.31. It is like that throughout the bill.

**Senator Beaudoin:** The precedent is 83.19 and on page 30 it should be 83.20.

**Le sénateur Joyal:** C'est ce que je dis. J'aimerais que vous l'expliquiez aux membres du comité.

**M<sup>c</sup> Potter:** De l'avis de l'ABC, aucune loi ne devrait obliger un juge à imposer des peines consécutives, ni ce projet de loi-ci, ni les autres projets de loi qui ont tenté de faire la même chose. C'est au juge qu'il incombe d'en décider selon les circonstances de chaque affaire. Il n'existe pas de barème des peines à imposer pour chaque acte criminel. En tout cas, il n'y a pas d'affaires concomitantes qui puissent justifier, nécessairement et dans chaque cas, que le Parlement oblige le juge à imposer deux peines à purger l'une après l'autre plutôt que concurremment. C'est le juge qui devrait en décider.

**M<sup>c</sup> Rice:** C'est plus particulièrement vrai si l'on a au départ une définition aussi vague des «activités terroristes». Nous savons qu'il y aura toute une gamme de conduites blâmables et c'est pourquoi il est important qu'il y ait un pouvoir judiciaire discrétionnaire.

**Le sénateur Joyal:** Si je me souviens bien, dans les cas précédents au sujet des peines consécutives, les tribunaux ont délimité les circonstances dans lesquelles ils peuvent envisager d'imposer ces peines. Des tribunaux n'ont jamais rejeté le principe — le cadre — des peines consécutives pour des cas bien précis.

Pourriez-vous nous donner des exemples de circonstances dans lesquelles les tribunaux ont déterminé qu'on peut imposer des peines consécutives dans un contexte très limité? Le projet de loi C-36 n'énonce pas ces circonstances.

**M<sup>c</sup> Potter:** En fait, le projet de loi dit qu'il n'existe aucun contexte ni aucune circonstance qui puissent justifier de ne pas imposer de peines consécutives. Le projet de loi oblige les peines à être consécutives.

Pour répondre à votre question, sénateur, nous vous ferons parvenir une explication sur l'état du droit, selon notre interprétation, en ce qui a trait aux critères que les tribunaux ont énoncés pour guider les juges lorsqu'ils doivent décider s'ils devraient imposer des peines consécutives.

**Le sénateur Joyal:** Je vous signale qu'à la page 30 du projet de loi, il semble qu'il y ait une omission à la numérotation 83.2. Le chiffre précédent est 83.19 et celui qui suit, 83.21. À la page précédente, nous en étions à 83.19. Il semble qu'on ait oublié de mettre un zéro à 83.2, et le numéro de cet article devrait être 83.20.

Il est important que la numérotation soit juste lorsque nous discutons de ces articles proposés. On pourrait faire valoir devant les tribunaux que l'article 83.2 ne permet pas l'imposition de peines consécutives. Comme il s'agit de détermination de la peine en droit pénal, il est important de corriger cette erreur.

**Le sénateur Fraser:** Je ne suis pas certaine qu'il s'agisse d'une erreur typographique. Vous verrez la même chose à la page 35: il y a 83.29, puis 83.3, suivi de 83.31. Il en va de même dans tout le projet de loi.

**Le sénateur Beaudoin:** Le numéro précédent est 83.19 et, à page 30, il faudrait lire 83.20.

**Senator Fraser:** If you go to page 35, you will see that 83.29 is followed by 83.3. I think this is just the convention that has been used throughout the bill. Proposed section 83.1 is followed by 83.11 and proposed section 83.2 is followed by 83.21.

**Senator Beaudoin:** It is a strange system.

**Senator Fraser:** I do not know if those numbers exist, but for the purpose of what we want to say —

**Senator Joyal:** The sequence in referring to bills is odd when the list of paragraphs is not numbered in a similar way. Consider paragraph 83.26 which clearly states 83.18 to 83.23. The normal understanding is that they are sequential, whereas 83.2 is a different sequence. I understand it when the reference is for the entire bill, but when the reference is only to those particular elements, it may raise an issue of interpretation. The issue is that it could be open to argument in a court.

**Senator Beaudoin:** Did you refer to a cumulative sentence system?

**Senator Joyal:** Yes.

**Senator Beaudoin:** This bill authorizes that.

**Mr. Potter:** It imposes that.

**Senator Joyal:** It imposes cumulative sentencing in proposed section 83.26.

**Senator Beaudoin:** Which page is that?

**Senator Fraser:** That is on page 32.

**Senator Joyal:** The Canadian Bar Association brief indicates that is found on pages 28-29. That is the discussion we were having.

**Senator Beaudoin:** We do not find that often.

**Senator Joyal:** My interpretation of case law in Canada in respect of cumulative sentences is that when it is imposed, it is imposed in a specific context, and it is left to the discretion of the judge. We had a bill before us at the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs some time ago in which cumulative sentencing was mandatory. The representation that we received from the Department of Justice was that the reference was not proper according to Canadian law and the way in which the courts have interpreted it.

In this bill, we can remove those circumstances and it is the sentence that the judge must impose so that there is no discretion left to the court. That is the very point that we debated on that committee.

**The Chairman:** I thank the witnesses for appearing before us again.

**Senator Lynch-Staunton:** The Department of Justice was to give a reply to the question raised about substituting “official” for “any uninterested party.” Have we received a reply?

**The Chairman:** I will inquire, senator.

**Le sénateur Fraser:** Si vous allez à la page 35, vous constaterez que 83.29 est suivi de 83.3. Je suppose que c’est la convention qui a été utilisée dans tout le projet de loi. L’article proposé 83.1 est suivi de 83.11, et l’article proposé 83.2 est suivi de 83.21.

**Le sénateur Beaudoin:** C’est un système étrange.

**Le sénateur Fraser:** Je ne sais pas si ces chiffres existent, mais pour les fins de nos propos...

**Le sénateur Joyal:** Il est étrange, dans un projet de loi, que les articles ne soient pas numérotés de la même façon. Regardez à l’article 83.26, dans lequel on mentionne expressément les articles 83.18 à 83.23. Normalement, les articles se suivent, et l’article 83.2 fait partie d’une séquence différente. Je peux comprendre si le renvoi se fait à tout le projet de loi, mais si le renvoi ne porte que sur certains éléments, cela peut poser un problème d’interprétation. C’est un argument qui pourrait être présenté devant un tribunal.

**Le sénateur Beaudoin:** Vous parlez du régime de peines consécutives?

**Le sénateur Joyal:** Oui.

**Le sénateur Beaudoin:** Le projet de loi autorise l’imposition de telles peines.

**M<sup>e</sup> Potter:** Il l’impose.

**Le sénateur Joyal:** Il oblige l’imposition de peines consécutives dans l’article proposé 83.26.

**Le sénateur Beaudoin:** Cela se trouve à quelle page?

**Le sénateur Fraser:** À la page 32.

**Le sénateur Joyal:** Dans le mémoire de l’Association du Barreau canadien, on dit que cela se trouve aux pages 28 et 29. C’est de cela que nous discutons.

**Le sénateur Beaudoin:** C’est une mesure que l’on ne trouve pas fréquemment.

**Le sénateur Joyal:** D’après mon interprétation de la jurisprudence au Canada, lorsqu’on impose des peines consécutives, c’est dans un contexte bien précis et cela est laissé à la discrétion du juge. Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a examiné, il y a quelque temps, un projet de loi dans lequel l’imposition de peines consécutives était obligatoire. Le ministère de la Justice nous a dit que cette mesure n’était pas acceptable selon le droit canadien et la façon dont les tribunaux l’ont interprété.

Dans ce projet de loi, nous pouvons éliminer ces circonstances. Le juge doit imposer des peines consécutives et le tribunal n’a aucun pouvoir discrétionnaire. C’est exactement ce dont nous avons discuté à ce comité.

**La présidente:** Merci à nos témoins d’être venus nous rencontrer de nouveau.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Le ministère de la Justice devait répondre à la question qui a été posée pour ce qui est du remplacement de «fonctionnaire» par «quiconque n’est pas une partie intéressée». Avons-nous reçu une réponse?

**La présidente:** Je vais m’informer, sénateur.

Before I introduce the witnesses, Senator Lynch-Staunton asked me to determine if the Minister of Justice's office was ready with some material it had indicated it was preparing. I checked and the answer is that it will be delivered to my office first thing tomorrow morning and it will be disseminated to all members of the committee.

To round out our hearings, we have witnesses from the National Organization of Immigrant and Visible Minority Women of Canada and from the National Association of Women and the Law, with whom we are very familiar. We are delighted that they were able to come today.

I would like to introduce to honourable senators, Dr. Bose and Ms Côté. Please proceed with your brief statements and we will proceed to questioning.

**Ms Andrée Côté, Director, Legislation and Law Reform, National Association of Women and the Law, National Organization of Immigrant and Visible Minority Women of Canada:** Honourable senators, given the short time frame, our experts at NAWL were not able to be here and assist me. I hope I will be able to answer your questions in a satisfactory manner. I may have some limits as to the answers.

**The Chairman:** We consider you to be our expert from NAWL.

**Ms Côté:** Thank you.

The National Association of Women and the Law is extremely concerned about the impact of Bill C-36 on civil and political rights as well as the equality rights of persons living in Canada. We share the concerns of the National Organization of Immigrant and Visible Minority Women of Canada and we support its recommendations.

We applaud the amendments that were introduced to the bill at third reading, but we remain convinced that this proposed legislation has fundamental flaws and represents a threat to human rights in Canada.

While we agree that it is important to take necessary steps to ensure the protection of the population against acts of terrorism, we consider that the proposed bill does not strike the necessary balance between collective security and individual liberties. We fear that the limitations on the rights and freedoms that are being proposed will have a disparate impact on groups of persons belonging to racialized minorities, on immigrants and other historically disadvantaged communities in Canada. We are also concerned that these provisions will restrict legitimate political protest in Canada and will have a chilling effect that will limit free speech, freedom of association and political participation.

The bill creates extraordinary and wide-ranging powers. We consider that the proposed review mechanisms will not be sufficient to ensure respect of fundamental freedoms. These powers, if abused, could have severe implications for democracy in Canada. We agree with the Barreau du Québec that the basic

Avant de présenter nos témoins, le sénateur Lynch-Staunton m'a demandé de vérifier si le cabinet de la ministre de la Justice a terminé de préparer les documents dont on nous avait parlé. J'ai vérifié, et ces documents seront livrés à mon bureau demain matin à la première heure. Ils seront ensuite distribués à tous les membres du comité.

Pour conclure nos audiences, nous entendrons des témoins de l'Organisation nationale des femmes immigrantes et des femmes appartenant à une minorité visible du Canada et de l'Association nationale de la femme et du droit, que nous connaissons très bien. Nous sommes très heureux qu'ils aient pu venir nous rencontrer aujourd'hui.

Honorables sénateurs, permettez-moi de vous présenter Mme Bose et Mme Côté. Veuillez faire vos brèves déclarations, puis nous passerons aux questions.

**Mme Andrée Côté, directrice, Affaires juridiques et réforme du droit, Association nationale de la femme et du droit:** Honorables sénateurs, compte tenu du bref préavis de votre invitation, nos experts de l'ANFD n'ont pas pu m'accompagner. J'espère que je pourrai fournir des réponses satisfaisantes à vos questions. Je serai toutefois limitée dans mes réponses.

**La présidente:** Nous vous considérons comme notre experte de l'ANFD.

**Mme Côté:** Merci.

L'Association nationale de la femme et du droit est extrêmement inquiète des effets du projet de loi C-36 sur les droits civils et politiques ainsi que sur le droit à l'égalité des personnes qui vivent au Canada. Nous partageons les préoccupations de l'Organisation nationale des femmes immigrantes et des femmes appartenant à une minorité visible du Canada et nous appuyons ces recommandations.

Nous sommes heureuses des amendements qui ont été apportés au projet de loi en troisième lecture, mais nous demeurons convaincues que cette mesure législative proposée contient des lacunes fondamentales et représente une menace aux droits de la personne au Canada.

Il est certes nécessaire de prendre des mesures pour protéger la population contre les actes de terroristes, mais nous considérons que le projet de loi ne trouve pas un juste milieu entre la sécurité collective et les libertés individuelles. Nous craignons que les limites proposées des droits et libertés auront des effets hétéroclites pour les groupes de personnes qui appartiennent à des minorités racialisées, pour les immigrants et d'autres groupes historiquement désavantagés au Canada. Nous sommes également inquiets de ce que ces dispositions réduiront le droit à la contestation politique légitime au Canada et auront pour effet de limiter les libertés d'expression, d'association et de participation politique.

Ce projet de loi confère des pouvoirs extraordinaires et de grande portée. À notre avis, les mécanismes de révision proposés ne suffiront pas à garantir le respect des libertés fondamentales. L'abus de ces pouvoirs pourrait avoir des conséquences graves pour la démocratie au Canada. Tout comme le Barreau du

approach used here of having an omnibus bill that integrates anti-terrorist provisions in the Criminal Code, the Canada Evidence Act, the National Defence Act, the Access to Information Act, the Privacy Act and other legislation is fundamentally flawed and risks contaminating our basic rules and legal safeguards.

Simply adopting a sunset clause, even if it were to apply to the entire bill, would not be sufficient, since much harm will be done in the first years of the operation of this bill. For this reason, we urge honourable senators to defeat the bill and to ask the House of Commons to redesign stand-alone legislation that will actually conform to the human rights obligations, to which our government is obliged under the Canadian Charter of Rights and Freedoms as well as the international human rights law.

While we are greatly relieved that the Minister of Justice has amended the definition of “terrorist activities” that was initially proposed, we remain concerned that the current definition is too vague and will allow for the arrest and detention of persons who are not terrorists.

This bill would allow for the inclusion on a government list of terrorist groups or for any entity the Solicitor General has reasonable grounds to believe carried out, participated or facilitated a terrorist activity. While being on such a list will no doubt have drastic consequences for any organization, there are no procedural safeguards to challenge such a decision. In addition, the judge may receive any evidence, even if it would not otherwise be admissible under Canadian law, and may base his or her decision on that evidence. There is no mechanism provided to appeal such a decision when contesting the appearance on a list of terrorist groups. This type of procedure is totally inconsistent with basic principles of fundamental justice and is reminiscent of Star Chamber principles.

We agree with the Barreau du Québec that the presumption that the Solicitor General is deemed to have decided to recommend, that the applicant remain a listed entity, should be removed and we agree with the Canadian Bar Association that procedural protections are clearly insufficient for those who have been identified on the list of entities.

This bill also provides for aggravated punishment in the form of consecutive sentences for a person found guilty of an offence relating to terrorist activities. This offends the basic principle of individualization of sentences. It needlessly interferes with a determination that should be judicial and that should be based on the different circumstances of each case.

We are also concerned with the preventive arrest and detention provisions of the bill, as well as with the investigative procedures

Québec, nous croyons que c’est une erreur d’inscrire ces mesures dans un projet de loi omnibus qui ajoute des dispositions contre le terrorisme dans le Code criminel, la Loi sur la preuve au Canada, la Loi sur la défense nationale, la Loi sur l’accès à l’information, la Loi sur la protection des renseignements personnels et d’autres lois. Cette approche risque de contaminer nos règles fondamentales et nos protections juridiques.

Il ne serait pas suffisant d’adopter simplement une disposition de temporisation, même si celle-ci s’appliquait à tout le projet de loi, puisque c’est dans les premières années de son application qu’on causera le plus de tort. C’est pour cette raison que nous exhortons les honorables sénateurs à rejeter le projet de loi et à demander à la Chambre des communes de rédiger une mesure législative indépendante conforme aux obligations en matière de droits de la personne que confèrent à notre gouvernement la Charte canadienne des droits et libertés et les lois internationales en matière de droits humains.

Nous sommes très soulagées que le ministre de la Justice ait modifié la définition des «activités terroristes» par rapport à la version initiale, mais nous demeurons inquiètes de ce que la définition actuelle est trop vague et permettra d’arrêter et de détenir des personnes qui ne sont pas des terroristes.

Ce projet de loi permettra au gouvernement de dresser une liste des groupes terroristes ou de toute entité pour laquelle le solliciteur général a des motifs raisonnables de croire qu’elle s’est livrée à une activité terroriste, qu’elle y a participé ou qu’elle l’a facilitée. L’inscription à cette liste aura certainement des conséquences énormes pour toute organisation, et il n’existe pas de mesures de protection pour contester une telle décision. En outre, le juge sera autorisé à recevoir des éléments de preuve qui ne pourraient être recevables autrement sous le régime du droit canadien et il pourra fonder sa décision sur ces éléments de preuve. Les personnes qui contestent leur inscription à une liste de groupes terroristes ne pourront pas se prévaloir d’un mécanisme pour en appeler d’une telle décision. Une telle procédure va totalement à l’encontre des principes de base de la justice fondamentale et se rapproche des principes de l’inquisition.

Nous sommes d’accord avec le Barreau du Québec sur le fait qu’il faudrait éliminer la présomption que le solliciteur général est réputé avoir recommandé, à savoir que le demandeur reste inscrit à la liste des entités et, tout comme l’Association du Barreau canadien, nous croyons que les mécanismes de protection dont peuvent se prévaloir les personnes inscrites à la liste des entités sont manifestement insuffisants.

Le projet de loi permet également d’imposer des sanctions exemplaires sous forme de peines consécutives aux personnes jugées coupables d’un acte criminel lié à des activités terroristes. Cette mesure viole le principe de base de l’individualisation de la sanction pénale. Il s’agit d’une ingérence inutile dans une décision qui incombe au juge et qui devrait se fonder sur les circonstances particulières à chaque cas.

Nous sommes également préoccupées par les dispositions du projet de loi en matière d’arrestation et de détention préventive,

that are being introduced that clearly violate basic Charter protections such as the right to silence.

A peace officer may arrest and detain a person if he or she suspects that detention is necessary to prevent a terrorist activity. We are dismayed that the bill allows for arrest on mere suspicion. This is a highly subjective criterion that will allow for uncontrolled abuse. Given the current climate, it may also give rise to a wave of discriminatory arrests against racialized persons and groups.

We are also extremely concerned about the possible discriminatory application of the investigative procedures that are being introduced. Persons under investigation are currently not compelled to answer questions outside the framework of a trial. The proposed changes would represent a major expansion of investigative powers to law enforcement agencies. The right to silence is a hallmark of fundamental justice under common law. The bill's provisions will effectively abrogate that right, forcing persons to speak and provide evidence against their will.

The increasing secrecy of criminal trials, with an expanded list of reasons why the public may be barred from aspects of a trial and bans on publication of proceedings, along with the proposed power to exclude the application of access to information and privacy legislation in the interest of national security and of protecting international relations is also of great concern to us. In addition, we consider that the provisions concerning disclosure of information about terrorist property will offend the rights of clients to confidentiality and to solicitor-client privilege.

We are concerned that the bill will facilitate spying on Canadians, by providing the Canadian Security Establishment with increased powers without any provision for independent review or judicial scrutiny.

The deleterious impacts of Bill C-36 must also be considered in conjunction with the proposed provisions of Bill C-35, to amend the Foreign Missions and International Organizations Act, and Bill C-42, the proposed Public Safety Act.

While understanding the need to protect Canadians from acts of terrorism, we urge the Senate to send a clear message to the House of Commons that draconian measures adopted in haste, without time for democratic debate and considered analysis, is unacceptable. This bill will profoundly alter Canadian law in many different domains, yet the government has not even established that we are faced with a real threat of terrorism.

As women and as feminists, we certainly understand the need to take action against terrorism. Indeed, we have been fighting, as a movement, against domestic sexual terrorism that forces approximately 100,000 abused women and children to flee from

ainsi que par la procédure d'investigation qui est créée et qui viole manifestement les protections conférées par la Charte, entre autres le droit au silence.

Un agent de la paix peut arrêter et détenir une personne s'il soupçonne qu'il est nécessaire de mettre cette personne sous garde afin de l'empêcher de mettre à exécution une activité terroriste. Nous sommes atterrées que le projet de loi autorise l'arrestation de personnes sur la foi d'un simple soupçon. C'est un critère très subjectif qui permettra des abus incontrôlables. Compte tenu du climat actuel, cette mesure pourrait également donner lieu à une vague d'arrestations discriminatoires contre des personnes et des groupes racialisés.

Nous sommes également extrêmement inquiètes de la possibilité d'une application discriminatoire de la procédure d'investigation qui est créée. À l'heure actuelle, les personnes qui font l'objet d'une investigation ne sont pas obligées de répondre aux questions hors du cadre d'un procès. Les modifications proposées augmenteraient considérablement les pouvoirs d'investigation des organismes d'application des lois. Le droit au silence est le sceau de la justice fondamentale en common law. Ces dispositions du projet de loi auront pour effet d'éliminer ce droit, d'obliger les gens à parler et à donner des preuves contre leur volonté.

Nous sommes également préoccupées du secret de plus en plus grand des procès criminels, de la liste accrue des raisons pour lesquelles la population peut être exclue de certains aspects d'un procès, des interdictions de publication des délibérations, ainsi que du pouvoir proposé de ne pas appliquer les lois en matière d'accès à l'information et de protection des renseignements personnels dans l'intérêt de la sécurité nationale et pour protéger les relations internationales. En outre, nous estimons que les dispositions sur la divulgation de renseignements sur les biens des terroristes violeront le droit des clients à la protection de ces renseignements et au secret professionnel entre le client et son avocat.

Nous croyons qu'il sera plus facile d'espionner les Canadiens du fait que ce projet de loi confère au Centre de sécurité des télécommunications des pouvoirs accrus sans mécanisme équivalent d'examen indépendant ou de révision judiciaire.

Les effets nuisibles du projet de loi C-36 doivent également être examinés dans le contexte des dispositions du projet de loi C-35, qui modifie la Loi sur les missions étrangères et les organisations internationales, et du projet de loi C-42, qui porte sur la sécurité publique.

Nous comprenons qu'il est nécessaire de protéger les Canadiens contre les actes de terrorisme, mais nous exhortons le Sénat à dire clairement à la Chambre des communes qu'il était inacceptable d'adopter à la hâte des mesures draconiennes sans laisser le temps à un débat démocratique et à une analyse réfléchie. Ce projet de loi modifiera en profondeur le droit canadien dans de nombreux domaines, alors que le gouvernement n'a pas clairement établi que nous faisons l'objet d'une menace de terrorisme réelle.

En tant que femmes et en tant que féministes, nous comprenons qu'il faut agir contre le terrorisme. En fait, notre mouvement lutte contre le terrorisme sexuel familial qui oblige chaque année quelque 100 000 femmes et enfants maltraités à fuir leur foyer et

their homes and seek refuge in shelters every year. Women know what terror feels like. We have been urging our governments to take effective measures against violence against women for over 30 years. Yet we have never recommended that government infringe upon basic civil liberty to do so. Even though it is frustrating to see that abusers always benefit from the presumption of innocence, that guilty abusers are often freed on procedural issues and that it can be very difficult to obtain legal sanctions that effectively guarantee a woman's security or that validate her experience as a victim, feminists have never called for the kind of measures that we now see in Bill C-36.

The bill will create a climate where dissent is not tolerated, where racialized minorities live in a climate of insecurity and where the gradual erosion of our civil liberties and other human rights will be trivialized. For these reasons, we urge that you oppose this bill and vote it down.

**Ms Anuradha Bose, Executive Director, National Organization of Immigrant and Visible Minority Women of Canada:** Honourable senators, thank you for making it possible for the National Organization of Immigrant and Visible Minority Women of Canada to come here today. We did appear before the House committee on this matter. We have some comments that we would wish to add to the NAWL submission.

We wish to express to the special committee the depth of our concern about the impact of the proposed Bill C-36, the anti-terrorism bill, and the impact that it has on the civil and political rights as well as the equality rights of visible minorities living in our country.

We maintain that Bill C-36 was not introduced under normal circumstances. It was cobbled together in the wake of the horrifying events of September 11 when Canada was still in shock. Government's response has been to produce an omnibus bill that may, in the short-run, create a false sense of security, but in the long run threatens to erode our hard won rights and freedoms enshrined in the Charter.

The National Organization of Immigrant and Visible Minority Women of Canada realizes the need for government to ensure public security but nowhere has government seen fit to explain the clear and present danger to its citizenry. We are forced to look for explanations in the media, parts of which are guilty of promoting a fear psychosis and xenophobia.

The introduction of a sweeping piece of legislation, according to James Travers in *The Toronto Star* dated November 22, 2001 is "worrisome." In Canada today, the tendency is to concentrate power at the centre. The government also has a large majority in Parliament. Bill C-36 only accelerates the centralizing tendency and further marginalizes the role of Parliament and the judiciary in the affairs of the state.

à chercher protection dans des refuges. Les femmes connaissent bien le sentiment de la terreur. Depuis plus de 30 ans, nous demandons à nos gouvernements de prendre des mesures efficaces contre la violence faite aux femmes. Et pourtant, nous n'avons jamais recommandé que le gouvernement viole les libertés civiles de base pour cela. Même s'il est frustrant de voir que les agresseurs jouissent toujours de la présomption d'innocence, que les agresseurs coupables sont souvent libérés pour des questions de procédure et qu'il est très difficile d'obtenir des sanctions juridiques qui garantissent la sécurité d'une femme ou reconnaissent son expérience de victime, les féministes n'ont jamais réclamé des mesures semblables à celles qu'on trouve maintenant dans le projet de loi C-36.

Ce projet de loi créera un climat qui interdit la dissidence, dans lequel les minorités racialisées vivront dans l'insécurité et dans lequel sera banalisée l'érosion graduelle de nos libertés civiles et de nos autres droits humains. Pour cette raison, nous vous exhortons à rejeter ce projet de loi.

**Mme Anuradha Bose, directrice générale, Organisation nationale des femmes immigrantes et des femmes appartenant à une minorité visible du Canada:** Honorables sénateurs, je vous remercie de permettre à l'Organisation nationale des femmes immigrantes et des femmes appartenant à une minorité visible du Canada de témoigner devant vous. Nous avons témoigné devant le comité de la Chambre des communes au sujet de ce projet de loi. Nous avons quelques observations que nous aimerions ajouter au mémoire de l'ANFD.

Nous souhaitons dire au comité spécial que nous sommes extrêmement inquiètes des effets du projet de loi C-36, le projet de loi antiterroriste, ainsi que des effets qu'il a sur les droits civils et politiques et les droits à l'égalité des minorités visibles qui vivent dans notre pays.

Nous soumettons que le projet de loi C-36 n'a pas été présenté dans des circonstances normales. Il a été rédigé à la suite des événements horribles du 11 septembre, alors que le Canada était encore sous le choc. La réaction du gouvernement a été de produire un projet de loi omnibus qui peut, à court terme, donner un faux sentiment de sécurité mais qui, à long terme, érode les droits et libertés que nous avons obtenus de longue lutte et qui sont enchâssés dans la Charte.

L'Organisation nationale des femmes immigrantes et des femmes appartenant à une minorité visible du Canada sait que le gouvernement doit voir à la sécurité publique, mais nulle part a-t-il jugé bon d'expliquer le danger clair et présent qui menace ses citoyens. Nous devons chercher des explications dans les médias, qui sont en partie coupables de promouvoir une psychose de crainte et la xénophobie.

James Travers, dans un article qu'il a publié le 22 novembre 2001 dans le *Toronto Star*, a déclaré que la présentation d'une mesure législative radicale est «inquiétante». De nos jours, le Canada a tendance à centraliser les pouvoirs. Le parti ministériel occupe également une vaste majorité des sièges au Parlement. Le projet de loi C-36 ne fera qu'accélérer cette tendance à la centralisation et marginaliser encore le rôle du Parlement et du système judiciaire dans les affaires de l'État.

We agree that it is important to take necessary steps to ensure the protection of the population against acts of terrorism, but we believe that this bill does not strike the necessary balance between collective security and individual liberties.

The National Organisation of Immigrant and Visible Minority Women of Canada, NOIVMWC, is concerned about the potential for disparate impact in the enforcement of much of Bill C-36. David Harris, professor of law and values at the University of Toledo Law School and an authority on racial profiling, has warned that we can overdo it. Racial profiling, he maintains, often sweeps innocents into the mix. According to him, awareness in the key to successful interdiction. I know that Senator Jaffer has expressed her wariness of racial profiling, too.

At the same time, we have heard a retired senior member of the Canadian Forces, and currently security adviser to a provincial government, declare that racial profiling it needed to fight terrorism. Nine days after the World Trade Center tragedy, the *Ottawa Citizen* reported that a former RCMP Commissioner and former head of CSIS had, in separate interviews, identified a problem. They called for more security screening for potential civil servants that were born in Third World countries. NOIVMWC would ask members of the committee to be mindful of the relevance of the disparate impact theory when voting on Bill C-36.

The bill creates extraordinary and wide-ranging powers, and we consider that the proposed review mechanisms will not be sufficient to ensure the respect of fundamental freedoms. These powers, if abused, could have severe implications for democracy in Canada.

We are concerned that the bill, by providing the Canadian Security Establishment with increased powers without any provision for independent review or judicial scrutiny, will facilitate the surveillance of Canadians, especially those from racialized minorities. The promises of good behaviour by the representatives of the municipal police forces appearing before you do very little to reassure the visible minority community whose relationship with police even prior to September 11 has been fraught.

We are even more distressed when we see two other pieces of legislation, Bill C-35 and Bill C-42 being introduced simultaneously with Bill C-36.

We are concerned that this unholy trio of bills will, together, restrict if not stifle legitimate political protest and limit political participation. We are concerned about the novel concept introduced into the Criminal Code facilitating a terrorist activity.

We share the concerns of NAWL, the Coalition of Muslim Organizations and the Barreau du Québec that this new concept is an unfortunate departure from the accepted and understood notions of aiding and abetting that are to be found in section 21 of the Criminal Code. We agree with the Barreau du Québec that this

Nous savons qu'il est nécessaire de prendre des mesures pour protéger la population contre les actes de terrorisme, mais nous croyons que ce projet de loi n'atteint pas l'équilibre qu'il faut assurer entre la sécurité collective et les libertés individuelles.

L'Organisation nationale des femmes immigrantes et des femmes appartenant à une minorité visible du Canada s'inquiète des effets hétéroclites que pourrait avoir l'application d'une grande partie des mesures du projet de loi C-36. David Harris, professeur de droit et de valeurs à l'École de droit de l'Université de Tolado est un spécialiste du profilage racial. Il nous a mis en garde contre l'exagération. D'après lui, le profilage racial associe trop souvent les innocents aux coupables. D'après lui, la sensibilisation est la clé de la réussite de l'interdiction. Je sais que le sénateur Jaffer s'est également dite inquiète du profilage racial.

Parallèlement, un officier supérieur des Forces canadiennes à la retraite, qui est actuellement conseiller d'un gouvernement provincial en matière de sécurité, a déclaré que le profilage racial est nécessaire pour lutter contre le terrorisme. Neuf jours après la tragédie du World Trade Center, on pouvait lire dans le *Ottawa Citizen* qu'un ancien commissaire de la GRC et un ancien directeur du SCRS avaient, dans deux entrevues différentes, identifié un problème. Tous deux réclamaient des vérifications de sécurité plus poussées pour les fonctionnaires éventuels nés dans des pays du tiers monde. Notre organisation demande aux membres de votre comité de ne pas perdre de vue la pertinence de la théorie des effets hétéroclites lorsqu'ils voteront pour adopter ou rejeter le projet de loi C-36.

Le projet de loi confère des pouvoirs extraordinaires très étendus et nous croyons que les mécanismes d'examen proposés ne suffiront pas à garantir le respect des libertés fondamentales. Si ces pouvoirs sont utilisés de façon abusive, les conséquences pourraient être graves pour la démocratie au Canada.

Nous nous inquiétons de ce qu'en conférant au Centre de la sécurité des télécommunications des pouvoirs accrus sans contrepoids sous forme d'examen indépendant ou d'examen judiciaire, le projet de loi facilitera la surveillance des Canadiens, surtout ceux qui appartiennent à des minorités racialisées. Malgré les promesses de bien se conduire, des représentants des services policiers municipaux qui ont comparu devant vous, les minorités visibles sont peu rassurées quant à leurs relations avec les services policiers, relations qui étaient déjà très tendues avant le 11 septembre.

Le fait que deux autres mesures législatives, les projets de loi C-35 et C-42, soient présentées en même temps que le projet de loi C-36, est encore plus affligeant.

Nous croyons que ce brelan inconsidéré de projets de loi limitera parfois au point d'étouffer la contestation politique légitime et la participation politique. Nous sommes inquiètes de ce nouveau concept, créé dans le Code criminel, de facilitation de l'activité terroriste.

Nous sommes d'accord avec l'ANFD, la Coalition of Muslim Organizations et le Barreau du Québec, selon qui ce nouveau concept constitue un écart indu des notions acceptées et bien comprises de complicité que l'on trouve à l'article 21 du Code criminel. Comme le Barreau du Québec, nous croyons que ce



notion of facilitation is not clear and that its introduction might incriminate innocent citizens as accomplices.

Many of the NOIVMWC membership come from countries where extending hospitality to kin groups and friends of friends is a time-honoured tradition. Many have provided in-kind support such as transportation and lodging to members of groups or their representatives who are engaged in various kinds of causes and struggles in their countries of origin. The bill could implicate people like these NOIVMWC members who have no criminal intent. Are they to be construed as facilitators of terrorism when they acted in good faith? Are they to be subjected to severe criminal and civil penalties without ever having committed a criminal act?

NOIVMWC is concerned that the sections prohibiting the financing of terrorist activities would prevent fundraising on behalf of groups resisting oppressive regimes, or more simply, providing funds for community survival. The scope of clause 4, which pertains to the financing and facilitation of terrorist groups, is too broad, too imprecise and is based on the controversial definition of "terrorist activity."

NOIVMWC agrees with the Canadian Arab Federation when it states that the gesture is tantamount to blacklisting an organization. It has the effect of criminalizing fundraising activities and donations to humanitarian and educational causes. Members of NOIVMWC are raising funds for the Afghan women's mission. I have been working for the release of a human rights activist in Uzbekistan. Are we then all terrorists or facilitators of terrorist activities?

The bill before you, senators, is a flawed bill. It will do little except create a climate of fear and insecurity for the visible minorities, many of whom have fled state-inspired or state-directed terrorism in their lands of origin. It will erode our hard-won rights and freedoms. It will diminish Canada in the eyes of the world.

Even if the sunset clause were to apply to the entire bill, which it does not, much harm will have been done in the first years of the life of the bill that will not be undone by any sunset clause. It will leave behind a trail of ruined reputations, shattered lives and fearful people.

NOIVMWC, along with NAWL and many other organizations, in particular the Canadian Bar Association, the Canadian Labour Congress, the Ligue des droits de l'homme — Hommes et libertés, the Barreau du Québec, the B.C. Civil Liberties Association and the Coalition of Muslim Organizations consider the Senate as their last hope.

In *The Globe and Mail* on December 1, 2001, Michael Valpy said that he was sceptical of the Senate's ability to defeat this unfortunate piece of legislation. We urge you to prove him wrong by defeating Bill C-36.

concept de facilitation n'est pas clair et qu'il amènera des citoyens innocents à être accusés de complicité.

Bon nombre des membres de notre organisation viennent de pays où il est de tradition courante d'offrir l'hospitalité à des groupes de parents et aux amis des amis. Bon nombre d'entre eux ont offert une aide non monétaire, par exemple le transport et le logement, à des membres ou des représentants de groupes qui poursuivent diverses causes et participent à des luttes dans leur pays d'origine. Le projet de loi pourrait permettre d'accuser des gens comme ces membres de notre organisation, qui n'ont aucune intention criminelle. Doit-on considérer qu'ils facilitent le terrorisme alors qu'ils agissent de bonne foi? Doivent-ils faire l'objet de peines sérieuses en matière pénale et civile sans qu'ils aient commis d'acte criminel?

Notre organisation croit que les articles qui interdisent le financement des activités terroristes pourraient empêcher de lever des fonds pour des groupes qui résistent à des régimes d'oppression ou, plus simplement, de fournir des fonds pour la survie de la communauté. La portée de l'article 4, qui porte sur le financement des groupes terroristes et la facilitation de leurs activités, est trop générale et trop floue, et elle se fonde sur la définition controversée de «l'activité terroriste».

Notre organisation est d'accord avec la Fédération canado-arabe lorsque celle-ci déclare que cette mesure équivaut à inscrire une organisation sur la liste noire. Elle a pour effet de criminaliser les activités de levée de fonds et de dons à des causes humanitaires et éducatives. Les membres de notre organisation recueillent des fonds pour la mission des femmes en Afghanistan. Nous avons travaillé à la libération d'un militant des droits de la personne en Uzbekistan. Sommes-nous tous alors des terroristes, avons-nous facilité des activités terroristes?

Honorables sénateurs, vous êtes saisis d'un projet de loi plein de lacunes. Il aura peu d'effet, sinon de créer un climat de crainte et d'insécurité pour les minorités visibles, dont les membres ont fui pour la plupart un terrorisme inspiré et dirigé par l'État dans leur pays d'origine. Ce projet de loi érodera les droits et libertés pour lesquels nous avons tant lutté. L'image du Canada en sera diminuée aux yeux du monde.

Même si la disposition de temporarisation s'appliquait à tout le projet de loi, ce qui n'est pas le cas, le projet de loi aura causé tant de tort dans ses premières années d'application qu'il ne sera pas possible de les réparer au moyen d'une disposition de temporarisation. Cette loi laissera dans son sillage des réputations en ruines, des vies brisées et des gens apeurés.

Notre organisation, tout comme l'ANFD et bien d'autres organisations, notamment l'Association du Barreau canadien, le Congrès du travail du Canada, la Ligue des droits de l'homme — Hommes et libertés, le Barreau du Québec, la B.C. Civil Liberties Association et la Coalition of Muslim Organizations, considère que le Sénat est notre dernier espoir.

Dans un article publié le 1<sup>er</sup> décembre 2001 dans le *Globe and Mail*, Michael Valpy disait qu'il doutait de la capacité du Sénat de rejeter cet affligeant projet de loi. Prouvez-lui qu'il a tort en rejetant le projet de loi C-36.

**Senator Beaudoin:** We have heard many witnesses in the past four days. Most of them have suggested amendments and we have suggested amendments in our pre-study. Some of those amendments were accepted and others were not. I understand that you are not contemplating the possibility that we may reach a compromise on certain amendments. You seem to say that changes cannot be safeguarded. Is that your point?

**Ms Côté:** Speaking for NAWL, we do not think the bill can be saved. We studied with great interest the amendments that you proposed to the House of Commons. We have seen that it has accepted some of them. However, we are very concerned about the entire structure of this bill at this point.

Sunsetting certain of the worst aspects of the bill, as has been done, is clearly not enough. We are convinced by the arguments that were developed in the Barreau du Québec's brief about the fact that what is being proposed here will contaminate our criminal law and other laws, such as the Canada Evidence Act, where there are drastic changes being proposed, with very little discussion. We are afraid that the response that has been developed in the urgency of the situation will have long-term effects on our law.

At this point, since there seems to be no possibility of negotiating something more acceptable with the House of Commons, the solution would be to block the bill so as to force the House of Commons to reconsider a new piece of legislation that would actually respond to the human rights concerns that we have.

**Senator Beaudoin:** This afternoon, the Canadian Bar made an impressive presentation. It said that the sunset clause that has been accepted by the House, and that is before us, is related to two or three points, but let us say two big points.

The bar suggested at least three or four points where the sunset clause might be extended. I agree with its suggestion that we have other points that should be sunsetted. They say the totality of the bill is not necessary to sunset. The government accepts the sunset clause for two or three points. The bar suggested more than that. There is possibility. The issue of the officer of Parliament is probably more difficult, but we never know.

You say that there is no use in bringing amendments forward, that the bill is a waste of time and that we should vote against the bill. My impression is that we should try to bring amendments of two kinds: sunset amendments and in the area of the officers of Parliament. We succeeded the first time to have a report that was unanimous. Perhaps it is possible to have another report that would be have the unanimous consent of the Senate, I do not know. By nature, I am more optimistic. I always try to do something before saying, "We vote against the bill and that is the

**Le sénateur Beaudoin:** Nous avons entendu de nombreux témoins au cours des quatre derniers jours. La plupart d'entre eux ont proposé des amendements, tout comme nous durant notre étude préalable. Certains de ces amendements ont été acceptés, d'autres pas. Si je comprends bien, vous ne croyez pas qu'il soit possible d'en arriver à un compromis sur certains amendements. Vous semblez dire que les changements ne peuvent pas accorder les protections nécessaires. Est-ce exact?

**Mme Côté:** À l'ANFD, nous ne croyons pas que ce projet de loi puisse être réchappé. Nous avons étudié avec beaucoup d'intérêt les amendements que vous avez proposés à la Chambre des communes. Nous avons constaté que certains d'entre eux ont été adoptés. Toutefois, ce qui nous inquiète à l'heure actuelle, c'est toute la structure du projet de loi.

De toute évidence, il n'est pas suffisant de rendre temporaires les pires aspects du projet de loi, comme on l'a fait. Nous sommes convaincus par les arguments que le Barreau du Québec a fait valoir dans son mémoire, disant que les mesures proposées contamineraient notre droit pénal et d'autres lois, entre autres la Loi sur la preuve au Canada, à laquelle on propose d'apporter des changements draconiens sans grand débat. Nous craignons que la réaction à l'urgence de la situation aura des effets à long terme dans notre droit.

Puisqu'il ne semble pas possible actuellement de négocier une mesure plus acceptable avec la Chambre des communes, la solution consisterait à rejeter le projet de loi afin d'obliger la Chambre des communes à rédiger une nouvelle mesure législative qui tiendrait compte de nos préoccupations en matière de droits de la personne.

**Le sénateur Beaudoin:** Cet après-midi, le Barreau canadien nous a présenté un exposé très impressionnant. Ses représentants ont déclaré que la disposition de temporarisation qui a été acceptée par la Chambre des communes, et que nous devons également examiner, porte sur deux ou trois points, disons sur deux points principaux.

Le Barreau estime que la disposition de temporarisation devrait s'appliquer à au moins trois ou quatre autres points. Je suis d'accord avec cette proposition de rendre temporaires d'autres éléments du projet de loi. D'après le Barreau, il n'est pas nécessaire d'appliquer une disposition de temporarisation à tout le projet de loi. Le gouvernement accepte de rendre temporaires deux ou trois mesures du projet de loi. Le Barreau a dit qu'il fallait faire davantage. C'est une possibilité. Il est probablement plus difficile de résoudre le problème du fonctionnaire du Parlement, mais on ne sait jamais.

Vous avez dit que cela ne valait pas la peine de présenter des amendements, que ce projet de loi était une perte de temps et que nous devrions voter contre. Pour ma part, j'ai l'impression que nous devrions apporter des amendements dans deux domaines: les dispositions de temporarisation et les fonctionnaires du Parlement. La première fois, nous avons réussi à produire un rapport unanime. Peut-être pourrions-nous produire un rapport qui recueillerait l'assentiment unanime du Sénat, qui sait. Je suis un optimiste de nature. J'essaie toujours de voir ce qui peut être fait

end of it.” I do not feel that we have the support of your two associations.

**Ms Côté:** It is certain that sunseting more clauses is better than doing nothing at this point.

**Senator Beaudoin:** That is what I said.

**Ms Côté:** The problem with the solution of sunseting those clauses is that we are simply saying that we will accept that we will have violation of basic human rights for three or five years and then we will revise the situation. That proposition does not address the fact that there will be preventive arrests on the basis of suspicions, or that we will be allowing our courts to make decisions on the basis of evidence that is inadmissible under Canadian law. What is worrisome is that we are introducing in our Criminal Code provisions that allow for illegal evidence to be used. That is scary in terms of the harm it will cause to our democratic tradition and the respect of our civil liberties.

The sunset clause that was adopted in the amended Bill C-36 is not quite the type of sunset clause that honourable senators suggested; it is a weaker type of sunset mechanism. Even if we say that these clauses will be sunsetted, that is just saying that we will tolerate violations of human rights and we will examine the issue again in five years. The problem remains in terms of how we are changing our legal practice and the powers we are giving to police officers and judges.

**Senator Beaudoin:** I am in favour of perfection, but we do not find that very often. What is the alternative? On one side we are told that some powers have become necessary, and there is public support for that. Our problem is to adopt a bill that would respond to the needs that we have and that would respect the Charter of Rights and Freedoms. I am strongly in favour of the Charter of Rights. The Charter is probably the best heritage that we ever had. That is why we say, “Do something and if we have made a mistake, we can always correct the mistake.” Is the alternative to do nothing at all?

**Ms Côté:** No, there is a need to have anti-terrorist legislation and to address the risk that we are dealing with. The alternative would be to do a separate, stand-alone piece of legislation. That is what has been done in the United States by adopting the Patriot Act. I am not saying that there are no problems with the Patriot Act, but it is a stand-alone piece of legislation that will not enter and contaminate our entire criminal law and the Canada Evidence Act. That is the risk we are running.

If you consider the amendments that are proposed under the Canada Evidence Act, they are abolishing sections 37 and 38 that were the result of extensive work in the Canadian legal community and replacing it with a complex series of provisions that no one has really had the time to study and evaluate. That will change Canadian evidence law in the long term. What is worrisome is the risk that it will have a long-term impact and diffuse itself in other areas of sanctions or prohibiting criminal activity that is not just terrorist activity, but other kinds of criminal

avant de dire qu’il faut voter contre un projet de loi pour le rejeter. Je n’ai pas l’impression que nous avons l’appui de vos deux associations.

**Mme Côté:** Il est certain que rendre temporaires davantage de dispositions vaut mieux que rien.

**Le sénateur Beaudoin:** C’est ce que j’ai dit.

**Mme Côté:** Le problème, si on rend temporaires ces dispositions, c’est que nous acceptons ce faisant que soient violés pendant trois à cinq ans les droits fondamentaux de la personne, avant que la situation soit réexaminée. Cette solution ne tient pas compte du fait qu’il y aura des arrestations préventives fondées sur de simples soupçons ou que nous permettrons à nos tribunaux de rendre des décisions en fonction d’éléments de preuve qui ne sont pas admissibles dans le droit canadien. Ce qui est inquiétant, c’est que nous ajoutons à notre Code criminel des dispositions qui permettent l’utilisation d’éléments de preuve illégaux. Cela aura des effets effrayants pour notre tradition de démocratie et le respect de nos libertés civiles.

La disposition de temporarisation qu’on a utilisée pour amender le projet de loi C-36 n’est pas le même genre de disposition qu’avaient proposée les honorables sénateurs; c’est un mécanisme de temporarisation plus faible. Même si on rend ces dispositions temporaires, cela reviendra à dire que nous allons tolérer des violations des droits de la personne et que nous réexaminerons la question dans cinq ans. Le problème demeurera le même quant à la façon dont nous modifions nos pratiques en droit et les pouvoirs que nous accordons aux policiers et aux juges.

**Le sénateur Beaudoin:** J’aime beaucoup la perfection, mais je ne la trouve pas très souvent. Quelle est la solution de rechange? On nous dit qu’il est maintenant nécessaire de donner certains pouvoirs et je crois que la population est d’accord avec cela. Notre problème, c’est d’adopter un projet de loi qui répond à nos besoins tout en respectant la Charte des droits et libertés. Je suis un chaud partisan de la Charte des droits et libertés. C’est probablement la meilleure chose dont nous ayons hérité. C’est pourquoi nous disons qu’il faut agir et que nous pouvons toujours corriger les erreurs qui pourraient être commises. La solution de rechange est-elle de ne rien faire du tout?

**Mme Côté:** Non, il faut une loi contre le terrorisme et il faut corriger les risques qui se posent. La solution de rechange serait d’avoir une loi distincte. C’est ce qu’ont fait les Américains lorsqu’ils ont adopté la Patriot Act. Je ne dis pas que la Patriot Act ne posera pas de problèmes, mais c’est une mesure législative indépendante qui n’aura pas pour effet, comme ce projet de loi, de contaminer tout notre régime de droit pénal et la Loi sur la preuve au Canada. C’est le risque que nous courons.

Si vous examinez les amendements qui sont proposés à la Loi sur la preuve au Canada, on élimine les articles 37 et 38, qui étaient issus des efforts ardu du monde juridique canadien, pour les remplacer avec une série de dispositions complexes que personne n’a vraiment eu le temps d’étudier et d’évaluer. Ces dispositions changeront à long terme le droit de la preuve au Canada. Ce qui est inquiétant, c’est que ces dispositions risquent d’avoir un effet à long terme et de percoler dans d’autres secteurs des sanctions ou d’interdire des activités criminelles qui ne sont

activity. We are concerned that it will fundamentally seep into our criminal law system and change many other things.

**Senator Beaudoin:** We have two solutions at the start. We could proclaim a state of emergency for a few months, and by its nature, an emergency measure is transitory. That is one possibility. The government said, "We had better have a bill that is permanent." "Permanent" is a big word. We say if the government does that, we need a sunset clause that will be strong, and we need an officer of Parliament. Then we would accept the bill. That is the choice. In the days to come, we should try to find a compromise.

**Senator Furey:** Yesterday, Ms Côté, we heard from Professor Monahan. I would like to get your reaction to a comment he made in light of Senator Beaudoin's comments. He said there is no necessary opposition between the interests of security and liberty. Security is a prerequisite to liberty because we can only enjoy our liberties in a free and democratic society if we have security from a terrorist threat such as the type that we saw on September 11. Some measures must be taken with respect to security that necessarily infringe on rights.

**Ms Côté:** Whose rights, is the question.

**Senator Furey:** Essentially, the rights of all Canadians.

**Ms Côté:** What you must think of is that we will introduce law reform where people of colour and immigrants will suffer infringement of rights. We must balance seriously what is the real threat of terrorism that we are dealing with. To my knowledge, there has not been a concrete evaluation of an imminence of threat to Canada in terms of a terrorist attack. We are responding with a heavy-handed approach in the face of an as yet unevaluated threat, and we are responding with measures that will have an impact on people who are already suffering under our criminal law system.

We have had many studies in Canada about the racist application of criminal law, either by police powers or by the courts. There was a big study on systemic discrimination in the criminal law system in Ontario about 10 years ago. There have been many studies on racist treatment of Aboriginal people. I am concerned that when we say we must ensure security in order to have liberty, it is true in the abstract. However, whose security are we thinking of? Are we really thinking of the security of the people who will be threatened by this bill? This is what is a real concern for many human rights activists. Dr. Bose may elaborate on that.

We are seriously concerned about the racist impact of the bill, not because we have, necessarily, intentional racism at every level of our criminal justice system. I am not saying that. How do we interpret threat? How do suspicions form? I am concerned that we have not thought this out properly and that the bill will threaten

pas seulement des activités terroristes, mais d'autres types d'activités criminelles. Nous nous inquiétons de ce que ces principes s'insinueront dans notre régime de droit pénal et changeront bon nombre d'autres choses.

**Le sénateur Beaudoin:** Au départ, nous avons deux solutions. Nous pouvons proclamer l'état d'urgence durant quelques mois. C'est une mesure de transition par nature. C'est une possibilité. Le gouvernement croit qu'il vaut mieux avoir une mesure législative permanente. Permanent, c'est un bien grand mot. Nous disons que si c'est ce que fait le gouvernement, il faudra une bonne mesure de temporarisation et nous aurons besoin d'un fonctionnaire du Parlement. Sous réserve de ces deux conditions, nous pourrions accepter le projet de loi. Voilà notre choix. Dans les jours à venir, nous devrions essayer d'en arriver à un compromis.

**Le sénateur Furey:** Madame Côté, nous avons entendu hier M. Monahan. J'aimerais savoir ce que vous pensez d'une observation qu'il a faite en réponse à un commentaire du sénateur Beaudoin. Il a déclaré qu'il n'existe pas nécessairement d'opposition entre les intérêts de la sécurité et la liberté. La sécurité est une condition préalable à la liberté car nous ne pouvons jouir de nos libertés dans une société libre et démocratique que si nous sommes protégés des menaces terroristes comme celle dont nous avons été témoins le 11 septembre. Certaines des mesures qu'il faut prendre en matière de sécurité empiètent nécessairement sur des droits.

**Mme Côté:** Il faut voir les droits de qui.

**Le sénateur Furey:** Il s'agit en fait des droits de tous les Canadiens.

**Mme Côté:** Ce que vous pensez, c'est que nous allons réformer le droit de telle sorte que nous allons violer les droits des gens de couleur et des immigrants. Nous devons évaluer sérieusement quelle est la menace réelle de terrorisme. À ma connaissance, il n'y a pas eu d'évaluation concrète de l'imminence d'une attaque terroriste au Canada. Nous adoptons des mesures très sévères en réaction à une menace qui n'est pas encore évaluée et nous réagissons au moyen de mesures qui auront des répercussions sur des gens déjà désavantagés dans notre régime de droit pénal.

Au Canada, on a fait de nombreuses études sur l'application raciste qu'ont fait soit les policiers, soit les tribunaux du droit pénal. Il y a eu entre autres une grande étude sur la discrimination systémique dans le régime de droit pénal en Ontario, il y a environ 10 ans. Il existe de nombreuses études sur le traitement raciste des Autochtones. Quand on dit que la sécurité est une condition préalable à la liberté, c'est vrai en théorie. Mais il s'agit de la sécurité de qui? Pensons-nous vraiment à la sécurité de ceux qui seront menacés par ce projet de loi? C'est une grave inquiétude pour les nombreux militants des droits de la personne. Mme Bose pourrait vous en dire davantage à ce sujet.

Nous sommes très inquiètes des répercussions racistes du projet de loi, non pas parce qu'il existe nécessairement un racisme intentionnel à tous les échelons de notre régime de droit pénal. Ce n'est pas ce que je dis. Comment interprétons-nous la menace? De quoi naissent les soupçons? Je crains que nous n'ayons pas

the security of some people because they will be the targets of criminal prosecutions.

**Senator Furey:** Are you saying that we should not implement measures to deal with terrorism?

**Ms Côté:** We are not saying we should not. We are not saying that at all. However, we must take time to ensure that the measures we take to promote safety will promote safety in a universal, egalitarian way and not have adverse effects against groups in our society that are already disadvantaged.

[Translation]

**Senator Poulin:** It is kind of ironic that we are studying a bill to prevent terrorism, when you think back to December 6, 1989, when 12 young women were savagely and senselessly killed at the École Polytechnique de Montréal. Today, some would venture to say that the circumstances surrounding Bill C-36 are “extraordinary.”

The events of September 11 have changed our perception of ourselves, both individually and collectively, and have also changed our sense of security living here in Canada. New York and Washington are very close to Canada, but we realize that catastrophes due to terrorism occur worldwide. I just heard there was a new incident in the United States, in Indiana, in which 35 people were wounded.

The climate of fear and anxiety is not created by Bill C-36, but by terrorism. This climate affects everyone, not just white men and women, but people of all cultures and all religions.

We have discussed the scope of Bill C-36 with the ministers concerned and senior officials to provide Canada with tools of prevention, that is, to reassure Canadians that our security agencies now have the means to prevent acts of terrorism in Canada, which is the help of other international agencies.

Very special attention was paid to the Charter of Rights and Freedoms, privacy, and access to information in order to maintain a balance that is not easily kept under the current circumstances. It is absolutely necessary to reassure the public and to provide ourselves with tools to ensure security. On that point, I really like what the Minister of Justice said: “We want Bill C-36 to be effective and fair.”

We are very grateful that the ministers and the House of Commons committee paid attention to the recommendations of the special Senate committee. They have made major amendments to the legislation. Those amendments are the result of interventions like yours. We are all concerned about the implementation of such important legislation and about its scope.

I really like the expression “new waters.” We are not the only country in this situation. It is a new experience for everyone.

suffisamment réfléchi à cette question et que le projet de loi menacera la sécurité de certaines personnes car elles seront la cible de poursuites pénales.

**Le sénateur Furey:** Dites-vous que nous ne devrions pas prendre de mesures pour lutter contre le terrorisme?

**Mme Côté:** Pas du tout. Ce n'est pas ce que nous disons. Nous devons toutefois prendre le temps de voir à ce que les mesures que nous prenons favorisent la sécurité, et ce, de façon égale et universelle et nous devons veiller à ce que ces mesures n'aient pas d'effets nuisibles pour les groupes de notre société qui sont déjà désavantagés.

[Français]

**Le sénateur Poulin:** Il est un peu ironique que nous sommes en train d'étudier un projet de loi pour prévenir le terrorisme quand on se rappelle que, le 6 décembre 1989, 12 jeunes femmes ont été tuées brutalement et inutilement à l'École Polytechnique de Montréal. Aujourd'hui, le projet de loi C-36 se situe dans un contexte qu'on ose appeler «extraordinaire».

Les événements du 11 septembre ont changé notre façon de voir individuellement et collectivement, et a changé aussi notre impression de sécurité de vivre au Canada. New York et Washington sont tout près du Canada, mais nous sommes conscients que des catastrophes dues au terrorisme se poursuivent dans le monde entier. Je viens d'apprendre qu'un nouvel incident s'est produit aux États-Unis, en Indiana, où 35 personnes ont été blessées.

Le climat de peur et d'anxiété n'est pas créé par le projet de loi C-36, mais par le terrorisme. Ce climat affecte toutes les personnes, non seulement les hommes et les femmes de race blanche, mais les gens de toutes les cultures et de toutes les religions.

Nous avons discuté de la portée du projet de loi C-36 avec les ministres impliqués et les hauts fonctionnaires pour offrir au Canada des outils de prévention, c'est-à-dire pour rassurer les Canadiens et les Canadiennes que nos agences de sécurité ont maintenant les moyens de prévenir des actes de terrorisme au pays, et ce, avec l'aide d'autres agences internationales.

Une attention toute spéciale a été portée à la Charte des droits et libertés, à la vie privée et à l'accès à l'information pour maintenir cet équilibre qui n'est pas facile à conserver dans le contexte actuel. Il faut absolument rassurer la population et se munir d'outils pour assurer sa sécurité. À ce propos, j'aime beaucoup ce que la ministre de la Justice a dit: «We want Bill C-36 to be effective and fair».

Nous sommes très reconnaissants que les ministres et le comité de la Chambre des communes aient porté attention aux recommandations du comité spécial du Sénat. Ils ont apporté des amendements majeurs à la législation. Ces amendements sont le fruit d'interventions comme les vôtres. Nous sommes tous concernés par l'implantation d'une législation aussi importante et par toute sa portée.

J'aime beaucoup l'expression «new waters». Nous ne sommes pas le seul pays dans cette situation. C'est une nouvelle expérience pour tout le monde.

It is unacceptable. We cannot be perfect, but we do have to make choices.

This morning, representatives of the Canadian Arab Federation told us that since September 11, some of their members have been harassed. We sympathized deeply with them. It is not because of Bill C-36, but because of the events of September 11. If Canadians feel that security agencies have the tools to prevent terrorism, we sincerely believe this harassment will diminish. These tools will make it possible to identify extremists, men and women, of all colours and all religions, who are ill-intentioned. We feel this should provide some comfort. At this point, would it not be better to go ahead with Bill C-36 to make sure these agencies have the necessary tools?

**Mr. Côté:** I believe we already have lots of tools in our criminal law and other types of legislation to control terrorist activity. We can add to the legislation to respond to new situations that have developed and to introduce new ways of operating.

However, I am not sure it is a good idea to feed the current fear of terrorism. I am not sure the existing threat will still be around in 10 or 15 years. There was a very serious attack, but it was not launched by a government, but by a terrorist group that is now being contained. I fear there will be an overreaction to the threat and the way it is organized. People may feel more secure, but they could already feel very safe if the government were to show them what steps can be taken under the legislation that is already in place.

[English]

**Ms Bose:** With all due respect, from where I sit within the visible minority community, I must say that most people would disagree with you when you say it was not September 11. It was always there.

We have gone from suspicion to outright accusation now.

**Senator Poulin:** Ms Bose, I do not know how the translation was done, but I said that it was because of September 11.

**Ms Bose:** I said it was magnified by September 11. The suspicion was always there, but people have been emboldened now to be xenophobic because we are all being tarred with the same brush. People have been emboldened. Somehow we have lost credibility because some of us happen to have coalitions with the alleged terrorists. Some of us may come from the same country of origin.

As for giving the security services the tools to do their job, I would agree with Ms Côté that they have the tools with which to do the job, except that the police forces of this country, whether

Ce n'est pas acceptable. Nous ne pourrions pas être parfaits, mais nous sommes obligés de faire des choix.

Ce matin, les représentants de la Fédération canado-arabe a partagé avec nous le fait que depuis le 11 septembre, certains de leurs membres souffrent de harcèlement. Nous avons énormément sympathisé avec eux. Ce n'est pas à cause du projet de loi C-36, mais à cause des événements du 11 septembre. Si les Canadiens et les Canadiennes sentent que les agences de sécurité ont les outils pour prévenir le terrorisme, nous croyons sincèrement que ce harcèlement va diminuer. Ces outils vont permettre d'identifier les extrémistes, hommes et femmes, de toutes les couleurs et de toutes les religions, qui ont de mauvaises intentions. Nous y voyons un élément de sécurisation. À ce moment-ci, ne serait-il pas mieux d'aller de l'avant avec le projet de loi C-36 pour s'assurer que les agences aient les outils nécessaires?

**Mme Côté:** Je crois que l'on dispose déjà de beaucoup d'outils dans notre droit criminel et dans d'autres types de législation pour contrôler l'activité terroriste. On peut compléter la législation pour répondre à de nouvelles situations qui se sont développées et pour apporter de nouvelles façons de fonctionner.

Cependant, je ne suis pas certaine qu'il soit bon de nourrir la psychose du terrorisme qui existe à l'heure actuelle. Je ne suis pas sûre que la menace qui existe en ce moment sera présente pour les 10 ou 15 prochaines années. Il y a eu une attaque très grave, mais ce n'est pas un État qui l'a menée, c'est un groupe terroriste qui est en train d'être circonscrit. J'ai peur qu'on ait une réaction disproportionnée à la menace et à la façon dont elle est organisée. Les gens se sentiront peut-être plus en sécurité, mais ils pourraient dès maintenant se sentir très en sécurité si le gouvernement leur présentait les mesures qu'il peut prendre en vertu de la législation déjà existante.

[Traduction]

**Mme Bose:** D'après la perspective que j'ai au sein de la communauté des minorités visibles, je soumets respectueusement que la plupart des gens ne seraient pas d'accord avec vous lorsque vous dites que ce n'était pas le cas avant le 11 septembre. Cela a toujours existé.

Nous sommes maintenant passés des soupçons aux accusations.

**Le sénateur Poulin:** Madame Bose, je ne sais pas ce que vous a dit l'interprétation, mais j'ai dit que c'était à cause du 11 septembre.

**Mme Bose:** J'ai dit pour ma part que le problème avait été accru par les événements du 11 septembre. Les soupçons ont toujours existé, mais les gens se sentent maintenant le droit d'être xénophobes puisque nous sommes tous mis dans le même panier. Les gens se sentent justifiés. Nous avons perdu notre crédibilité parce que certains d'entre nous sont associés à des terroristes allégués. Certains d'entre nous avons peut-être le même pays d'origine qu'eux.

Pour ce qui est de donner aux services de sécurité les outils dont ils ont besoin pour faire leur travail, je suis d'accord avec Mme Côté, ils ont déjà ces outils, sauf que les services policiers

federal, provincial or municipal, do not enjoy the whole-hearted support of the very community that they are asked to protect.

I return to the point of disparate impact. This legislation has a very strong and negative impact on people who happen to have my colour of skin and who do not have this British accent to protect them.

**Senator Poulin:** I do not disagree with you, Dr. Bose, far from it. Being a French Canadian who was raised in an English environment, I was called “frog” 25 times a day starting at the age of two. I can certainly empathize with the feeling of being discriminated against.

We are talking here of extraordinary circumstances. After hearing so many witnesses and after listening also to so many individuals who have taken the time to speak with me individually, I believe that the spirit of Bill C-36 is to give the tools to certain security agencies to target terrorists in all the groups, if they do exist in Canada. That would diminish discrimination against any visible minority or any woman or any man of any colour or religion. It is the other side of the coin.

**Ms Bose:** Would that it were so, senator. Unfortunately, there is a great gulf between theory and practice. A great deal of the community has come from countries where the police forces are viewed with horror. These people have a horror of any legislation that is so draconian.

I do not purport to speak for all of them, but we have had to change our position from recommending sunset to asking you to defeat this bill within the space of weeks because there has been a feeling within the community that sunset will not serve the purpose. People have already been targeted at work. I am talking about the case of Mr. Attiah at Atomic Energy Canada Limited, AECL, who was picked up and questioned. This is the reality in which we live. Unfortunately, it is interposing itself here.

I can only say, with great respect, senator, that we call for the bill to be defeated.

**Senator Jaffer:** I want to thank both of you for coming. I know, because I belong to both your organizations, of the limited resources you have. To come on such short notice means you must move mountains. All of my colleagues really appreciate your being here.

I wish that you had heard the very heart rendering statement that the chair made in the Senate. You talk about the terrorism of women every day. I recommend that you obtain the chair's statement. We understand and we are very much with you on that issue. We will work with you as long as we have breath.

Terrorism has existed, as you said, with women every day. The Air India bombing happened 10 years ago and now a courtroom cannot be built in which to hold the trial, so it will be delayed

du Canada, que ce soit les services fédéraux, provinciaux ou municipaux, n'ont pas l'appui sans réserve de la population qu'on leur demande de protéger.

Revenons à la question des effets hétéroclites. Cette mesure législative a des effets négatifs énormes pour les gens qui ont la même couleur de peau que moi et qui ne sont pas protégés par un accent britannique.

**Le sénateur Poulin:** Je ne vous contredis pas, madame Bose, loin de là. Je suis pour ma part une Canadienne française et j'ai été élevée dans un environnement anglophone. On m'a traitée de «frog» 25 fois par jour depuis l'âge de deux ans. Je peux certainement comprendre votre sentiment d'être l'objet de discrimination.

Nous parlons ici de circonstances extraordinaires. Après avoir entendu tant de témoins et après avoir écouté tant de gens qui ont pris le temps de me parler, j'estime que l'esprit du projet de loi C-36 vise à donner à certains organismes de sécurité les outils dont ils ont besoin pour cibler les terroristes dans tous les groupes, s'ils existent au Canada. Cela permettrait de diminuer la discrimination contre les minorités visibles, les femmes, les hommes de n'importe quelle couleur ou de n'importe quelle religion. C'est l'autre côté de la médaille.

**Mme Bose:** On peut toujours rêver, sénateur. Malheureusement, il existe un large fossé entre la théorie et la pratique. Un grand nombre de gens de ma communauté viennent de pays où les services policiers sont considérés avec horreur. Ces personnes ont en horreur une loi qui est aussi draconienne.

Je ne saurais parler au nom de tous les membres de ma communauté, mais nous avons modifié notre position, de la recommandation d'une disposition de temporarisation au rejet de ce projet de loi, en l'espace de quelques semaines puisque notre communauté a eu l'impression que la temporarisation ne réglerait pas le problème. Des gens ont déjà été pris pour cible au travail. Il y a eu entre autres le cas de M. Attiah, à Énergie atomique du Canada Limitée, EACL, qui a été appréhendé et questionné. Voilà notre réalité. Malheureusement, ce projet de loi y est lié.

Je ne puis que soumettre avec le plus grand respect, madame le sénateur, que le projet de loi doit être rejeté.

**Le sénateur Jaffer:** Merci à toutes les deux d'être venues nous rencontrer. Comme j'appartiens à vos deux organisations, je sais à quel point vos ressources sont limitées. Avec une invitation lancée avec aussi peu de préavis, je sais que vous devez déplacer des montagnes. Tous mes collègues apprécient beaucoup votre présence.

Vous auriez dû entendre la déclaration très touchante que notre présidente a faite au Sénat. Vous parlez du terrorisme que vivent les femmes chaque jour. Je vous recommande de consulter la déclaration de la présidente. Nous comprenons la situation et nous sympathisons avec vous. Nous continuerons de travailler avec vous jusqu'à notre dernier souffle.

Comme vous l'avez dit, des femmes sont victimes chaque jour de terrorisme. L'attentat contre Air India s'est produit il y a 10 ans et on ne peut maintenant construire une salle

again. It is interesting that when resources are needed they are used. Anyway, that is another day's topic.

The reality is that the House of Commons has passed this bill. I am sometimes blamed for being too practical. I would like to ask this of both of you: How can we, as parliamentarians, work with organizations like yours to help deal with the fear and to help people have access to parliamentarians to ensure that at least there is a lessening of harassment? I would like ideas from you on that.

**Ms Côté:** We will do some creative thinking together. Thank you for that very interesting question. Perhaps we should have a special committee on racism and the application of the anti-terrorist bill, if it is applied, where people, individuals and organizations can signal to you or to the House, incidents of racism that will be noted. Perhaps we could have special persons appointed to investigate and to report so that we can have a concrete assessment of how the bill, when enacted, will be applied and interpreted — not just by police but also by Crown agents and by our courts.

I am sure that having a mechanism to track this down would be very useful. It would inform the population that there is deep concern on the part of the Senate that this not be used as a pretext to allow discriminatory practices in our legal system. That is not the intention. I am sure that sending a strong message that way would be very helpful for people. I do not know whether you agree, Dr. Bose, since I am just extemporizing.

**Ms Bose:** I would agree, Ms Côté. I, too, am improvising as I go. The entire question of access to MPs is an important one, possibly one that is not exercised enough by members of the visible minority communities. There is also a tendency of government, in almost all developed countries, to relate to the visible minority communities either as a homogenous whole or through a series of power brokers. If you do not have access to these interlocutors, you do not get in.

I think the entire issue of citizenship will have to be revised in the light of Bill C-36 and what it means to be black, brown or yellow, and Canadian. There is a large job of education to be done. We would love to do it, but I think that some seed money must come forth.

Another point of concern for NOIWMWC is: Who will pay the bill for the anti-terrorist measures? Will it be on the back of social spending? Will it be on the back of education? Will we be less competitive as a nation because we have spent so much on securing our borders and having security measures? It is an issue of citizenship that must be brought back to the people, but I have no idea how that can be achieved.

d'audience pour tenir le procès. Ce procès sera donc retardé de nouveau. Curieusement, lorsque les ressources sont nécessaires, on les trouve. De toutes façons, c'est un autre sujet.

Le fait est que la Chambre des communes a adopté ce projet de loi. On me reproche parfois d'être trop pragmatique. J'ai une question à vous poser à toutes les deux: comment pouvons-nous, nous les parlementaires, collaborer avec des organisations comme les vôtres pour calmer les craintes des gens et les aider à communiquer avec les parlementaires afin de réduire, à tout le moins, le harcèlement? J'aimerais que vous me disiez ce que vous en pensez.

**Mme Côté:** Nous trouvons ensemble des solutions créatives. Merci de poser cette question très intéressante. Nous devrions peut-être avoir un comité spécial sur le racisme et l'application du projet de loi antiterroriste, s'il est adopté, afin que des particuliers et des organismes puissent vous signaler, à vous ou à la Chambre, les incidents de racisme qui se produiront. Il faudrait peut-être charger un groupe spécial de tenir des enquêtes et de présenter des rapports afin que nous ayons une bonne évaluation de la façon dont le projet de loi, une fois adopté, sera appliqué et interprété — pas seulement par les policiers mais aussi par les agents de la Couronne et par nos tribunaux.

Je suis sûre qu'il serait très utile d'avoir un mécanisme de surveillance de ce genre. On pourrait ainsi informer la population de ce que le Sénat est très préoccupé de la situation et que cette loi n'est pas utilisée comme un prétexte pour justifier les pratiques discriminatoires dans notre régime juridique. Ce n'est pas l'intention. Je suis sûre qu'il serait très utile à la population que vous lanciez un message clair de cette façon. Je ne sais pas si vous êtes d'accord, madame Bose, je ne fais qu'improviser.

**Mme Bose:** Je suis d'accord avec vous, madame Côté. Moi aussi, j'improviser. La question de l'accès aux députés et aux sénateurs est importante, peut-être parce que cet accès n'est pas suffisamment exercé par les membres des communautés de minorités visibles. Dans les gouvernements de la plupart des pays industrialisés, on a tendance à communiquer avec les communautés de minorités visibles soit comme si elles étaient un ensemble homogène, soit par l'entremise d'une série de courtiers du pouvoir. Il n'est pas possible de se faire entendre si l'on n'a pas accès à ces interlocuteurs.

À mon avis, il faudra revoir toute la question de la citoyenneté à la lumière du projet de loi C-36, et ce, pour les Noirs, les Bruns, les Jaunes et les Canadiens. Il faudra mener une vaste campagne d'information. Nous aimerions bien nous en occuper, mais il faudra pour cela un financement initial.

Autre chose qui préoccupe notre organisation, qui paiera la facture des mesures contre le terrorisme? Ces mesures seront-elles mises en place aux dépens des dépenses sociales? Ou de l'éducation? Notre pays sera-t-il moins concurrentiel parce que nous dépensons autant pour accroître la sécurité à nos frontières et mettre en place de telles mesures? C'est une question de citoyenneté qui doit être examinée par la population, mais je ne sais pas comment il faudrait s'y prendre.



**Senator Jaffer:** I know I had you consider the issue on another level, but the chair has been proactive in examining these issues. The Department of Justice is also working very seriously to consider ways to lessen people's fears and to continue with the values we have. I invite you to consider ways and get back to us. We can then have a discussion at another time.

**The Chairman:** We listened to you with understanding and we hear your cry. This is a difficult piece of legislation. Someone asked me the other day whether I was comfortable with it because of the amendments, assuming, I guess, that I would say yes. I said that I was not comfortable with it because I am horribly uncomfortable with why we are now in a position in this country of having to examine legislation of this nature and trying to find the balance.

Noting some of the comments just made, we may find that we must accelerate many other ways of finding that balance outside this legislation or other legislation that may come. You certainly will have a sympathetic ear from many of us in this chamber and certainly in this particular group.

Thank you so much for coming. I know it has been a struggle to get here. It says a great deal for your commitment that you wished to come. We are fortunate to have been able to hear you.

The committee adjourned.

**Le sénateur Jaffer:** Je sais que je vous ai demandé d'examiner ces questions à un autre niveau, mais notre présidente vous a devancé dans cet examen. Le ministère de la Justice envisage également très sérieusement des moyens d'alléger les craintes de la population et de conserver les valeurs que nous avons. Je vous invite à trouver des solutions et à nous les communiquer. Nous pourrions en discuter à un autre moment.

**La présidente:** Nous vous avons écoutées, nous vous comprenons et nous entendons votre appel. C'est une mesure législative difficile. Quelqu'un m'a demandé l'autre jour si j'en étais satisfaite à cause des amendements qui y ont été apportés en supposant que je répondrais par l'affirmative. J'ai dit que je n'étais toujours pas satisfaite car je suis terriblement mal à l'aise quant aux raisons qui nous amènent, au Canada, à examiner une mesure législative de ce genre et à essayer de trouver un équilibre.

Certaines des observations que nous avons entendues nous amèneront peut-être à découvrir que nous devons trouver rapidement d'autres moyens d'établir cet équilibre à l'extérieur de cette mesure législative ou de toute autre qui pourrait nous être présentée. Vous avez en tous cas dans notre Chambre et plus particulièrement dans notre comité trouvé une oreille sympathique.

Merci beaucoup de vos témoignages. Je sais qu'il vous a été difficile de venir ici. Que vous ayez souhaité venir nous rencontrer montre bien votre engagement. Nous avons eu de la chance de pouvoir vous entendre.

La séance est levée.



**Afternoon meeting:**

*From the Canadian Bar Association:*

Mr. Eric Rice, Q.C., President;

Mr. Simon V. Potter, Q.C., First Vice-President.

*From the National Organization of Imigrant and Visible Minority Women of Canada:*

Ms Anuradha Bose, Executive Director.

*From the National Association of Women and the Law:*

Ms Andrée Côté, Director Legislation and Law Reform.

**Séance de l'après-midi:**

*De l'Association du Barreau canadien:*

M<sup>e</sup> Eric Rice, c.r., président;

M<sup>e</sup> Simon V. Potter, c.r., premier vice-président.

*De l'Organisation nationale des femmes immigrantes et des femmes appartenant à une minorité visible au Canada:*

Mme Anuradha Bose, directeur général.

*De l'Association nationale de la femme et du droit:*

Mme Andrée Côté, directrice, Affaires juridiques et réforme du droit.



*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Public Works and Government Services Canada —  
Publishing  
45 Sacré-Coeur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —  
Édition  
45 Boulevard Sacré-Coeur,  
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

---

WITNESSES—TÉMOINS

**Morning meeting:**

*From the Canadian Arab Federation:*

Dr. John Asfour, President;  
Ms Amia Sherazee, Legal Counsel.

*From the Canadian Council of Criminal Defence Lawyers:*

Mr. William M. Trudell, Chair.

*From the Canadian Civil Liberties Association:*

Mr. Alan Borovoy, General Counsel.

*From the Federation of Law Societies of Canada:*

Mr. Peter Royal, Q.C., Board member for Alberta and Northwest Territories;  
Ms Katherine Corrick, Director, Policy and Legal Affairs, Law Society of Upper Canada.

*From the Office of the Information Commissioner of Canada:*

Hon. John Reid, P.C., Commissioner;  
Mr. J. Alan Leadbeater, Deputy Information Commissioner of Canada;  
Mr. J.G.D. Dupuis, Director General, Investigations and Reviews;  
Mr. Daniel Brunet, General Counsel.

*(Continued on previous page)*

**Séance de l'avant-midi:**

*De la Fédération canado-arabe:*

M. John Asfour, président;  
Mme Amina Sherazee, conseiller juridique.

*Du Conseil canadien des avocats de la défense:*

M. William M. Trudell, président.

*De l'Association canadienne des libertés:*

M. Alan Borovoy, conseiller principal.

*De la Fédération des ordres professionnels de juristes du Canada:*

M. Peter Royal, c.r., membre du Conseil de la Fédération pour l'Alberta et les Territoires du Nord-Ouest;  
Mme Katherine Corrick, directrice, Politiques des affaires juridiques, Barreau du Haut-Canada.

*Du Commissaire à l'information du Canada:*

L'hon. John Reid, c.p., commissaire;  
Mr. J. Alan Leadbeater, sous-commissaire à l'information du Canada;  
Mr. J.G.D. Dupuis, directeur général Enquêtes et révisions;  
M. Daniel Brunet, avocat général.

*(Suite à la page précédente)*