



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.

Wednesday, December 5, 2001

Issue No. 8

Seventeenth and eighteenth 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)

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 mercredi 5 décembre 2001

Fascicule n° 8

Dix-septième et dix-huitième 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)

Change in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Tkachuk substituted for that of the Honourable Senator Lynch-Staunton (*December 5, 2001*).

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	Jaffer
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)

Modification de la composition du comité:

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Tkachuk est substitué à celui de l'honorable sénateur Lynch-Staunton (*le 5 décembre 2001*).

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, December 5, 2001
(17)

[English]

The Special Senate Committee on Bill C-36 met this day, in room 160-S, Centre Block, at 9:36 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., Murray, P.C., Phalen, Poulin and Tkachuk (12).

Other senators present: The Honourable Senators Joyal, P.C. and Roche (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 University of Ottawa, Faculty of Law:

Mr. Errol P. Mendes, Professor.

From the University of New Brunswick, Faculty of Law:

Mr. Don Fleming, Professor.

From the Urban Alliance on Race Relations:

Mr. Julian Falconer, Senior Counsel;

Ms Tam Goossen, Chair;

Mr. Mel Watkins, Professor Emeritus, Economics and Political Science, University of Toronto.

From the Coalition of Muslim Organizations:

Mr. Ziyaad E. Mia, Muslim Lawyers Association, Member of the Coalition;

Mr. Khalid Baksh, Muslim Lawyers Association, Member of the Coalition.

The Chair made some opening remarks.

Professor Errol Mendes made a statement.

Professor Don Fleming made a statement.

The witnesses answered questions.

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

At 11:08 a.m., the committee resumed.

Julian Falconer, Tam Goossen, and Ziyaad Mia each made a statement.

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mercredi 5 décembre 2001
(17)

[Traduction]

Le Comité spécial sénatorial sur le projet de loi C-36 se réunit aujourd'hui, à 9 h 36, 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., Murray, c.p., Phalen, Poulin et Tkachuk (12).

Autres sénateurs présents: Les honorables sénateurs Joyal, c.p., et Roche (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 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 et d'assurer la protection des droits de la personne et des libertés civiles dans l'application de la loi à l'étude.

TÉMOINS:

De l'Université d'Ottawa, faculté de droit:

M. Errol P. Mendes professeur.

De l'Université du Nouveau-Brunswick, faculté de droit:

M. Don Fleming, professeur.

De l'Urban Alliance on Race Relations:

M. Julian Falconer, conseiller juridique;

Mme Tam Goossen, présidente;

M. Mel Watkins, professeur émérite, économie et sciences politiques, Université de Toronto.

De la Coalition of Muslim Organizations:

M. Ziyaad E. Mia, Muslim Lawyers Association, membre de la coalition;

M. Khalid Baksh, Muslim Lawyers Association, membre de la coalition.

La présidente fait une déclaration.

M. Errol Mendes fait une déclaration.

M. Don Fleming fait une déclaration.

Les témoins répondent aux questions.

À 11 h 01, le comité suspend ses travaux.

À 11 h 08, le comité reprend ses travaux.

Julian Falconer, Tam Goossen et Ziyaad Mia font une déclaration.

The witnesses answered questions.

At 12:52 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Wednesday, December 5, 2001

(18)

[*English*]

The Special Senate Committee on Bill C-36 met this day, in Room 160-S, Centre Block, at 1:30 p.m., the Honourable Joyce Fairbairn, Chair, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Beaudoin, Bryden, Fairbairn, P.C., Fraser, Furey, Jaffer, Kelleher, P.C., Lynch-Staunton, Murray, P.C., Phalen, Poulin and Tkachuk (12).

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 University of Toronto, Faculty of Law:

Ms Lorraine Weinrib, Professor;

Mr. Kent Roach, Professor.

From Queen's University, Faculty of Law:

Mr. Don Stuart, Professor.

As an individual:

Mr. Patrick J. Monahan, Professor of Law, Osgoode Hall Law School.

The Chair made some opening remarks.

Professor Lorraine Weinrib made a statement.

Professor Don Stuart made a statement.

Professor Kent Roach made a statement.

The witnesses answered questions.

At 3:38 p.m., the committee suspended.

At 3:45 p.m., the committee resumed.

Les témoins répondent aux questions.

À 12 h 52, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, le mercredi 5 décembre 2001

(18)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial spécial sur le projet de loi C-36 se réunit aujourd'hui à 13 h 30, 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 Beaudoin, Bryden, Fairbairn, c.p., Fraser, Furey, Jaffer, Kelleher, c.p., Lynch-Staunton, Murray, c.p., Phalen, Poulin et Tkachuk (12).

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 du 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'Université de Toronto, faculté de droit:

Mme Lorraine Weinrib, professeure;

M. Kent Roach, professeur.

De l'Université Queen's, faculté de droit:

M. Don Stuart, professeur.

À titre personnel:

M. Patrick J. Monahan, professeur de droit, Osgoode Hall Law School.

Le président fait quelques déclarations.

Mme Lorraine Weinrib fait une déclaration.

M. Don Stuart fait une déclaration.

M. Kent Roach fait une déclaration.

Les témoins répondent aux questions.

À 15 h 38, le comité suspend ses travaux.

À 15 h 45, le comité reprend ses travaux.

Professor Patrick Monahan made a statement and answered questions.

At 4:58 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

M. Patrick Monahan fait une déclaration et répond aux questions.

À 16 h 58, 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, Wednesday, December 5, 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 9:36 a.m. to give consideration to the bill.

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

[*English*]

The Chairman: Good morning. For those who may be watching these proceedings, we are in our third day of hearings on Bill C-36, which is the legislation involving anti-terrorist measures brought forward by the federal government as a result of the events which occurred in the United States on September 11.

Our special committee of the Senate on anti-terrorism and on the bill was asked by the government to do an advance study and bring forward our suggestions and our concerns, which we did in a report that was sent to the government, the House of Commons and the House of Commons Standing Committee on Justice and Human Rights.

The bill we have before us, for the first time this week actually in its amended form, reflects some of our serious concerns. Other concerns were not addressed, and those are under discussion with a wide variety of witnesses this week.

We have heard from the Privacy Commissioner, George Radwanski, from the bar of Quebec, from the Canadian Police Association and the Canadian Association of Chiefs of Police. We heard yesterday from the Minister of Justice and Attorney General of Canada, Anne McLellan, and from the Solicitor General of Canada, Lawrence MacAulay.

Today we begin with a series of witnesses who will provide evidence from an academic perspective and from a legal perspective. We have two very distinguished gentlemen with us this morning, Dr. Errol P. Mendes, from the University of Ottawa, and Professor Don Fleming, from the University of New Brunswick.

We are delighted that you are here, gentlemen. Please proceed.

[*Translation*]

Mr. Errol P. Mendes, Professor, Faculty of Law, University of Ottawa: I would like to thank the members of the committee for having invited me. I will make my presentation in English but a French version is available.

[*English*]

A full-length copy of my presentation of roughly 20 pages is available in both English and French. I will not read it here. Instead, I want to present to you part of what I presented on December 6, 2001 to the House of Commons Standing Committee on Justice and Human Rights. The major part of the

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 5 décembre 2001

Le Comité sénatorial spécial sur le projet de loi C-36, Loi modifiant la Code criminel, la Loi sur les secrets officiels, la Loi sur la preuve au Canada, la Loi sur recyclage des produits de la criminalité et d'autres lois et édictant les mesures à l'égard de l'enregistrement des organismes de bienfaisance en vue de combattre le terrorisme se réunit aujourd'hui à 9 h 36 pour examiner le projet de loi.

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

[*Traduction*]

La présidente: Bonjour. J'indique à ceux qui suivent nos délibérations que nous en sommes à notre troisième journée d'audiences sur le projet de loi C-36, la loi comprenant les mesures antiterroristes déposée par le gouvernement fédéral par suite des attentats qui se sont produits aux États-Unis le 11 septembre.

Le gouvernement a demandé au Comité spécial du Sénat sur ce projet de loi et le terrorisme de mener une étude préliminaire et de formuler des recommandations, ce que nous avons fait dans notre rapport qui a été remis au gouvernement, à la Chambre des communes et au Comité permanent de la justice et des droits de la personne de la Chambre des communes.

Le projet de loi dont nous sommes saisis, pour la première fois cette semaine sous sa forme modifiée, traduit certaines de nos préoccupations les plus sérieuses. D'autres recommandations n'ont pas été retenues et nous en discutons cette semaine avec toute une gamme de témoins.

Nous avons entendu le commissaire à la protection de la vie privée, George Radwanski, le Barreau du Québec, l'Association canadienne des policiers et policières et l'Association canadienne des chefs de police. Hier, nous avons reçu la ministre de la Justice et procureur général du Canada, Anne McLellan, et le solliciteur général du Canada, Lawrence MacAulay.

Aujourd'hui, nous amorçons l'audition d'une série de témoins qui nous présenteront le point de vue universitaire et juridique. Ce matin, nous accueillons deux éminents juristes, Errol P. Mendes, de l'Université d'Ottawa, et Don Fleming, de l'Université du Nouveau-Brunswick.

Nous sommes ravis de vous accueillir, messieurs. Vous avez la parole.

[*Français*]

M. Errol P. Mendes, professeur, faculté de droit, Université d'Ottawa: Je remercie les membres du comité de m'avoir invité à témoigner. Je ferai ma présentation en anglais mais une version française est disponible.

[*Traduction*]

Un exemplaire de mon mémoire d'une vingtaine de pages est disponible en anglais et en français. Je ne le lirai pas ici. Plutôt, j'aimerais vous résumer le témoignage que j'ai présenté le 6 décembre 2001 au Comité permanent de la justice et des droits des personnes de la Chambre des communes. Les principaux

amendments that I suggested to the original Bill C-36 has in fact been taken up, to my delight.

I wish to set my presentation today within the context of what could be considered a new framework for examining Bill C-36 and other anti-terrorism legislation. This framework that I am suggesting is the new territory that has come to North America: the territory between crime and war. To consider Bill C-36 and other anti-terrorism legislation only through the lens of criminal law could mean that we are actually ignoring the fact that we have moved on to a new paradigm. That new paradigm is something that we are not used to in North America. People are more accustomed to this territory in Europe and in the Middle East, but not in North America. I refer to the territory between crime and war.

The events of September 11 unfolded in a format that the experts call asymmetrical warfare. Normal, everyday citizens, going about their lives on a legal basis, suddenly, on September 11, became deadly weapons and they used deadly instruments to kill thousands of people.

How do we respond to this new territory in North America between crime and war? I suggest in my paper that the overarching principle with which to examine this new paradigm is what I call the law and justice of proportionality. I draw those principles from section 1 of our Charter of Rights and Freedoms, which basically states that most of the rights in the Charter of Rights are subject to such reasonable limits as can be demonstrably justified in a free and democratic society. The Supreme Court of Canada has elaborated on the meaning of that section and essentially laid down some fundamental principles of proportionality. In my paper I set out what those principles are.

I want to focus on the last three sets of principles in what I call the law and justice of proportionality. First, there must be a sufficient and pressing objective for the state to override fundamental rights in society. Second, there must be a rationale connection between the means chosen to meet that objective and the objective itself. Third, there must be proportionality between the effects and benefits of that limitation and the objective in question.

It is that last part that is absolutely critical in this new territory between crime and war because many of the most important provisions of Bill C-36 should be examined through the lens of this proportionality principle as, ultimately, many of them may face the test of section 1 of the Charter in the Supreme Court of Canada.

I am very pleased that the Government of Canada, despite the emergency nature of the situation, decided not to use the override provision of the Charter of Rights. That shows the commitment of this country to live up to the fundamental principles of justice entrenched in our Charter of Rights and Freedoms. While we may debate about the sunset clause or other forms of review for this legislation, the ultimate sunset clause may well be the Supreme Court of Canada.

amendements que j'avais proposés alors ont été retenus, et j'en suis ravi.

Mon exposé d'aujourd'hui se situe dans le contexte de ce qu'on pourrait appeler un nouveau cadre pour l'examen du projet de loi C-36 et les autres mesures législatives antiterroristes. Selon moi, ce cadre, c'est le nouveau territoire qui est apparu en Amérique du Nord: le territoire entre le crime et la guerre. Envisager le projet de loi C-36 et tout autre texte législatif antiterroriste du seul point de vue du droit pénal pourrait nous amener à négliger le fait que nous vivons dorénavant dans un nouveau paradigme. Ce nouveau paradigme n'est pas familier aux Nord-Américains. En Europe et au Moyen-Orient, on connaît mieux ce territoire qu'en Amérique du Nord. C'est le territoire entre le crime et la guerre.

Les événements du 11 septembre se situent dans ce que les experts appellent la guerre asymétrique. Des citoyens ordinaires vivaient de façon tout à fait normale dans le respect des lois jusqu'à ce que, soudainement, le 11 septembre, ils se transforment en arme mortelle et provoquent la mort de milliers de personnes.

Comment réagir à l'apparition de ce nouveau territoire en Amérique du Nord, le territoire entre le crime et la guerre? Dans mon mémoire, j'affirme que le principe qui nous permettra d'examiner ce nouveau paradigme est celui du droit et de la justice de la proportionnalité. Ces principes sont tirés de l'article 1 de notre Charte des droits et libertés, qui énonce essentiellement que la plupart des droits garantis par la Charte peuvent être assujettis à des limites raisonnables pouvant être justifiées dans une société libre et démocratique. La Cour suprême du Canada a précisé la signification de cet article et établi les grands principes de la proportionnalité. Dans mon mémoire, je décris ces principes.

J'insisterai sur les trois derniers principes parmi ceux que j'appelle les principes du droit et de la justice de la proportionnalité. Premièrement, il doit y avoir un objectif urgent et réel pour que l'État limite les droits fondamentaux de la société. Deuxièmement, il doit y avoir un lien rationnel entre le moyen choisi pour atteindre cet objectif et l'objectif même. Troisièmement, les effets et avantages de la restriction des droits doivent être proportionnels à l'objectif en question.

C'est cette dernière partie qui est absolument critique dans ce nouveau territoire entre le crime et la guerre, car bon nombre des dispositions les plus importantes du projet de loi C-36 doivent être examinées du point de vue de la proportionnalité puisque, en dernière analyse, beaucoup d'entre elles seront contestées aux termes de l'article 1 de la Charte devant la Cour suprême du Canada.

Je suis très heureux que le gouvernement du Canada, en dépit de l'urgence de la situation, ait décidé de ne pas invoquer la clause dérogatoire de la Charte des droits. Cela prouve que notre pays s'est engagé à respecter les principes fondamentaux de justice inscrits dans notre Charte des droits et libertés. Nous pouvons discuter de l'opportunité d'inclure dans cette loi une clause d'extinction ou une autre forme d'examen, mais, finalement, c'est la Cour suprême du Canada qui servira de clause d'extinction.

I turn to the most important provisions of Bill C-36 with which you and the House Justice Committee have dealt in the pre-study period. Regarding the definition of terrorist activity, I advocated for the removal of the word “lawful” from that section. While I agreed with the argument that only the type of dissent that is aimed at endangering life or causing serious bodily harm would be caught by the original word, nevertheless, it raised a red flag and raised the spectre of protests such as we have seen at anti-globalization meetings. I approve of the removal of the word “lawful.”

I asked, however, for greater clarification of the exemptions listed under international conventions because that has been a cause of some ambiguity. There must be clarification made to the fact that serious risk to health and the safety of the public will trigger this definition. The wording of that section, which is very critical in terms of legislative drafting, could relate to the probability of risk, as opposed to the seriousness of the risk. This is a very technical issue, which perhaps the justice department and its drafters could consider. The way in which the clause is drafted could trigger the definition if there were a high probability of a low-level danger to the public. Therefore, there should be some attention paid to the rewording of that section within the spirit of the amendments put forward by the government. I clearly lay out what the dangers are on page 8 of my presentation.

The amendment to Bill C-36 also did not remove the reference to the need for prosecutors to prove the activity was undertaken for political, religious and ideological causes. Adding the interpretive clause that the expression of political, religious and ideological beliefs is not terrorist activity unless it constitutes conduct that meets the definition does not remove the red flag of those words.

The international conventions do not require that wording. I suggest that the clearest path to the definition would be to remove that wording. We incorporated it from the British legislation, but we do not have to put it into our legislation. It would not violate the spirit of the amendments proposed by the Commons to remove that wording.

I will now speak about the two very contentious provisions, preventive arrest and investigative hearings. On preventive arrests, I focused in my presentation to the Justice Committee, and now to this committee, on the last part of the proportionality principle: the effects of such provisions on real life communities. Like many others, I worried about the possibility of segments of a community being targeted for racial profiling or in other ways.

Therefore, the annual reviews are far more important than any discussion of sunset clauses five years from now. It is that last part of the proportionality analysis regarding the effects of these provisions that is absolutely critical in any future challenge before the courts, and especially the Supreme Court of Canada. If we find out that the effects of these two provisions are to single out certain parts of community, those provisions could very well be struck down.

Je passe maintenant aux dispositions les plus importantes du projet de loi C-36 sur lesquelles le Comité de la justice de la Chambre s’est penché, ainsi que vous pendant votre étude préliminaire. En ce qui a trait à la définition d’activité terroriste, j’ai préconisé la suppression du mot «licite» de cet article. Je suis d’accord pour dire que seul le genre de dissension visant à mettre des vies en danger ou à provoquer des blessures graves était visé par le libellé original, ce libellé laissait planer le doute quant à la possibilité qu’il s’applique à des manifestations comme les manifestations anti-mondialisation. J’approuve donc la suppression du mot «licite».

J’avais toutefois demandé plus de précisions sur les exemptions découlant des conventions internationales car cela avait provoqué une certaine ambiguïté. On doit préciser que c’est le risque de compromission grave de la santé ou de la sécurité de la population qui entraîne l’application de cette disposition. Le libellé de cet article, qui est critique du point de vue de la rédaction législative, pourrait porter sur la probabilité du risque par opposition à la gravité du risque. C’est un point technique que le ministère de la Justice et ses légistes voudront peut-être examiner. L’article est libellé de telle façon qu’il pourrait s’appliquer s’il y avait une probabilité élevée de danger minime pour le public. Par conséquent, on devrait envisager de reformuler cette disposition dans l’esprit des amendements apportés par le gouvernement. Je décris clairement les dangers à la page 5 de mon mémoire.

Par ailleurs, les amendements qui ont été apportés au projet de loi C-36 n’ont pas supprimé la nécessité pour la poursuite de prouver que l’activité a été entreprise pour des motifs politiques, religieux ou idéologiques. Il ne suffit pas de préciser que l’expression de croyances politiques religieuses ou idéologiques ne constitue pas une activité terroriste à moins qu’elle réponde par ailleurs aux autres critères de la définition.

Les conventions internationales ne nécessitent pas ce libellé. J’estime que la meilleure solution serait de supprimer cette phrase. Nous l’avons importée de la loi britannique, mais elle ne nous est pas nécessaire. Supprimer ces mots ne violerait pas l’esprit des amendements proposés par la Chambre des communes.

J’aborderai maintenant les deux articles les plus litigieux, soit ceux portant sur l’arrestation préventive et l’investigation. Concernant les arrestations préventives, j’insisterai devant vous, comme je l’ai fait devant le Comité de la justice de la Chambre, sur la dernière partie du principe de la proportionnalité: les effets de ces dispositions sur la population. Comme bien d’autres, je m’inquiète de la possibilité que des groupes soient ciblés et fassent l’objet d’un profilage racial ou autre.

Par conséquent, les examens annuels sont beaucoup plus importants que toute clause d’extinction qui s’appliquera dans cinq ans. C’est l’analyse de la proportionnalité concernant les effets de ces dispositions qui est cruciale pour toute contestation judiciaire future, surtout devant la Cour suprême du Canada. Si nous constatons que ces deux articles ont pour effet d’isoler certains groupes de notre collectivité, ils pourraient fort bien être annulés.

For those reasons, I suggested greater emphasis on annual reviews rather than sunset clauses, which is not the effective method of oversight that others make it out to be. A majority government could pass the legislation again with great ease. For that reason, I suggested in my presentation before the Justice Committee, and now before this committee, that those annual reviews must be examined and beefed up.

On page 14 of my presentation, I suggest how those annual reviews could be beefed up within the spirit of the amendments put forward by the House of Commons. I suggest that the annual reviews could be extended to require the relevant oversight agencies, such as CSIS, the RCMP and the CSE, to report on the use of these and other provisions of the bill before Parliament. Likewise, this committee or committees of the Senate and the House could call on the Privacy Commissioner and the Access to Information Commissioner, as part of their annual report to Parliament, to report on how they view the use of anti-terrorism legislation to be affecting the fundamental human rights and civil liberties of Canadians.

I suggest that the Chief Commissioner of the Canadian Human Rights Commission could be tasked as the key ombudsman for the citizens as regards the appropriate balancing between security and human rights. In fact, you may already have the type of ombudsman you called for in your pre-study in that office. If you would propose that type of role to be adopted by the Chief Commissioner of the Canadian Human Rights Commission, you could very well then have an additional strengthening of the oversight mechanisms.

Given the application of the proportionality principles, and especially as they may be applied to the provisions of this bill in a court challenge, that last part of the proportionality analysis must be examined very carefully. That is why you need a very strong oversight mechanism.

Turning to the listing of terrorist groups on page 15 and following part of my presentation, I suggest that the effects of that provision have to be considered very carefully to ensure that groups from particular minorities are not singled out without cause, thereby undermining the fundamental values of equality and multiculturalism in our society. This argues again for the requirement for a strengthened annual review. I suggest on page 17 that the Privacy Commissioner and the Chief Commissioner of the Canadian Human Rights Commission could be tasked by Parliament to monitor the listing of terrorist groups to ensure that the fundamental principles of equality, multiculturalism and other fundamental human rights are observed in the drawing up of the list.

In my submission to the House of Commons and this committee, I included some points on the Access to Information Act and the Privacy Act.

I agreed with the testimony of the two commissioners before the Justice Committee, based on the proportionality analysis, which is in my paper. The government went far in its efforts to

Pour ces raisons, j'estime qu'on devrait insister davantage sur les examens annuels que sur la clause d'extinction, laquelle n'est pas une méthode de surveillance aussi efficace que certains le prétendent. Un gouvernement majoritaire pourrait facilement adopter de nouveau la loi. Voilà pourquoi, lors de ma comparution devant le Comité de la justice et encore aujourd'hui, je fais valoir que ces examens annuels doivent être revus et renforcés.

À la page 9 de mon mémoire, j'affirme qu'on pourrait renforcer ces examens annuels dans l'esprit des amendements présentés par la Chambre des communes. Je propose qu'on élargisse la portée de ces examens annuels en exigeant des organismes de surveillance compétents, tels que ceux qui surveillent le SCRS, la GRC et le CST, de rendre des comptes au Parlement sur le recours à ces dispositions et à d'autres dispositions du projet de loi. De même, les comités de la Chambre des communes et du Sénat pourraient demander au commissaire à la protection de la vie privée et au commissaire à l'information, dans le cadre de leur rapport annuel au Parlement, de leur faire part de leur point de vue sur l'usage des mesures législatives antiterroristes et leurs effets sur les droits fondamentaux et les libertés civiles des Canadiens.

Je propose que l'on confie au président de la Commission canadienne des droits de la personne le rôle d'ombudsman des citoyens dont la tâche serait d'assurer l'équilibre entre la sécurité et les droits de la personne. En fait, c'est ce que ferait l'ombudsman dont vous avez réclamé la nomination dans votre étude préliminaire. En confiant ce rôle au président de la Commission canadienne des droits de la personne, on renforcerait les mécanismes de surveillance.

Compte tenu de l'application des principes de la proportionnalité, surtout dans le cadre d'une contestation judiciaire de ce projet de loi, cette dernière partie de l'analyse de la proportionnalité doit être faite avec soin. Voilà pourquoi il vous faut un mécanisme de surveillance à toute épreuve.

En ce qui a trait à la liste des groupes terroristes, aux pages 10 et suivantes de mon mémoire, je dis qu'il faudra examiner très attentivement les effets de cette disposition pour s'assurer qu'aucune minorité particulière n'est singularisée sans raison, ce qui minerait les valeurs fondamentales d'égalité et de multiculturalisme de notre société. Encore une fois, cela plaide en faveur d'un renforcement de l'examen annuel. À la page 11, je propose que le Parlement confie au commissaire à la protection de la vie privée et au président de la Commission canadienne des droits de la personne la tâche de contrôler la liste des groupes terroristes afin de garantir le respect des principes fondamentaux de l'égalité, du multiculturalisme et des droits de la personne en général dans le processus d'élaboration de cette liste.

Dans mon témoignage devant le comité de la Chambre des communes et devant votre comité, j'ai abordé la question de la Loi sur l'accès à l'information et de la Loi sur la protection des renseignements personnels.

En fonction de l'analyse de la proportionnalité que je fais dans mon mémoire, j'abonde dans le même sens que les deux commissaires lors de leur comparution devant le Comité de la

meet the concerns of the two commissioners. The decision to only issue certificates after an order for disclosure has been made in proceedings will considerably strengthen the accountability mechanisms. I suggest that, to give a greater comfort level to the public and both commissioners and to meet some of the objections of the Access to Information Commissioner, you may want to consider an express provision that nothing in Bill C-36 detracts from the existing powers of the two commissioners to fulfil their mandates under their enabling legislation up to and including the time when the minister issues the certificate and it is upheld by judicial review.

In my conclusion, I return to this new territory between crime and war. I suggest that it is difficult for people in my position and for my colleagues, like Professor Don Fleming, to deal with these issues. We have been raised, in some respects, on the Charter of Rights and Freedoms.

To be asked how to balance security with human rights gives us a tremendous burden. To always allude back to history, such as the Japanese-Canadians' internment, the October Crisis or the McCarthy Era in the U.S, is to torture a Buddhist saying: "...trying to step into the same history twice." This is not the same history, but rather, this is a new paradigm such as North America has never faced before. In this new paradigm we have to use all our knowledge and all our wisdom to try to meet the challenge of this new paradigm, without allowing it to overwhelm our fundamental values of human rights, equality and multiculturalism.

The Chairman: Thank you, Dr. Mendes.

Mr. Don Fleming, Professor, Faculty of Law, University of New Brunswick: Honourable senators, thank you for this invitation to appear before your committee.

Professor Mendes' observation about asymmetrical warfare and the new situation in which we find ourselves is a point that should be well taken and we should keep that in mind when we are reviewing Bill C-36.

We should also keep in mind that other countries have experienced this over the years. For example, recently, several of my colleagues, who are permanent residents of Europe, returned after September 11. I asked them what they thought of the situation. Their response was that North America has finally joined the rest of the world. In other words, there are other countries that have had the experience that we are now facing. There are some that have dealt with it adequately, and some that have dealt with it quite inadequately. Some have dealt with it embarrassingly inadequately. We can do well to examine those examples.

On September 11, 2001, we witnessed the death of thousands of innocent people merely because committed groups of individuals sacrificed their lives to make it so. At most, those terrorists required only a few hundred thousand dollars of seed money — easily obtained nowadays — institutional training that is common to many laypersons and, most importantly, a victim

justice de la Chambre. Le gouvernement a fait l'impossible pour répondre aux préoccupations des deux commissaires. Il a été décidé de permettre la délivrance de certificats seulement après qu'une ordonnance de divulgation soit rendue dans le cadre de procédures judiciaires; cela améliore considérablement les mécanismes de reddition de comptes. Toutefois, pour rassurer davantage le public et les deux commissaires et pour répondre à certaines des objections du commissaire à l'information, le gouvernement pourrait envisager une disposition disposant expressément que rien dans le projet de loi C-36 ne diminue les pouvoirs qu'ont les deux commissaires de remplir leur mandat, conformément à la loi habilitante, et ce, jusqu'au moment où le ministre délivre un certificat et que ce certificat est confirmé par examen judiciaire.

Dans ma conclusion, je reviens à ce nouveau territoire entre le crime et la guerre. Je signale qu'il est difficile pour les gens comme moi et mes collègues, comme le professeur Fleming, de traiter de ces questions. À certains égards, nous n'avons connu que la Charte des droits et libertés.

C'est un fardeau considérable que de devoir trouver l'équilibre entre la sécurité et les droits de la personne. Faire allusion aux événements du passé, tels que l'internement des Nippo-Canadiens, la Crise d'octobre ou l'époque de McCarthy aux États-Unis, c'est déformer un proverbe bouddhiste qui dit qu'il ne faut pas entrer deux fois dans la même histoire. Ce n'est pas la même histoire, c'est plutôt un paradigme nouveau pour l'Amérique du Nord. Dans ce nouveau paradigme, nous devons mettre à contribution toute notre connaissance et toute notre sagesse pour relever le défi sans négliger nos valeurs fondamentales de droits de la personne, d'égalité et de multiculturalisme.

La présidente: Merci, monsieur Mendes.

M. Don Fleming, professeur, faculté de droit, Université du Nouveau-Brunswick: Mesdames et messieurs les sénateurs, je vous remercie de m'avoir invité à témoigner.

Les observations du professeur Mendes sur la guerre asymétrique et la nouvelle situation dans laquelle nous nous trouvons sont très pertinentes; nous devrions les garder à l'esprit pendant notre examen du projet de loi C-36.

Nous devrions aussi nous rappeler que d'autres pays ont vécu cela au fil des ans. Ainsi, récemment, plusieurs de mes collègues qui étaient des résidents permanents d'Europe sont revenus au Canada après le 11 septembre. Je leur ai demandé ce qu'ils pensaient de la situation. Ils m'ont répondu que l'Amérique du Nord s'était enfin jointe au reste du monde. Autrement dit, bien d'autres pays ont vécu ce que nous vivons maintenant. Certains ont su relever le défi. D'autres n'ont lamentablement pas été à la hauteur et il serait dans notre intérêt de tirer des enseignements de ces pays.

Le 11 septembre 2001, nous avons assisté à la mort de milliers d'innocents, mort provoquée parce que des groupes d'hommes se sont engagés à sacrifier leur vie pour qu'il en soit ainsi. Au plus, ces terroristes n'ont eu besoin que de quelques centaines milliers de dollars en fonds de démarrage — somme facile à obtenir de nos jours — et d'une formation que peuvent obtenir bien des

state that lacks adequate security measures at airports, industrial sites, power plants and other obvious terrorist targets.

Recall that the terrorists of September 11 did not rely on high technology. They did not employ combat training techniques and they did not require secret information or restricted knowledge. They merely copied old-fashioned tactics of the common armed thief.

The terrorists noted security weaknesses at the initial crime site. They forcibly gained control over a few vehicles, and they did so by stabbing people with everyday utility knives. The September 11 terrorists departed from the thief only in one respect: They sought self-destruction and blind revenge, while the thief seeks only personal gain.

Following September 11, much remains unchanged. Reporters and others moved through eight airport security checks with apparent ease. Canadians blundered into restricted areas around nuclear power plants, accidentally, without anybody even managing to find them for hours. Other terrorists, wrapped in explosives, happily videotaped their last goodbyes to family and calmly walked into public gatherings to blow themselves and others into oblivion.

North American governments could frustrate the majority of standard terrorist threats by committing more resources to the basics. They could improve security over objects that terrorists can transform into destructive weapons. They could increase the number of police. They could enhance the training of police forces. They could improve the expertise of our intelligence services and they could extend their reach into every part of the diverse mosaic of Canadian society.

Bill C-36 does not focus on those elements. It ignores their elemental cost effectiveness and their relatively benign methods of protecting Canadians from the most obvious and likely terrorist threats. Instead, Bill C-36 creates new and invasive powers over the individual and bestows those powers on government ministers and policing and security agencies. The bill goes even further: It revokes accountability over the exercise of those powers by diminishing judicial oversight and other independent objective review procedures. It makes no provision to compensate for the inevitable injuries that the exercise of those powers will inflict on innocent victims.

This leads me to observe what has changed since September 11: the spirit of North America. Once a confident and open society that derived great benefit from the innovative developments and wealth engendered by Western democratic freedoms, it is reverting to the impoverishment of paranoia and self-doubt. Our government fosters that reversion when it makes laws that circumscribe personal freedoms and, at the same time, remove the protection that accountability for the exercise of power provides.

profanes et, surtout, d'un État dont les mesures de sécurité aux aéroports, aux installations industrielles, centrales électriques et autres cibles faciles pour les terroristes étaient insuffisantes.

N'oubliez pas que les terroristes qui ont commis les attentats du 11 septembre n'ont pas recouru à la haute technologie. Ils n'ont pas employé des techniques de combat ni compté sur des renseignements secrets. Ils ont tout simplement copié les vieilles tactiques du voleur à main armée.

Les terroristes ont pris note des faiblesses du système de sécurité au premier site du crime. Par la force, après avoir donné des coups de couteau bien ordinaires, ils ont pris le contrôle de quelques véhicules. La seule distinction entre les voleurs et ces terroristes, c'est que ces derniers étaient motivés par la vengeance aveugle et l'autodestruction, alors que les voleurs ne cherchent qu'à s'enrichir.

Depuis le 11 septembre, bien peu de choses ont changé. Des journalistes et d'autres ont pu traverser les contrôles de sécurité dans huit aéroports assez facilement. Des Canadiens se sont retrouvés dans les zones protégées près des centrales nucléaires, accidentellement, et ils y sont restés des heures avant qu'on les trouve. D'autres terroristes, des explosifs collés au corps ont filmé leurs adieux à leurs familles pour ensuite, calmement, se rendre dans des lieux publics avant de se faire sauter et tuer des innocents.

Les gouvernements de l'Amérique du Nord pourraient faire échec à la majorité des menaces terroristes ordinaires en affectant davantage de ressources aux mesures de base. Ils pourraient améliorer la protection de ces choses que les terroristes peuvent transformer en armes destructrices. Ils pourraient augmenter le nombre d'agents de police. Ils pourraient améliorer la formation des forces de l'ordre. Ils pourraient améliorer les compétences de nos services de renseignement et leurs relations avec toutes les parties de la mosaïque de la société canadienne.

Le projet de loi C-36 fait fi de la rentabilité et de la simplicité des meilleures méthodes de protection des Canadiens contre les menaces terroristes les plus évidentes et les plus probables. Plutôt, le projet de loi C-36 crée des pouvoirs nouveaux et radicaux à l'égard des particuliers et les confère au ministre et aux forces de l'ordre. Le texte législatif va encore plus loin: il révoque la reddition de comptes sur l'exercice de ces pouvoirs en limitant le contrôle judiciaire et les autres procédures d'examen objectif et indépendant. Il ne prévoit aucune indemnisation pour les préjudices inévitables que l'exercice de ces pouvoirs entraînera pour les victimes innocentes.

Cela m'amène à signaler ce qui a changé depuis le 11 septembre: l'esprit qui règne en Amérique du Nord. Une société jusque-là confiante et ouverte qui profitait largement des progrès novateurs et des richesses engendrés par les libertés démocratiques occidentales se retrouvent aujourd'hui appauvris par la paranoïa et le doute. Notre gouvernement favorise cette régression lorsqu'il adopte des lois qui limitent les libertés personnelles tout en supprimant la protection qu'offre la reddition de comptes liée à l'exercice du pouvoir.

Moreover, experience has proven that such laws just do not work. Witness the many long-delayed reversals of major terrorist convictions in the United Kingdom. Note, as well, the Bloody Sunday Inquiry.

My final comment deals with the implementation of treaty obligations. First, I remind the committee that, while Canada should implement its treaty obligations, frequently it does not. For example, the CRTC frustrated the U.S. for years by permitting Canadian cable television companies to pirate American television signals and to sell those signals for profit to the Canadian public. The CRTC added salt to that wound by permitting our cable companies to displace U.S. advertising on those pirated TV signals with Canadian advertising, with revenues, naturally, going to our own cable companies. Only the negotiations over the Free Trade Agreement forced Canada to comply with obligations that our conflicting legislation had previously denied.

Two other examples arise from international human rights obligations. Canada ignored its first violation of the International Covenant on Civil and Political Rights for years — I refer to the *Lovelace* case — by refusing to amend the Indian Act. Only the threat of the upcoming Charter of Rights and Freedoms eventually prodded Canada to bring that legislation into line.

More recently, Canada has brazenly stated that it would ignore another obligation under the Convention on Civil and Political Rights. That occurred after the U.N. Human Rights Committee held that Ontario's public funding of Catholic schools violated the freedom of other religious groups.

A final example of the Canadian government's reluctance to implement its treaty obligations has forced the Supreme Court of Canada to act. In 1999, the *Baker* case occurred, and the majority of the court held that Canada must adhere to the rule of the International Convention on the Rights of the Child, a treaty that Canada had ratified, but had not yet bothered to implement.

Suddenly, Canada is doing an about-face. Bill C-36 seeks to implement treaties that Canada has not yet ratified: two anti-terrorist conventions and the Convention on the Safety of the United Nations and Associated Personnel.

I applaud the Canadian government for implementing those treaties and eventually, hopefully, for ratifying them. However, as others more competent in the minutiae of Bill C-36 have pointed out, Canada can implement those international anti-terrorism conventions without being so invasive of human rights norms. For example, you should read the *Security of Freedom*, which I note some members of the Senate already have, and the chapters there by Professor Kent Roach, Professor Martha Shaffer and Professor Don Stuart. Note also that Canada has already implemented many of its anti-terrorist treaty commitments without violating its

En outre, l'expérience a prouvé que ces lois ne donnent pas les résultats escomptés. À preuve les nombreuses procédures interminables de non-lieu visant de sérieuses condamnations terroristes au Royaume-Uni. Signalons également l'enquête sur le «dimanche sanglant».

Ma dernière observation porte sur la mise en vigueur des obligations issues des traités. Tout d'abord, je rappelle au comité que, même si le Canada doit mettre en vigueur ses obligations d'origine conventionnelle, il arrive souvent qu'il ne le fasse pas. Par exemple, le CRTC a mécontenté les États-Unis pendant des années en autorisant les câblodistributeurs canadiens à pirater les signaux de télévision américains et à vendre ces signaux aux Canadiens avec bénéfice. Le CRTC a ajouté de l'huile sur le feu en autorisant nos câblodistributeurs à remplacer par des annonces publicitaires canadiennes les annonces américaines diffusées sur ces signaux de télévision piratés, là encore en empochant les recettes. Seules les négociations entourant l'accord de libre-échange ont obligé le Canada à se conformer aux obligations que lui permettaient d'éviter jusque-là nos lois contradictoires.

Deux autres exemples découlent des obligations internationales relatives aux droits de la personne. Le Canada a fait fi pendant des années de sa première violation de la Convention internationale sur les droits civils et politiques — je veux parler de l'affaire *Lovelace* — en refusant de modifier la Loi sur les Indiens. Seule la menace de l'application prochaine de la Charte des droits et libertés a fini par inciter le Canada à régulariser cette loi.

Plus près de nous, le Canada a déclaré sans ambages qu'il ferait fi d'une autre obligation découlant de la Convention sur les droits politiques et civils. Cela s'est passé après que le Comité des droits de l'homme des Nations Unies a soutenu que le financement public des écoles catholiques de l'Ontario allait à l'encontre de la liberté d'autres groupes religieux.

Un dernier exemple de la réticence du gouvernement canadien à mettre en oeuvre ses obligations d'origine conventionnelle a obligé la Cour suprême du Canada à intervenir. En 1999, il y a eu l'affaire *Baker*, et la majorité des juges de la Cour suprême ont statué que le Canada devait respecter la règle de la Convention internationale sur les droits de l'enfant, traité que le Canada avait ratifié mais n'avait pas encore pris la peine de mettre en vigueur.

D'un seul coup, le Canada fait volte-face. Le projet de loi C-36 vise à mettre en oeuvre des traités que le Canada n'a même pas encore ratifiés: deux conventions antiterroristes et la Convention sur la sécurité du personnel des Nations Unies et du personnel associé.

Je félicite le gouvernement canadien d'avoir mis en vigueur ces traités et décidé de les ratifier un jour prochain, du moins nous l'espérons. Toutefois, comme d'autres experts connaissant mieux les détails du projet de loi C-36 l'ont signalé, le Canada peut mettre en oeuvre ces conventions internationales de lutte contre le terrorisme sans enfreindre à ce point les normes relatives aux droits de la personne. Par exemple, vous devriez lire l'ouvrage intitulé *Security of Freedom*, que certains sénateurs ont déjà en main, d'après ce que je peux voir, et notamment les chapitres rédigés par les professeurs Kent Roach, Martha Shaffer et Don

international human rights obligations. Again, articles in this text point that out as well.

Sadly, I am not certain that some sections of Bill C-36 can make that claim. For example, the wide definition of “terrorist activity” exceeds the definitions in the very treaties it seeks to implement. Let us compare the relevant parts of the definition of “terrorist activity” in clause 4 concerning proposed Criminal Code section 83.01(1) in the bill with Article 2(b) of the International Convention on the Suppression of the Financing of Terrorism. They do not match. Ours is wider. There is no reason for it.

That kind of thing could lead to a violation of Article 2 of the Covenant on Civil and Political Rights, which obligates Canada, and I am quoting here: “...to adopt such laws or other measures as may be necessary to give effect to the rights recognized in the present Covenant.”

Similarly, other contentious issues of Bill C-36 exist. These have already been mentioned: the listing of terrorist provisions, the investigative hearings provisions, the recognizance with conditions provisions and the proposed restrictions on disclosure of information provisions. These could violate specific rights set out in the Covenant on Civil and Political Rights in Article 9, on the liberty and security of the person, in Article 14, on the equality of all persons before courts and tribunals and in Article 17, on the freedom from arbitrary interference.

In conclusion, I reiterate my first point. The Canadian government does not appear willing to commit resources to the basic needs of combatting terrorism: improved security around terrorist targets, expanded and better trained police forces and highly trained intelligence personnel extended into every community. I join others in congratulating the federal government for its eagerness to join in a much-needed international effort to eliminate terrorism. However, at the same time, I reflect the views of many in stating that Bill C-36 is a well-intentioned but rushed and flawed piece of complex legislation. As a result, it should constitute a temporary measure, not a permanent one.

I suggest therefore that the Senate and Parliament adopt the recommendations in the first report of the Special Committee on Bill C-36. In particular, I urge that the government re-examine that report and adopt objective and vigorous monitoring processes to review the exercise of powers provided in the bill, and that it also adopt the five-year sunset clause.

In closing, I will give you an old law teacher’s maxim. In cases shortly after the Second World War finished there were some very irrational decisions by courts like the House of Lords. Those of us teaching those cases always warn our students that those were

Stuart. Je signale également que le Canada a déjà mis en oeuvre bon nombre de ces engagements concernant la lutte contre le terrorisme sans violer ses obligations internationales relatives aux droits de l’homme. Là encore, certains chapitres de cet ouvrage sont très pertinents.

Malheureusement, je crains que cela ne soit pas le cas de certaines parties du projet de loi C-36. Par exemple, la définition très large de «activité terroriste» va bien au-delà de celle que comportent les divers traités que le projet de loi vise à mettre en vigueur. Comparons les parties pertinentes de la définition d’«activité terroriste» à l’article 4 du projet de loi, concernant le projet du paragraphe 83.01(1) du Code criminel et l’alinéa 2b) de la Convention internationale relative à la répression du financement du terrorisme. Elles ne concordent pas. Notre définition est plus large, ce qui n’a pas lieu d’être.

Ce genre de chose pourrait entraîner une violation de l’article 2 de la Convention relative aux droits civils et politiques, en vertu duquel le Canada est obligé, et je cite: «... à prendre [...] les arrangements devant permettre l’adoption de telles mesures d’ordre législatif ou autre, propres à donner l’effet aux droits reconnus dans le présent pacte.»

De même, le projet de loi C-36 soulève d’autres questions litigieuses. On en a déjà parlé: les dispositions relatives à l’inscription des terroristes, aux investigations, aux engagements contractés à certaines conditions, ainsi que les limites prévues visant la divulgation de certains renseignements. Toutes ces dispositions pourraient aller à l’encontre de droits précis énoncés à l’article 9 de la Convention sur les droits civils et politiques, ou de droits relatifs à la liberté et à la sécurité de la personne, à l’article 14, à l’égalité de tous devant les tribunaux et, à l’article 17, à la liberté contre toute ingérence arbitraire.

En conclusion, je répète ce que j’ai dit au début. Le gouvernement canadien ne semble pas prêt à engager des ressources pour les mesures fondamentales de lutte contre le terrorisme: l’amélioration de la sécurité autour des cibles des terroristes, l’accroissement des corps policiers et leur meilleure formation, ainsi que le déploiement d’une élite d’agents de renseignement dans toutes les collectivités. Je me joins à d’autres pour féliciter le gouvernement fédéral de son désir de participer à une initiative internationale très nécessaire en vue de mettre fin au terrorisme. Toutefois, parallèlement, je me fais l’écho de tous ceux qui ont déclaré que le projet de loi C-36, malgré ses bonnes intentions, n’est qu’un projet de loi imparfait qu’on essaie d’adopter à la hâte. En conséquence, il devrait être considéré comme une mesure temporaire et non permanente.

Je propose donc que le Sénat et le Parlement adoptent les recommandations contenues dans le premier rapport du Comité spécial sur le projet de loi C-36. Et notamment, je demande instamment au gouvernement de revoir ce rapport et d’adopter des mécanismes de contrôle objectifs et rigoureux en vue d’examiner l’exercice des pouvoirs prévus dans ce projet de loi, ainsi qu’une disposition de temporisation au bout de cinq ans.

Je voudrais conclure sur une vieille maxime chère au professeur de droit. Lors des procès tenus peu après la fin de la Seconde Guerre mondiale, les tribunaux comme la Chambre des lords ont rendu des décisions très irrationnelles. Ceux d’entre nous qui

wartime decisions. They were decisions made in the heat of the moment, so to speak. They were not decisions that live for very long as relevant, as legal and as acceptable. The same provision applies with legislation.

The Chairman: Thank you very much, Professor Fleming. We will now go to questioning. I should draw to the attention of senators that we have 55 minutes. Let us use these minutes to the maximum, but not beyond.

Senator Beaudoin: My first question is for Professor Fleming. Do you consider Bill C-36 as an implementation of the treaties — I am told it is 12 treaties that we have signed — in the field of terrorism?

Mr. Fleming: Yes, I do. The bill lists nine or ten treaties that it specifically implements. Again, as others have pointed out, provisions of legislation already in existence have implemented those treaties. I would also point out that all of the anti-terrorism treaties are highly specific to certain activities. That is because the international community is not comfortable defining acts of terrorism or what terrorists are. As a result, when we go about implementing those pieces of treaty commitments, we have to be fairly specific in the way that we define “terrorism” and we have to define it in many different ways.

Senator Beaudoin: I am sure some of my colleagues will come back to that question.

[*Translation*]

I liked the expression you used, namely: “the proportionality test between war and peace, crime and war.” However, I do not understand why you are against a sunset clause, because everything is based on section 1 of the Charter.

In a free and democratic society, is it reasonable to confer additional power, and how does this power stand in relation to the Charter of Rights and Freedoms? I support additional power, it is necessary. I have nothing to say against that because the government has made its choice and it is its right to do so.

But since this measure is permanent and not temporary, I feel that the only recourse we have is a sunset clause. But you feel that an annual review is sufficient. I must admit that I cannot quite support that idea.

In a country like Canada which has a parliamentary system like England, a majority government can, of course, pass laws more easily. This is possible under our parliamentary system which I rather like. Yet, a sunset clause already exists in two other areas. Why should it not be possible to have it in this case, which is just as important as the other two?

enseignent cette jurisprudence mettent toujours en garde leurs étudiants en leur disant qu’il s’agissait de décisions rendues en temps de guerre. Ces décisions ont été rendues dans le feu de l’action, si l’on peut dire. Ce n’étaient pas des décisions durables car elles n’étaient ni pertinentes, ni acceptables du point de vue juridique. Il en va de même pour ce projet de loi.

La présidente: Merci beaucoup, monsieur Fleming. Nous passons maintenant aux questions. Je tiens à signaler à mes collègues sénateurs qu’il nous reste 55 minutes. Essayons d’en tirer le meilleur parti possible.

Le sénateur Beaudoin: Ma première question s’adresse à M. Fleming. À votre avis, le projet de loi C-36 met-il en vigueur les traités que le Canada a signés — qui sont au nombre de 12, paraît-il — dans le domaine du terrorisme?

M. Fleming: Oui. Le projet de loi énumère neuf ou dix traités qu’il vise expressément à mettre en vigueur. Là encore, comme d’autres l’ont signalé, des dispositions législatives déjà en vigueur ont mis en oeuvre ces traités. J’ajoute que tous les traités portant sur la lutte contre le terrorisme traitent de façon très précise de certaines activités. C’est pourquoi la communauté internationale hésite à définir les actes de terrorisme ou les terroristes. En conséquence, lorsque nous allons mettre en vigueur ces engagements d’origine conventionnelle, nous devons être très précis dans la façon dont nous définissons «terrorisme», et nous devons en donner de nombreuses définitions différentes.

Le sénateur Beaudoin: Je suis sûr que certains de mes collègues reviendront sur cette question.

[*Français*]

J’aime beaucoup les termes que vous avez utilisés: «le test de la proportionnalité entre la guerre et la paix, entre le crime et la guerre». Cependant je n’arrive pas à comprendre pourquoi vous êtes contre la clause d’extinction. Ma raison est la suivante: tout est basé sur l’article 1 de la Charte.

Dans une société libre et démocratique, est-il raisonnable d’avoir des pouvoirs additionnels et comment ces pouvoirs sont-ils reliés à la Charte des droits et des libertés? Je suis en faveur des pouvoirs additionnels, ils sont nécessaires. Je ne conteste rien à ce sujet car le gouvernement a fait son choix et il a parfaitement le droit de le faire.

Mais comme la mesure est permanente et non transitoire, je me dis alors que la seule sécurité qu’il nous reste, c’est d’avoir une clause d’extinction et, de votre part, vous dites que la révision annuelle suffit. Je dois avouer que j’ai un peu de mal avec cette notion.

Dans un pays comme le Canada, dont le régime est de type parlementaire comme l’Angleterre, un gouvernement majoritaire peut, évidemment, adopter des lois plus facilement. C’est notre système parlementaire et je l’aime bien. Toutefois, on accepte la clause d’extinction dans deux domaines. Pourquoi ne l’accepterions-nous pas dans d’autres domaines tout aussi importants?

[English]

Mr. Mendes: I am not against sunset clauses and I am pleased that there are two sunset clauses concerning the investigative hearings and preventative arrest provisions. However, the origins for sunset clauses in the United States come from its separation of powers. We do not have the type of separation of powers that exists in the United States because of our parliamentary system, in essence, especially where you have a first-past-the-post system with the tradition of majority governments.

The usefulness of sunset clauses has troubled me, to be frank, because with a majority government you can immediately pass it again. There is a sunset clause for the entire bill, which is called the Supreme Court of Canada. Once you have made the decision to subject the entire bill to judicial review, you then have the possibility that any or all of these provisions could be thrown out by the Supreme Court of Canada. For that reason, it is critical to have an informed basis for that type of decision making. That type of decision making by the Supreme Court of Canada will only come if there is sufficient evidence to suggest that the laws and justice of proportionality, as I call it, are being violated.

How will they get that? They can only get that by effective information gathering. The annual review proposed by the amendments is a great start, but it could be extended to requiring other oversight agencies to come before both Houses of Parliament to present their annual reports. Perhaps there should be one office to fulfil the original intention of the pre-study committee, such as the Commissioner of the Human Rights Commission, who could act as the ombudsman on behalf of all Canadians to ensure that the balance between security and human rights is observed. It is critical, in terms of the courts being able to do their job, for the information to come out. The sunset clause may be five years too late. We are witnessing that in some respects already in the United States.

Senator Beaudoin: Yes, I agree with you concerning the annual report. That is a good idea. It is not there. You suggest that it should be. That is fine. Professor Fleming suggested that we follow the lines of the pre-study, if I understood him correctly.

We have a big problem. It is new. We have to be quite sure of what we do. We know how the Supreme Court will react in the case of war, but not exactly what that is now because the measure is permanent. This is the fundamental fact. I agree with you. I entirely accept the idea of an annual report. However, in my opinion, the sunset clause is not a bad thing.

Mr. Mendes: I absolutely agree. Sunset clauses by themselves are not a bad thing. If there could be one for the whole bill, that is fine. However, there may well be an existing sunset clause more potent than having one for the whole bill, and that is the Supreme

[Traduction]

M. Mendes: Je ne suis pas contre la disposition de temporarisation et je me réjouis de voir qu'elle s'appliquera à deux dispositions du projet de loi: les investigations et les arrestations préventives. Toutefois, aux États-Unis, la disposition de temporarisation trouve son origine dans la séparation des pouvoirs. Au Canada il n'existe pas le même genre de séparation de pouvoirs qu'aux États-Unis, en raison de notre régime parlementaire, surtout que nous avons un système majoritaire uninominal et une tradition de gouvernements majoritaires.

L'utilité des dispositions de temporarisation m'a inquiété, en toute franchise, car un gouvernement majoritaire pourrait faire adopter à nouveau cette mesure sur-le-champ. Il existe une disposition de temporarisation s'appliquant à tout le projet de loi, et c'est la Cour suprême du Canada. Une fois que l'on a décidé d'assujettir tout le projet de loi à un examen judiciaire, il est alors possible que la Cour suprême rejette certaines de ces dispositions ou la totalité d'entre elles. C'est pourquoi il est essentiel que ce genre de décision soit prise de façon éclairée. La Cour suprême du Canada ne rendra ce genre de décision que s'il y a suffisamment de preuves que les lois et la justice de la proportionnalité, comme je l'appelle, ont été violées.

Comment pourra-t-on le prouver? Uniquement grâce à un système efficace de collecte de renseignements. L'examen annuel prévu par les amendements est un bon début, mais on pourrait élargir cette disposition de façon à obliger d'autres organismes de surveillance à présenter leur rapport annuel aux deux chambres du Parlement. On pourrait peut-être confier ce rôle à une seule instance, comme le recommandait le rapport du comité qui a effectué l'étude préliminaire, par exemple le Commissariat aux droits de la personne qui pourrait servir d'ombudsman au nom de tous les Canadiens pour s'assurer que le juste équilibre a été respecté entre la sécurité et les droits de la personne. Il est essentiel, si l'on veut que les tribunaux puissent faire leur travail, d'avoir accès à toute cette information. La disposition de temporarisation risque d'arriver cinq ans trop tard. Nous voyons déjà ce qui se passe aux États-Unis.

Le sénateur Beaudoin: Oui, je suis d'accord avec vous pour ce qui est du rapport annuel. C'est une bonne idée. Cette disposition ne se trouve pas dans le projet de loi et vous proposez de l'y inclure. C'est bien. Le professeur Fleming a dit que nous devons donner suite aux recommandations de l'étude préliminaire, si je l'ai bien compris.

Nous sommes confrontés à un gros problème, qui est nouveau pour nous. Nous devons être sûrs de ce que nous faisons. Nous savons comment la Cour suprême va réagir en cas de guerre, mais nous ne pouvons pas prévoir ce qui suivra étant donné que cette mesure est permanente. C'est un fait fondamental. Je suis d'accord avec vous. J'approuve sans réserve l'idée d'un rapport annuel. Toutefois, à mon avis, la disposition de temporarisation n'est pas une mauvaise idée.

M. Mendes: Je suis tout à fait d'accord avec vous. Les dispositions de temporarisation ne sont pas mauvaises en elles-mêmes. Si l'on pouvait en appliquer une à tout le projet de loi, ce serait bien. Toutefois, il existe peut-être un mécanisme plus

Court of Canada. For that court to do its job, the proper evidence must come out on an annual basis.

Senator Beaudoin: I would like to have both the annual review and the sunset clause.

Mr. Mendes: I would be happy with both.

Mr. Fleming: Professor Mendes is right about the position of the sunset clause in the American legal system, but we have to consider it differently in our legal system. We have to consider a sunset clause in a different manner from a Supreme Court of Canada “sunset clause” because the bill is so very complex. Issues going to the Supreme Court of Canada will be issue-specific. There will be parts of the bill that will be attacked and parts that will not be attacked.

The other aspect we have to recognize is that the Supreme Court of Canada is comprised of nine persons, each with an entirely different view and perspective. It could be a tricky but successful method of legal finessing of legislation to permit a piece of legislation that violates human rights norms to get through the Supreme Court of Canada quite acceptably. The *Laval* and *Bedard* decisions, which came before the Canadian Charter of Rights and Freedoms, were good examples. In that case, the Supreme Court of Canada made the following rationale: If you take a group of people — in that case Indian women — and treat them exactly the same, however harshly, that is equality. The International Human Rights Commission said definitely no, that is not equality. The Charter of Rights and Freedoms that we later adopted, which took much of its impetus from the international human rights obligations, made that statement as well.

I use that as an example of a court being conscious of what it thinks the policy should be and being divisive about the policy. Considering a complex piece of legislation, it may not prove to be the necessary protection that has to exist. When we are dealing with a new situation, with which we are not familiar, such as a situation of asymmetrical warfare, however permanent this legislation appears to be, it should not be so. We should recognize that what we are doing now we are doing in the heat of the moment and there should be an automatic end to it because even the same majority government may think quite differently if it is forced to replace the legislation in five years. It will have the benefit of experience and, hopefully, objective, vigorous annual reviews and hindsight to assist it.

Senator Beaudoin: The chances of having a new level of decision, as the one we made with the Charter of Rights and Freedoms, in my opinion, are nil.

Senator Bryden: I would like to express disagreement with the statement made, in different words, by both witnesses. Professor Mendes said that suddenly people became deadly weapons. Professor Fleming’s terminology was that people did not have to

puissant qu’une disposition de temporarisation applicable à tout le projet de loi et je veux parler de la Cour suprême du Canada. Pour qu’elle puisse faire son travail, il faut que tous les ans, l’information pertinente soit rendue publique.

Le sénateur Beaudoin: J’aimerais qu’on adopte et le rapport annuel et la disposition de temporarisation.

M. Mendes: Je serais satisfait s’il y avait les deux.

M. Fleming: Le professeur Mendes a raison lorsqu’il parle de l’utilité de la disposition de temporarisation dans le système juridique américain, mais chez nous il faut voir les choses sous un angle différent. Nous devons envisager ce genre de disposition sous un jour différent et ne pas s’en remettre entièrement à l’intervention de la Cour suprême car le projet de loi est extrêmement complexe. Les questions dont la Cour suprême est saisie seront très précises. Certaines parties du projet de loi seront contestées et d’autres pas.

Par ailleurs, il faut être conscient du fait que la Cour suprême compte neuf juges, chacun ayant une opinion et un point de vue entièrement différent. Le fait de soumettre à la Cour suprême du Canada tout texte de loi qui viole les normes relatives aux droits de la personne pourrait être une façon complexe mais fructueuse de peaufiner notre législation. Les arrêts *Laval* et *Bédard*, rendus avant l’adoption de la Charte canadienne des droits et libertés, en sont de bons exemples. Dans ce cas-là, la Cour suprême du Canada a suivi le raisonnement suivant: si l’on prend un groupe de gens — en l’occurrence des femmes indiennes — et qu’on leur accorde exactement le même traitement, si rude soit-il, c’est ce qu’on appelle l’égalité. La Commission internationale des droits de la personne a adopté une position tout à fait contraire. La Charte des droits et libertés que nous avons adoptée par la suite, et qui s’inspirait en grande partie des obligations internationales relatives aux droits de la personne, se fondait sur le même énoncé de principe.

Je cite cet exemple d’un tribunal qui est conscient de ce que devrait être la politique, selon lui, et qui sème la dissension sur le sujet. Dans le contexte d’un projet de loi complexe, ce n’est peut-être pas la protection qu’il convient de mettre en place. Lorsqu’on examine une situation nouvelle, que nous ne connaissons pas bien, comme celle de la guerre asymétrique, même si ce projet de loi semble avoir un caractère permanent, ce n’est pas normal. Nous devrions admettre que nous prenons aujourd’hui des mesures dans le feu de l’action et qu’il faudrait qu’elles prennent fin automatiquement car le même gouvernement majoritaire pourrait être d’un avis différent s’il est obligé de remplacer cette loi dans cinq ans. Il pourra s’appuyer sur l’expérience acquise, ainsi que, du moins nous l’espérons, sur l’information recueillie grâce aux examens annuels objectifs et minutieux.

Le sénateur Beaudoin: Les chances de créer un nouveau niveau de décision, comme nous l’avons fait avec la Charte des droits et libertés, sont à mon avis nulles.

Le sénateur Bryden: J’aimerais m’inscrire en faux contre la remarque faite par les deux témoins, quoiqu’en des termes différents. Le professeur Mendes a dit que des êtres humains sont d’un seul coup devenus des armes mortelles. De son côté, le

use high technology at all. They were simply bombs that were totally committed to their own self-destruction and revenge. I do not agree that the people who did this woke up the day before and decided suddenly to crash four airplanes, nor that no development of a weapon was involved.

It may be easier and cheaper to develop a person into an effective bomb, but by some means these people were made into instruments of terrible destruction. Whether that was by brainwashing or because of the fact that, over a period of time, they had such a “significant reaction,” to use a colleague’s terms, standing like kids at a candy store with only the chance to look in and finally striking out. This did not happen by people getting up in the morning and suddenly saying it was time to take revenge and going out and killing themselves. I would ask you to address that.

On the question of the annual review, we have oversight in virtually every agency, to which the public has access. CSIS, for example, SIRC and the RCMP have review boards. To cut to the chase, we had the Privacy Commissioner here, and I believe the Information Commissioner will probably endorse this. To create some sort of super overseer would be redundant in the first place and probably counterproductive from the Privacy Commissioner’s and other people’s points of view. The reports that will be made by the ministers and by the overseers of CSIS, the RCMP and the whole list of people, come before Parliament and the Houses of Parliament, which have absolute, total jurisdiction to call these people before committees to ask them for more information. We have the right to do that. If we do not do so that is our fault, not the fault of the system.

On the subject of committing resources – and not passing legislation— I have made that argument in relation to virtually every piece of criminal or social legislation that has come before us for the past seven years. It seems to be the bent of people that if there is something wrong, Parliament must pass a piece of legislation to fix it. The fact is that in many instances, legislation is not the crucial element. We must provide the manpower and the facilities to implement good laws that we have in Canada. It is always a matter of choices.

The argument that you make for putting in place more people to defend nuclear power plants strongly applies to how to solve the child poverty problem, the drug problem, our urban difficulties and how to care for our aging population in a reducing health care environment. There are only so many dollars to be divided up. It is a matter of choices. We may make the wrong choices, but choices must be made. There is not a limitless source of dollars to provide a means of blanketing every security-threatened place in Canada.

professeur Fleming a dit que les terroristes n’avaient pas eu à recourir à la technologie de pointe. Ils n’étaient que de simples bombes animées par un esprit de vengeance et d’autodestruction. Je ne suis pas d’accord avec l’idée que ces personnes se sont levées un beau matin et ont décidé d’un seul coup de provoquer l’écrasement de quatre avions, ni que l’on a mis au point aucune arme à cette fin.

Il est peut-être plus facile et moins onéreux de transformer une personne en bombe, mais par un moyen quelconque, ces gens ont été transformés en engins de destruction épouvantables. Que cela soit le résultat d’un lavage de cerveau ou en raison du fait que, au bout d’un certain temps, ils ont eu une «grosse réaction» — pour reprendre les termes d’un collègue — et, semblables à des enfants qui doivent se contenter de lorgner des bonbons, ont finalement décidé de frapper. Ces événements n’ont pas été le fruit de personnes qui se sont levées un beau matin en se disant que le moment de la vengeance avait sonné et qui ont décidé d’aller commettre des meurtres. J’aimerais que vous répondiez à cela.

S’agissant de l’examen annuel, il y a des mécanismes de surveillance dans pratiquement tous les organismes auxquels le public a accès. Le SCRS, par exemple, a le CSARS et la GRC a ses comités d’examen. Pour aller droit au but, nous avons entendu le témoignage du commissaire à la protection de la vie privée et je crois que le commissaire à l’information sera sans doute d’accord. Il serait superflu de créer une sorte d’organisme de surveillance suprême et, qui plus est, cela irait sans doute à l’encontre de nos objectifs, de l’avis du commissaire à la protection de la vie privée et d’autres personnes. Les rapports qui seront présentés par les ministres et par les surveillants du SCRS, de la GRC et de toute une liste de gens se présenteront devant le Parlement et les Chambres du Parlement, lesquelles ont entière compétence pour les inviter à comparaître devant les comités et leur demander un complément d’information. Nous avons le droit de le faire. Si nous ne le faisons pas, c’est de notre faute et non à cause du système en place.

Au sujet des moyens mis en oeuvre — au lieu d’adopter un projet de loi — j’ai avancé le même argument pour pratiquement tous les projets de loi d’ordre social ou pénal qui nous ont été envoyés depuis sept ans. On a tendance à croire que, lorsque quelque chose cloche, le Parlement doit adopter un texte de loi pour y remédier. En réalité, la plupart du temps, le texte législatif ne représente pas l’élément essentiel. Il faut mobiliser les moyens humains et matériels voulus pour mettre en oeuvre les lois de qualité que nous adoptons au Canada. C’est toujours une question de choix.

L’argument que vous avancez pour mettre en place plus d’agents chargés de protéger les centrales nucléaires vaut particulièrement pour la façon de résoudre le problème de la pauvreté des enfants ou de la toxicomanie, nos problèmes urbains et la façon de soigner notre population vieillissante à une époque où les services de santé s’amenuisent. Nous avons des ressources limitées qu’il faut partager. C’est une question de choix. Il faut faire ce choix, même si ce n’est pas toujours le bon. Nous ne disposons pas de ressources financières illimitées pour protéger tous les secteurs où il y a une menace pour la sécurité dans notre pays.

Could you address those points?

Mr. Mendes: You will be disappointed; I strongly agree with everything you said. I do not think there is anything in my presentation that disagrees with you. I am not suggesting the creation of a new office; I am suggesting a beefed-up presence or mandate for existing officers when they appear before you, exactly on the points that you make. For example, I suggest giving a clear mandate to the Chief Commissioner of the Canadian Human Rights Commission to be the overall ombudsman for the balancing of security and human rights as part of an annual report to the Parliament of Canada.

I agree with your first point, and that is one my problems with the sunset clause. The root of September 11 was actually partly in the Gulf War when the stationing of American troops on Saudi Arabian soil occurred. That was more than five years ago. The planning and networking that occurred from then on was manifested on September 11. That is why there is a need for beefed-up intelligence-gathering and security enforcement in different areas. That will not expire five years from now. What may happen five years from now may have its root in today. For that reason, I agree with everything you say.

Mr. Fleming: I agree as well, except that I was merely trying to say that the terrorists of September 11 would not be caught under this kind of bill unless we had committed the resources to intelligence-gathering and so on. There was clever planning, but it was planning at a low-level scale. It was planning that would quite likely go undetected unless you had intelligence sources within the various communities.

On the subject of committing of resources, that is a position that Parliament must consider. If Parliament will not commit the resources, that will leave various parts of our country subject to easy terrorist attack. For example, I walked in here this morning; I was the first one in. Security might not have been set up as well as it could have been. First, my bag was checked. My bag was given back to me and the security guard had to deal with three or four other matters. I could have put a gun that I had on my body in my bag. Then I put the bag down and went through the body check, which I cleared. I picked up my bag. I could have had a bomb in my coat. I took my coat off and hung it up outside in the foyer. After walking through the personal body check, I could have put my coat back on and carried my bag in; I could have had a gun in the bag and I could have shot all of you. I could have had a bomb in my coat. I could have blown the place up.

The Chairman: That is a chilling comment that I hope will be noted around this precinct.

Mr. Fleming: I make no criticism of the security here. I am just saying that we have not thought and adjusted ourselves to what security really is.

Pourriez-vous répondre à ces observations?

M. Mendes: Vous allez être déçu; j'appuie vigoureusement tout ce que vous avez dit. Rien dans mon allocution liminaire ne contredit vos remarques, je pense. Je ne propose pas de créer un nouveau bureau, mais je propose d'étoffer la présence ou le mandat des responsables déjà en place lorsqu'ils comparaissent devant vous, comme vous venez de le dire. Par exemple, je propose de confier un mandat clair au commissaire en chef de la Commission canadienne des droits de la personne, dont le rôle consistera à veiller au juste équilibre entre la sécurité et les droits de la personne et à présenter un rapport annuel au Parlement du Canada.

Je suis d'accord sur le premier point et c'est un des problèmes que je vois à la clause de temporarisation. Le 11 septembre remonte en fait en partie à la guerre du Golfe lorsque des troupes américaines ont été stationnées sur le sol de l'Arabie Saoudite. Il y a plus de cinq ans de cela. La planification et le réseautage qui ont découlé de cela se sont manifestés le 11 septembre. C'est la raison pour laquelle il faut augmenter la capacité des services de renseignement et de sécurité dans différents secteurs. Cela ne sera pas limité à cinq ans. Les événements qui se produiront dans cinq ans découleront peut-être de ce qui se fait aujourd'hui. C'est la raison pour laquelle je suis entièrement d'accord avec vous.

M. Fleming: Moi aussi, sauf que j'essayais simplement de dire que ce projet de loi n'aurait pas permis d'attraper les terroristes du 11 septembre si nous ne donnons pas les moyens nécessaires aux services de renseignement de sécurité, et cetera. C'était de la planification habile mais pas de la haute planification. Quelque chose qui ne serait probablement pas découvert, à moins d'avoir des sources de renseignements au sein des divers groupes.

Quant à la mise en oeuvre de moyens suffisants, c'est quelque chose que doit examiner le Parlement. S'il n'est pas prêt à le faire, diverses parties du pays seront une cible facile pour un attentat. Par exemple, je suis arrivé ce matin, j'étais le premier. Il n'y avait peut-être pas autant de sécurité que voulue. Tout d'abord, on a vérifié mon sac. On me l'a rendu et le garde de sécurité s'est occupé de trois ou quatre autres choses. J'aurais très bien pu placer dans mon sac une arme que j'aurais eue sur moi. Après quoi j'aurais déposé le sac et l'aurais passé sans problème la fouille corporelle. J'ai repris mon sac. J'aurais pu avoir une bombe dans mon manteau. Je l'ai retiré et l'ai accroché à l'extérieur de la salle. Après être passé dans l'appareil de détection, j'aurais pu remettre mon manteau et partir avec mon sac; j'aurais pu avoir une arme dans le sac et avoir tiré sur tout le monde. J'aurais pu aussi avoir une bombe dans mon manteau. J'aurais pu tout faire sauter.

Le président: Ce n'est pas rassurant et j'espère que l'on en prendra note.

M. Fleming: Je ne veux pas critiquer le système de sécurité ici. Je dis simplement que nous n'avons pas réfléchi exactement à ce que signifie sécurité et que nous n'avons pas pris les mesures pour l'assurer.

Senator Bryden: I would ask how many people and how many checks we would have to do to have kept you from blowing us up and what would the cost of that be? That is a significant factor.

The point I really want to make is you are saying nothing in here would have any impact on preventing that. The fact is that one plane did not make the timing. One plane missed because it was delayed by 15 minutes. As a result of that, perhaps thousands of lives were saved.

If someone is detained for 24 hours because intelligence has indicated that something may happen, and detention must be effected under this provision, then perhaps there are instances where thousands of lives may be saved because the timing was thrown off just enough that the plan must be rethought. That is my point.

Senator Andreychuk: The sunset clause has concerned me, not from a legal, technical, or consequential perspective, but from the point of view of good public policy. We may have known about terrorism, but this matter erupted as a result of September 11. There is no question that we have Bill C-36 because of that incident. If we do not wish to say it is an emergency, we are saying that is the event that drove Bill C-36. Many things in the bill should have been done, like adopting treaties, but they were taking their time through the system.

We are intruding on our own rights that we have spent so many years to build. We are reducing and in some cases obliterating rights in favour of security. Would it not be a good signal for the government, with a sunset clause, to say, "We need these powers, this is the best we can do at this point. We will ensure that we come back to Parliament, as the representative of the people, to examine this issue to ensure that we have perhaps more, perhaps less, but the right powers."

A sunset clause is a reassurance to those people who are uneasy about losing their powers in favour of security, but it is not a guarantee that we will be secure.

Mr. Mendes: I am in favour of sunset clauses. However, we overestimate how much they actually protect us. Frankly, if the provisions are overreaching, if they obliterate human rights, they will and should be struck down by the Supreme Court of Canada well before five years, perhaps next year or the year after.

I worry about whether they will have sufficient information to make a considered decision on that basis. I agree with my friend, Don Fleming, on many things, but I completely reject his assertion that our Supreme Court of Canada is not able to deal with the balancing of security and human rights. It has demonstrated its skill in the trickiest areas imaginable. The Quebec secession reference case was a major decision that has become known around world. If the court can handle issues of that complexity, it can handle issues of balancing security and human rights.

Le sénateur Bryden: J'aimerais savoir combien il aurait fallu d'inspecteurs et combien il aurait fallu faire de contrôles pour vous empêcher de nous faire tous sauter et ce que cela aurait coûté? C'est un facteur important.

Vous dites en fait que rien de ce que l'on fait ici ne pourrait empêcher ce genre d'acte. La réalité, c'est qu'un avion était en retard. Il a raté son coup parce qu'il a été retardé de 15 minutes. Cela a peut-être permis de sauver des milliers de vies.

Si quelqu'un est retenu 24 heures parce que les services de sécurité indiquent que quelque chose peut se produire et qu'il faut ainsi arrêter cette personne en vertu de cette disposition, dans certains cas, cela peut sauver des milliers de vies parce que ce retard peut obliger à repenser entièrement le plan d'attaque. C'est tout ce que je voulais dire.

Le sénateur Andreychuk: La clause de temporarisation me préoccupe, non pas du point de vue juridique, technique, ni des conséquences mais pour la bonne conduite des affaires publiques. On était peut-être au courant du terrorisme mais tout cela est le résultat du 11 septembre. Il ne fait aucun doute que le projet de loi C-36 résulte de ces événements. Si nous ne voulons pas dire qu'il y a là une situation d'exception, nous devons reconnaître que ce sont les événements qui ont dicté le projet de loi C-36. Il y a des tas de choses là-dedans qui auraient dû être faites de toute façon, comme l'adoption de traités, mais on prenait son temps.

Nous piétons les droits que nous avons passé tant d'années à nous donner. Nous diminuons et dans certains cas supprimons des droits au nom de la sécurité. Ne serait-il pas bon que le gouvernement, par une clause de temporarisation, déclare: «Nous devons disposer de ces pouvoirs, c'est ce que nous pouvons offrir de mieux pour le moment. Nous veillerons à saisir à nouveau le Parlement de la question, puisqu'il représente le peuple canadien, afin de nous assurer que ces pouvoirs sont ceux qui s'imposent, quitte à en ajouter ou à en retirer certains».

Une clause de temporarisation rassurerait ceux qui ont peur de perdre leurs droits au nom de la sécurité sans qu'il n'y ait de garantie que cette sécurité soit assurée.

M. Mendes: Je suis pour les clauses de temporarisation. Toutefois, nous surestimons leur portée. Très franchement, si les dispositions sont anticonstitutionnelles, si elles suppriment des droits elles devraient être et elles seront déclarées anticonstitutionnelles par la Cour suprême du Canada bien avant cinq ans, peut-être dès l'année prochaine ou l'année d'après.

Je me demande toutefois si elle aura suffisamment d'informations pour prendre une décision réfléchie là-dessus. Je suis d'accord avec mon ami Don Fleming sur beaucoup de points mais je rejette tout à fait ce qu'il a dit à propos de la Cour suprême du Canada, qui ne pourrait pas faire la part des choses entre sécurité et droits individuels. Elle a fait preuve de ses capacités dans les situations les plus délicates possible. La question de la sécession du Québec fut une décision majeure qui lui a donné une réputation internationale. Si la Cour peut traiter des questions aussi complexes, elle peut faire la part des choses entre sécurité et droits individuels.

For that reason, I have more faith in an annual review system that brings out information that will allow determination of whether there are overreaching provisions or obliteration. If there are, they can and should be struck down. That does not mean to say I am against sunset clauses, but perhaps we overestimate how much protection they will give us, especially in a majority system of parliamentary government.

Senator Andreychuk: I believe that we need all the mechanisms because there are situations that will not come before the Supreme Court. Going to the court costs a lot of money. There will be prejudices at the most disadvantaged level, and that is why we need balancing.

My other question is about the definition of terrorism. The bill uses the words “in whole or in part for a political, religious or ideological purpose, objective or cause.” I think Professor Mendes said that definition does not correspond with some of our international treaties. It seems to have been lifted out of British terminology. I understand why the British would use the words “political, religious or ideological.” That goes right back to Northern Ireland. Surely terrorism could come from sources other than that. In some ways, we are weakening the definition of terrorism, but in other ways we are targeting religion and certain groups that espouse a certain religion. Therefore, that leads to more profiling, in my opinion.

Mr. Mendes: I agree. That is unnecessary to achieve the objectives of combating terrorism. As Irwin Cotler said, it could create an extra burden on prosecutors.

For example, if the terrorism is motivated by hate, does that fall under ideological, political or religion? Terrorism may well be motivated by irrational hate. As you mentioned, some communities may fear being singled out. I do not think it adds much to the definition of terrorism and should have been completely removed.

Senator Jaffer: Thank you for appearing before us. Professor Mendes, I am very intrigued by what you said about the paradigm of war and crime. What do you say is the definition of war?

Mr. Mendes: The experts are saying that what was familiar to Europe, the Middle East and countries like Sri Lanka, has now come to North America. We are now in a new territory between crime and war. Some military strategists call it asymmetrical warfare. You are not fighting an external enemy. You may be fighting an internal enemy liased with an external enemy and you have no idea where that internal enemy will hit next.

That takes the activity out of the regular crime paradigm and puts it closer to the war paradigm, but not quite in the war paradigm because there are not armies massed against each other ready to blow each other to bits. The potential enemy is sitting right in the middle of your society. This is the new territory we are in now, between crime and war. It will require a rethinking of not only this area but also many other areas.

C'est pourquoi je crois davantage à un système d'examen annuel qui permet de déterminer à l'aide des informations disponibles si certaines dispositions sont exagérées ou certains droits supprimés. Si c'était le cas, ces dispositions devraient être abrogées. Cela ne veut pas dire que je sois contre les clauses de temporarisation mais je pense que l'on risque d'en surestimer l'utilité, surtout dans un système parlementaire régi par la majorité.

Le sénateur Andreychuk: Tous les mécanismes me semblent nécessaires car certaines situations ne sont pas examinées par la Cour suprême. Les plus défavorisés risquent d'être lésés et c'est la raison pour laquelle un équilibre doit être respecté.

Je voudrais également vous poser une question sur la définition de terrorisme. Le projet de loi dit: «Au nom — exclusivement ou non — d'un but, d'un objectif ou d'une cause de nature politique, religieuse ou idéologique». Je crois que c'est le professeur Mendes qui a dit que la définition ne correspond pas à certains des traités internationaux que nous avons signés. Il semble qu'elle ait été prise dans la terminologie britannique. Je comprends pourquoi les Britanniques utilisent des termes comme: «politique, religieuse ou idéologique». Cela remonte à l'Irlande du Nord. Il est évident que le terrorisme peut émaner d'autres sources que cela. À certains égards, nous affaiblissons la définition de terrorisme mais, à d'autres égards, nous ciblons la religion et certains groupes épousant une certaine religion. Cela mène donc à mon avis à insister davantage sur le profilage.

M. Mendes: En effet. C'est inutile pour atteindre les objectifs antiterroristes. Comme l'a dit Irwin Cotler, cela pourrait représenter un fardeau supplémentaire pour les procureurs.

Par exemple, si le terrorisme est motivé par la haine, s'agit-il d'une cause de nature politique, religieuse ou idéologique? Le terrorisme peut être motivé par une haine irrationnelle. Comme vous l'avez indiqué, certains groupes peuvent craindre d'être pris à partie. Je ne pense pas que cela ajoute grand-chose à la définition de terrorisme et on aurait dû le retirer complètement.

Le sénateur Jaffer: Merci d'avoir comparu devant nous. Monsieur Mendes, je suis très intriguée par ce que vous avez dit à propos du paradigme de guerre et de crime. Quelle définition avez-vous donnée de la guerre?

M. Mendes: Les experts disent que ce qui était familier à l'Europe, au Moyen-Orient et aux pays comme le Sri Lanka est maintenant arrivé en Amérique du Nord. Nous nous trouvons dans un nouveau territoire entre le crime et la guerre. Certains stratèges militaires parlent de guerre asymétrique. On ne lutte pas contre un ennemi externe. On peut lutter contre un ennemi interne associé à un ennemi externe et l'on n'a aucune idée de là où va frapper cet ennemi interne.

Dès lors, cette activité ne relève plus du paradigme traditionnel de la criminalité, mais se rapproche plutôt du paradigme de la guerre, sans toutefois s'y conformer entièrement, parce qu'il n'y a pas d'armées massées les unes contre les autres, prêtes à se massacrer. L'ennemi en puissance est installé au coeur même de la société. Nous sommes désormais dans un nouveau territoire, à mi-chemin entre le monde du crime et celui de la guerre. Cela

I did not cover the part of the bill that deals with economic security in either my presentation here or before the Justice Committee. How that is impacted requires a serious examination in and of itself because it will touch on banking, corporate governance and many other areas. We have not yet begun to think about how this new territory will affect us in the ordinary work that we do.

Senator Jaffer: I asked that question because I normally think of war as being external rather than internal. I hear people saying that war is being declared on our communities, that bin Laden's work continues here.

As you said, we are a multicultural community. We value that very much. People have worked very hard to make our country the great and inclusive country that it is.

You spoke about the annual review. You are in favour of that. The annual review, as described in the bill, will deal only with numbers. I do not believe that that will be enough oversight. We need qualitative interpretation. Have you given any thought to that?

Mr. Mendes: Yes, I have, and that is the main reason I suggested a beefed-up annual review process. Statistics will probably not be enough. We must have accounting for incidents that take place, such as the false arrest of the engineer who worked in a nuclear power plant. We must examine such situations. Because they involve issues of equality and multiculturalism, they should be dealt with by an office such as the Canadian Human Rights Commission. The commissioner should come before Parliament to discuss those issues to determine whether qualitatively there could be an incursion on the fundamental principles of equality and human rights.

I am not arguing for new offices; we have enough. However, we must give our present offices a beefed-up mandate to ensure that those qualitative assessments of infringements of equality, multiculturalism and other fundamental values are not being infringed by this legislation, whilst we keep in mind the necessary security interests.

I wish to make another point that is not usually discussed in reference to the issue of racial profiling and diversity. As Timothy McVeigh has shown, the trouble may not come from the racial minorities. It may come from the dominant population. Likewise, it may also come from sources that we cannot locate within our communities.

For that reason, we need the qualitative and beefed-up processes of annual review that I am suggesting. That would be within the spirit of the amendments proposed by the House of Commons. I do not think it would require much debate in the House of Commons if you were to propose that.

nécessitera une réévaluation, non seulement dans ce domaine, mais dans de nombreux autres également.

Je n'ai pas traité de la partie du projet de loi qui porte sur la sécurité économique, ni ici ni lors de ma comparution devant le Comité de la justice. L'impact sur la sécurité économique mérite un sérieux examen en soi. Cela se répercute sur les banques, la régie des entreprises et de nombreux autres domaines. Nous n'avons pas encore commencé à envisager comment cette nouvelle donnée nous touchera dans notre travail quotidien.

Le sénateur Jaffer: J'ai posé cette question parce que, normalement, j'envisage la guerre comme un phénomène extérieur plutôt qu'intérieur. J'entends des gens dire que cette guerre a été déclarée contre nos collectivités, que le travail de ben Laden se poursuit ici.

Comme vous l'avez dit, nous sommes une collectivité multiculturelle. Nous trouvons cela extrêmement précieux. Beaucoup de gens ont travaillé avec vigueur pour faire de notre pays le grand pays rassembleur qu'il est.

Vous avez parlé favorablement de l'examen annuel. Tel qu'il est décrit dans le projet de loi, il ne portera que sur des chiffres. Je ne crois pas que cela constitue une surveillance suffisante. Il nous faut une interprétation qualitative. Y avez-vous songé?

M. Mendes: Oui, et c'est essentiellement pourquoi j'ai proposé un processus d'examen annuel plus musclé. Les statistiques ne suffiront probablement pas. Il faudrait également prendre en compte les incidents qui ont lieu, tels que l'arrestation injustifiée de l'ingénieur qui travaillait dans une centrale nucléaire. Nous devons examiner les situations de ce type. Comme elles soulèvent des questions touchant l'égalité et le multiculturalisme, il faudrait qu'un organisme tel que la Commission canadienne des droits de la personne s'en occupe. Le commissaire devrait comparaître devant le Parlement pour discuter de ces questions, afin de voir si, du point de vue qualitatif, on a enfreint les principes fondamentaux de l'égalité et des droits de la personne.

Je ne réclame pas de nouveaux organismes; nous en avons suffisamment. Toutefois, les organismes actuels doivent obtenir un mandat renforcé pour que cette mesure législative n'empêche pas que se fassent les évaluations qualitatives des empiétements sur l'égalité, le multiculturalisme et les autres valeurs fondamentales. Parallèlement, nous devons garder à l'esprit les intérêts nécessaires du pays en matière de sécurité.

Je voudrais préciser une chose dont on ne discute pas habituellement lorsqu'on traite de profil racial et de diversité. Comme l'a montré Timothy McVeigh, les problèmes peuvent provenir d'ailleurs que des minorités raciales. Ils peuvent provenir de la population dominante. De la même façon, ils peuvent également provenir de sources que nous ne pouvons pas situer au sein de nos collectivités.

C'est pourquoi nous avons besoin des mécanismes d'examen annuel qualitatif et vigoureux que je propose. Cela serait conforme à l'esprit des amendements proposés par la Chambre des communes. Je ne pense pas que cela nécessiterait beaucoup de débats à la Chambre des communes si vous le proposiez.

Senator Kelleher: Professor Mendes, I am concerned when you tell us not to worry, that the Supreme Court of Canada can perform a type of sunset clause, that it is there to protect us. I am not a great believer that the Supreme Court of Canada should be looked upon as the entity to come to our rescue. I do not agree with a political body, such as Parliament, turning its back on difficult decisions in hopes that the courts come to the rescue and do the dirty work. I believe that the proper way to do this is to make a political decision. Parliament should decide whether there should be a sunset clause in the bill. We should not rely on the courts to rescue us at the last moment.

I would appreciate your comments on those thoughts, illogical as they may be.

Mr. Mendes: They are not illogical at all. I reiterate that I am not against sunset clauses. They add a level of accountability, but I think we overestimate their protection because a parliamentary system of government with the first-past-the-post system, which usually creates majority governments, does not provide the level of protection that you have in a separation of powers situation such as they have in the United States. However, that being said, I completely agree with you that it provides a level of political accountability.

A sunset clause five years from now may be five years too late. I suggest that, in addition to the sunset clause, greater attention must be paid to the accountability mechanisms that will happen a year from now at the very latest, i.e., the annual reviews and the beefed-up processes for gathering qualitative evidence, as Senator Jaffer has suggested, in addition to the quantitative evidence so that proper assessments may be made by the politicians and by the courts, if necessary.

Senator Kelleher: I would suggest that there is a misconception about what constitutes a sunset provision. What the government is offering is simply to be done by a motion. The bill is not brought back before Parliament to go through the two stages of committee and third reading and then on to the second chamber. We do not even really have that protection at this point in this particular bill.

Mr. Mendes: Again, that brings up the point that while I support sunset clauses, that is insufficient. You are reinforcing my thesis.

Senator Kelleher: I am not really, because I am talking about having a sunset bill in the true sense of the word.

Mr. Mendes: I do not know what the details are of how the sunset clause will be triggered. If it is as you say it is, it will provide less protection.

Senator Furey: Professor Mendes, if an individual or, indeed, a group were in the middle of a criminal process, and following the act, a non-disclosure certificate were to be issued, given the climate of full disclosure that the Supreme Court of Canada has encouraged since the early 1990s through *Stinchcombe* and many

Le sénateur Kelleher: Monsieur Mendes, lorsque vous nous dites de ne pas nous inquiéter, je crains que la Cour suprême du Canada puisse créer une sorte de disposition de temporarisation, pour nous protéger. Je ne suis pas de ceux qui croient que la Cour suprême du Canada devrait être considérée comme l'instance prévue pour venir à notre secours. Je n'accepte pas qu'une institution politique telle que le Parlement tourne le dos aux décisions les plus difficiles dans l'espoir que les tribunaux viendront à sa rescousse pour faire le sale boulot. Je crois que la bonne façon de faire, c'est de prendre une décision politique. Il appartient au Parlement de décider s'il doit y avoir une disposition de temporarisation dans le projet de loi. Nous ne devrions pas compter sur les tribunaux pour venir à notre secours au dernier moment.

J'aimerais avoir votre idée sur ces réflexions, même si elles peuvent paraître illogiques.

M. Mendes: Elles ne sont pas du tout illogiques. Je répète que je ne m'oppose pas aux dispositions de temporarisation. Elles ajoutent un niveau de responsabilisation, mais je crois que nous surestimons la protection qu'elles donnent, parce que notre système électoral, système uninominal majoritaire à un tour, crée habituellement des gouvernements majoritaires et n'offre pas le niveau de protection qu'offre la séparation des pouvoirs qui existe aux États-Unis. Cela dit, je suis tout à fait d'accord avec vous, cela a créé un niveau de responsabilisation politique.

Une disposition de temporarisation qui interviendrait dans cinq ans arriverait peut-être cinq ans trop tard. Je pense qu'outre la disposition de temporarisation il faudrait porter une grande attention aux mécanismes de reddition des comptes qui s'en déclencheront dans un an au plus tard, c'est-à-dire les examens annuels et les processus renforcés de collecte des interprétations qualitatives, comme l'a proposés le sénateur. Cela s'ajouterait aux données quantitatives, de sorte que les politiques et les tribunaux puissent, s'il y a lieu, faire les évaluations qui s'imposent.

Le sénateur Kelleher: Je crois que l'on se trompe sur ce qui constitue une disposition de temporarisation. Ce que le gouvernement propose se ferait simplement par la présentation d'une motion. Le projet de loi n'est pas ramené devant le Parlement, n'a plus à passer par les deux étapes des comités, de la troisième lecture avant son passage à la deuxième Chambre législative. Actuellement, nous n'avons même pas cette protection dans ce projet de loi-ci.

M. Mendes: Encore une fois, cela me ramène à dire que, si j'appuie la présence de dispositions de temporarisation, je les trouve insuffisantes. Vous appuyez mes dires.

Le sénateur Kelleher: Pas vraiment, parce que je parle d'une disposition de temporarisation au vrai sens du terme.

M. Mendes: Je ne connais pas les détails en ce qui concerne la façon dont la disposition de temporarisation serait invoquée. Si cela se fait comme vous dites, il y aura moins de protection.

Le sénateur Furey: Monsieur Mendes, si une personne ou un groupe fait l'objet de poursuite pénale et si, une fois la loi adoptée, on délivre un certificat de non-divulgaration, vu le climat de pleine divulgation que la Cour suprême du Canada a encouragé depuis le début des années 90 dans l'arrêt *Stinchcombe* et dans de

other judgments, what would be your best guess as to the likelihood of that particular proceeding continuing?

Mr. Mendes: Again, until the clarifications from the Department of Justice and the minister who appeared before you yesterday, I was not quite sure myself as to the impact of the amendments. I take it from the testimony that the certificates will only be issued where there is a clear and present danger, to put it that way, of disclosure to the public. Even though the words “to the public” have not been put into the amendments, that is the understanding.

If that is the case, that severely limits the number of cases in which those certificates will be issued, and then there is the possibility of judicial review by a Federal Court of Appeal judge. Therefore, there will be few instances in criminal cases where that will happen, I gather, if that is the intention. In his testimony before the Justice Committee, John Reid mentioned that he had searched 20 years and had never come across any instance where that provided a problem in the current legislation. That is why I am suggesting, if that is the case, we should have clarification, either by adding the words “to the public” or stating up front that there will be no interference with the existing mandate of the Information Commissioner. Again, there is an ambiguity as to what exactly the amendments mean because the words “to the public” are omitted.

Senator Furey: If a non-disclosure certificate were to be challenged in the Supreme Court of Canada in this climate of full disclosure, do you think it would survive, or would it be thrown out?

Mr. Mendes: Let us again follow the train of thought. If it is only limited to where there is a threat of disclosure to the public, that means the investigation has come to an end, and the order for disclosure has been made, but that is now threatened with a certificate. That certificate is potentially reviewed by a Federal Court of Appeal judge. I presume that it will get to the Supreme Court of Canada on appeal from the Federal Court of Appeal judge. Given the limited instances where that may happen, there is a big likelihood it may be upheld by the Supreme Court of Canada.

Senator Furey: Professor Fleming, do you have any comments in regard to that issue?

Mr. Fleming: I do not have any on that particular point, no.

Senator Murray: I will simply make a comment. The witnesses or others may wish to reply.

It was our colleague, Senator Grafstein, who came up with the idea for a parliamentary commissioner to monitor the exercise of powers provided in this bill. This officer, according to our recommendation, would table a report annually or more frequently, as appropriate, in both Houses.

I disagree with Senator Bryden, and inferentially with you, that the existing oversight mechanisms are adequate for the purposes envisioned by Senator Grafstein and this committee.

nombreux autres arrêts, quelle serait la probabilité, selon vous, que le procès continue de se dérouler?

M. Mendes: Je le répète, jusqu’aux éclaircissements apportés par la ministre qui a comparu devant vous hier et par le ministère de la Justice, je n’étais pas moi-même sûr de l’impact des amendements. D’après les témoignages, je conclus que les certificats ne seront délivrés que lorsqu’il y a danger manifeste et immédiat, pour ainsi dire, de divulgation au public. Même si les mots «au public» ne se retrouvent dans les amendements, c’est cela qu’on entend.

Si c’est bien de cela qu’il s’agit, cela limite sérieusement le nombre de causes pour lesquels ces certificats seront délivrés. Ensuite, il y a la possibilité d’un recours en révision devant un juge de la Cour d’appel fédérale. Il y aura donc peu de cas dans des procès criminels où cela se produira, si je comprends bien et si c’est bien là l’intention. Dans son témoignage devant le Comité de la justice, John Reid a signalé qu’il avait fait des recherches sur 20 ans et qu’il n’avait jamais trouvé de cas où cela avait causé un problème en vertu de la législation actuelle. C’est pourquoi j’estime qu’il devrait y avoir des éclaircissements, soit par l’ajout des mots «au public», soit au moyen d’une déclaration liminaire affirmant qu’il n’y aura pas ingérence dans le mandat actuel du commissaire à l’information. Encore une fois, il y a ambiguïté quant au sens exact des amendements parce que les mots «au public» n’y figurent pas.

Le sénateur Furey: Si, dans ce climat d’entière divulgation, la Cour suprême du Canada contestait la délivrance d’un certificat de non-divulgation, pensez-vous que ce certificat survivrait, ou qu’il serait rejeté?

M. Mendes: Reprenons le raisonnement. S’il ne s’agit que d’une menace de divulgation, l’enquête est déjà terminée et une ordonnance de divulgation a été rendue, mais celle-ci est menacée par un certificat, qui pourrait être soumis au contrôle d’un juge de la division d’appel de la Cour fédérale. Je suppose que sa décision peut être portée en appel devant la Cour suprême. Comme ces cas devraient être rares, il est très vraisemblable que la décision sera confirmée par la Cour suprême.

Le sénateur Furey: Monsieur Fleming, qu’avez-vous à dire à ce sujet?

M. Fleming: Rien de particulier.

Le sénateur Murray: Je voudrais faire un commentaire, auquel les témoins pourront répondre.

C’est notre collègue, le sénateur Grafstein, qui a eu l’idée d’un commissaire parlementaire chargé de surveiller l’exercice des pouvoirs prévus dans ce projet de loi. D’après notre recommandation, ce haut fonctionnaire présentera au moins un rapport chaque année aux deux Chambres, selon les besoins.

Contrairement au sénateur Bryden et, par voie de conséquence, à vous, je ne pense pas que les mécanismes actuels de surveillance soient adaptés aux fins envisagées par le sénateur Grafstein et par le comité.

The one that is adequate would be the Security Intelligence Review Committee, SIRC, which will oversee any involvement by CSIS under this bill. The others, however, create problems. The Communications Security Establishment at National Defence has no oversight body monitoring it.

Mr. Radwanski was here the other day and said, "I can go in. I am the commissioner of privacy." So he can, but he has to act within the ambit of his own act and the processes that he is bound by. If it is a privacy issue, he can go in, but there is no real monitoring of the Communications Security Establishment. The minister mentioned the RCMP Complaints Commission the other day. It has its own processes involving complaints and all that sort of thing.

I thank you for treating this review process very well and very seriously in your brief. I would welcome the Canadian Human Rights Commissioner taking the overall oversight role that Senator Grafstein suggested, but we would have to give her a legislated mandate to do that in respect of this entire act. Otherwise, she too would be constrained by her own act. Unless you believe that every excess of executive or even police power is a human rights issue, she would be limited, unless we amend the bill to give her a legislated mandate to do the oversight job that the committee had in mind when we reported on pre-study.

My overall approach to the bill from the beginning has been to trust the government and the authorities with these powers, provided there is an adequate monitoring and oversight function in the bill. Absent that, I for one would vote against the bill.

Mr. Mendes: Senator, I am not in disagreement with you. It would be great if we could have an existing officer of Parliament given an extended mandate to review how the bill is used by the institutions you mentioned. However, I am suggesting that if we can take an immediate step, given this bill may pass before Christmas, to at least designate these institutions to have as part of their mandate to examine how the bill has been used in relation to its mandate, that could be the first step. You could push through, at a later stage, a requirement for an additional mandate, but if you have nothing now, it could defeat what Senator Jaffer has been asking for, which is a qualitative examination in addition to a quantitative examination.

As you well know, politics is the art of the possible. See what you can get through right now and then build on it.

Mr. Fleming: I agree with you, senator. We must have a comprehensive legislative mandate for an adequate overview.

Senator Fraser: I have one other difficulty concerning the parliamentary officer. We did recommend a parliamentary officer, but one tries to keep an open mind and listen to testimony. One thing that has forcefully come home to me is that a great deal of this bill goes to the provinces for execution. No parliamentary officer can possibly oversee what the provinces do. We have,

L'organisme qui convient le mieux est le Comité de surveillance des activités de renseignements de sécurité, le CSARS, qui surveillera l'activité du SCRS dans le cadre de la loi. Les autres éléments de surveillance, quant à eux, posent problème. Le Centre de la sécurité des communications, à la Défense nationale, n'est soumis à aucun organisme de surveillance.

M. Radwanski nous a dit l'autre jour: «Je peux intervenir, je suis le commissaire à la vie privée». Il peut donc le faire, mais il ne peut franchir les limites de sa propre loi et de son mandat. Si c'est une question de vie privée, il peut intervenir, mais il reste que le Centre de la sécurité des télécommunications n'est pas vraiment surveillé. La ministre a évoqué l'autre jour la Commission des plaintes de la GRC, qui applique sa propre procédure en cas de plainte.

Je vous remercie de traiter cette procédure de révision avec beaucoup de minutie et de sérieux dans votre mémoire. J'aimerais que la commissaire des droits de la personne assume le rôle de surveillance générale proposé par le sénateur Grafstein, mais il faudrait lui donner un mandat législatif pour qu'elle puisse exercer ce rôle dans tous les domaines couverts par cette loi. Sinon, elle devra elle aussi s'en tenir aux limites de sa propre loi. À moins que vous ne pensiez que tout excès de pouvoir de l'exécutif ou de la police soit un problème de droits de la personne, les pouvoirs de la commissaire seront limités, à moins qu'on ne modifie le projet de loi pour lui confier un mandat législatif de surveillance comme celui qu'envisageait le comité dans son rapport sur l'étude préalable.

Dès que j'ai abordé ce projet de loi, j'ai eu tendance à faire confiance au gouvernement et aux pouvoirs publics, à condition que le projet de loi comporte suffisamment de garanties en matière de surveillance. À défaut de ces garanties, je me prononcerai contre le projet de loi.

M. Mandes: Sénateur, je ne suis pas en désaccord avec vous. Ce serait parfait si l'on pouvait confier à un haut fonctionnaire du Parlement un mandat étendu pour surveiller l'application de la loi par les institutions dont vous avez parlé. Cependant, j'estime que dans la mesure où ce projet de loi risque d'être adopté avant Noël, il serait utile d'intervenir immédiatement pour désigner les institutions soumises à cette surveillance. Ultérieurement, vous pourriez exiger un mandat supplémentaire, mais si rien n'est fait dans l'immédiat, on ne pourra pas donner suite à la demande du sénateur Jaffer, qui souhaite qu'une étude qualitative s'ajoute à l'étude quantitative.

Comme vous le savez, la politique est l'art du possible. Il faut voir ce qu'on peut obtenir immédiatement, quitte à y ajouter autre chose par la suite.

M. Fleming: Je suis d'accord avec vous, sénateur. Il faut un mandat législatif complet pour assurer une surveillance adéquate.

Le sénateur Fraser: La formule du haut fonctionnaire du Parlement me pose un autre problème. Nous avons proposé un haut fonctionnaire du Parlement, il faut garder l'esprit ouvert et écouter tous les témoignages. Ce qui me frappe, c'est qu'une bonne partie des mesures prévues dans ce projet de loi seront exécutées par les provinces. Aucun haut fonctionnaire du

apparently, one agreement with the provinces for detailed reporting requirements, which I think are important, as I believe you do, Professor Mendes. I cannot conceive of the provinces agreeing to the establishment of a free-ranging parliamentary officer who would come marching into their jurisdictions and saying, "Okay, my mandate is to pass judgment on how you are doing."

Mr. Mendes: Senator, you are right. I am surprised that Senator Beaudoin, the reigning expert on division of powers, has not mentioned this issue before. It is a very complex constitutional problem because there are clear divisions of powers between what the provinces and the federal government have jurisdiction over. One approach to that is a little used jurisdiction of the human rights commissions, in particular, which is the ability to have public hearings under the current jurisdiction of the Chief Commissioner of the Canadian Human Rights Commission. Human rights commissions have the right to hold public hearings on whatever issues they wish. I gather the oversight agency for the RCMP has the same ability to hold public hearings. A great way to overcome division of powers problems is to invite the qualitative evidence that will be needed in addition to the quantitative evidence. There are ways around that, but they will be non-constitutional ways.

Senator Joyal: I want to come back to page 15 of your brief, Professor Mendes, page 9 of the French version, about the status of the Human Rights Commissioner. The Human Rights Commissioner is one of the four officers of the Parliament of Canada. He or she has a parliamentary status.

We heard her last week at the Human Rights Committee, chaired by Senator Andreychuk. We heard her last Monday, and we questioned her about her status in terms of helping Parliament to oversee its responsibilities in the implementation of human rights, be they international instruments or domestic legislation. The answer we got from her is on the record. You can check that. The commission and the Commissioner are so overwhelmed by individual complaints that, in fact, they do not have the time, the support or the resources to act fully as officers of Parliament. In fact, the commission's role as ombudsman for Canadians who want to file complaints takes everything. That was even been the object of the last Auditor General report last year, which indicated that the backlog of complaints was so overwhelming that it makes the Commissioner's role as a parliamentary officer almost non-existent. That is an important point because if the government refused to appoint a parliamentary commissioner to review this bill we would have to act with the current officers of Parliament to determine how their powers and resources help them fulfil their role in relation to this bill. That is the alternative proposal.

I am concerned that what you are saying is that we will far increase the security budget. We will hear the Minister of Finance next week announcing, as already indicated, a substantial amount

Parlement ne peut surveiller ce que font les provinces. Apparemment, nous avons conclu avec les provinces un accord qui leur impose l'obligation de rendre compte dans le détail, ce qui me semble important comme à vous, je crois, monsieur Mendes. Je conçois mal que les provinces acceptent l'arrivée d'un haut fonctionnaire du Parlement, aux pouvoirs très étendus, qui s'ingérera dans leurs domaines de juridiction en disant: «Voilà, j'ai pour mandat de juger votre façon de faire.»

M. Mendes: Sénateur, vous avez raison. Il me semble étonnant que le sénateur Beaudoin, l'expert en titre de la répartition des pouvoirs, n'ait pas encore soulevé cette question. C'est un problème constitutionnel très complexe, car les domaines de compétence des provinces et du gouvernement fédéral sont nettement séparés. On invoque assez rarement l'une des compétences des commissions des droits de la personne, qui est la faculté de tenir des audiences publiques dans le cadre de la compétence actuelle du commissaire en chef de la Commission canadienne des droits de la personne. Les commissions des droits de la personne ont le droit de tenir des audiences publiques sur n'importe quel sujet. Je suppose que l'organisme de surveillance de la GRC peut lui aussi tenir des audiences publiques. La meilleure façon de surmonter les problèmes de répartition des pouvoirs, c'est de solliciter des preuves qualitatives en plus des preuves quantitatives. Il y a plusieurs façons de les obtenir, mais elles ne relèvent pas du domaine constitutionnel.

Le sénateur Joyal: Je voudrais revenir à la page 15 de votre mémoire, monsieur Mendes, ou à la page 9 de la version française, où il est question du statut du commissaire des droits de la personne, qui est l'un des quatre hauts fonctionnaires du Parlement du Canada. Il a un statut parlementaire.

La semaine dernière, nous avons entendu la commissaire actuelle devant le Comité des droits de la personne, présidé par le sénateur Andreychuk. Lundi dernier, nous l'avons interrogée sur son statut, qui consiste à aider le Parlement à s'acquitter de ses responsabilités en matière d'application des droits de la personne, que ce soit dans le cadre d'accords internationaux ou de la législation intérieure. Sa réponse a été consignée. Vous pouvez vérifier. La commissaire est tellement débordée par les plaintes individuelles qu'elle n'a ni le temps, ni le soutien, ni les ressources pour remplir pleinement son rôle de haut fonctionnaire du Parlement. La Commission est entièrement accaparée par son rôle d'ombudsman auprès des Canadiens qui veulent porter plainte. Cette situation a du reste fait l'objet du dernier rapport du vérificateur général l'année dernière; il a signalé que le retard dans le traitement des plaintes était si considérable que la commissaire était pratiquement dans l'impossibilité de remplir son rôle de haut fonctionnaire du Parlement. C'est un élément important, car si le gouvernement refuse de désigner un haut fonctionnaire parlementaire pour surveiller l'application de cette loi, nous devons faire appel aux hauts fonctionnaires actuels du Parlement pour voir si leurs pouvoirs et leurs ressources leur permettent d'assumer leur rôle au titre de cette loi. Voilà ce qu'on peut proposer en remplacement.

D'après vos propos, je crains qu'on doive augmenter considérablement le budget de la sécurité. On sait que le ministre des Finances doit annoncer la semaine prochaine de gros crédits,

of money, but how are we maintaining the principle of proportionality? As you said in your brief, the overall crux of the decision is to maintain the principle that Parliament will have a capacity to act on those reports in an effective way. To act on those reports in an effective way, there is no doubt that Parliament needs the support of the parliamentary officers directly involved in the implementation of this bill: the Privacy Commissioner, the Access to Information Commissioner and the Human Rights Commissioner.

In all our debate so far, we have concentrated on privacy and access to information, but left out the side the Human Rights Commissioner, who, to me, in the context of what the government is proposing, is the most important person for Parliament. Our role is to maintain that principle of proportionality between what the government thinks is proper to do to maintain security and what we, as representatives of Canadians in Parliament, want to maintain: respect of rights and freedoms. To do that arbitrage between the two, parliamentarians, left alone, cannot fulfil their role. Many of us have sat in both places and we know the limits to our status if we are not helped by those officers, whose main responsibility and whose task, as granted to them by Parliament, is to follow up on those issues.

Your brief is good, but it left me “with my appetite,” as we say this French. It was good in terms of lining up the principles, but in practical terms, what will it give us as a result? That is where I feel we have to go beyond the mere recommendations of what you propose.

Mr. Mendes: I agree. I think the doubling, if necessary, of the Canadian Human Rights Commission budget should be viewed as a part of the security budget because its current budget to fulfil its domestic mandate, let alone its international mandate, is inadequate. It could become a dysfunctional institution if its current budget, just to meet its domestic mandate, is not sufficient. For that reason, I would strongly urge that the Canadian Human Rights Commission be regarded as part of the security budget next week. Whether there is enough time for you, senators, to promote that, I am not sure, but this is a cri du coeur from me.

Senator Joyal: Is the commissioner part of the list of witnesses that we will hear this week?

The Chairman: No.

Professor Fleming, do you have a final thought on this?

Mr. Fleming: I return to what Senator Bryden said: It is an allocation of resources problem. I would remind this committee, and Senator Joyal has already done so, that there are insufficient funds right now to allow Canadians who feel that the government is overriding their rights to have their cases heard. This legislation will increase that kind of problem, inevitably. When it bleeds down from the best intentions to actual practice in the field, you will get abuses. As part of the infrastructure of our government and the confidence building of our citizens, we must have

mais comment va-t-on maintenir le principe de proportionnalité? Comme vous le dites dans votre mémoire, l'essentiel est de faire en sorte que le Parlement puisse intervenir efficacement pour donner suite à ces rapports et pour cela, il est certain que le Parlement a besoin d'une intervention directe des hauts fonctionnaires parlementaires dans l'application de la loi, à savoir le commissaire à la protection de la vie privée, le commissaire de l'accès à l'information et le commissaire des droits de la personne.

Jusqu'à maintenant, le débat s'est centré autour de la protection de la vie privée et de l'accès à l'information, laissant de côté la commissaire des droits de la personne qui, dans le contexte de la proposition gouvernementale, me semble être la personne la plus importante pour le Parlement. Nous devons préserver le principe de proportionnalité entre ce que le gouvernement estime devoir faire pour maintenir la sécurité et ce que nous, en tant que représentants des Canadiens au Parlement, souhaitons préserver, à savoir le respect des droits et libertés. Les parlementaires ne peuvent pas à eux seuls assurer l'arbitrage entre ces deux éléments. Plusieurs d'entre nous ont siégé dans les deux Chambres et nous connaissons les limites de notre statut quand nous sommes dépourvus de l'aide de ces hauts fonctionnaires, auxquels le Parlement a donné pour mandat de suivre l'évolution de ces questions.

Votre mémoire est excellent, mais il me laisse sur mon appétit. Il réussit bien à énoncer les principes, mais au plan pratique, quels résultats nous donnera-t-il? C'est à ce niveau qu'il faudrait, à mon avis, aller au-delà des recommandations que vous proposez.

M. Mendes: Je suis d'accord. Au besoin, il faudrait doubler le budget de la Commission canadienne des droits de la personne dans le cadre du budget de la sécurité, car son budget actuel ne suffit pas à l'exécution de son mandat intérieur, ni, à plus forte raison, de son mandat international. L'institution risque de devenir dysfonctionnelle si son budget actuel ne lui permet pas de s'acquitter de son mandat intérieur. C'est pourquoi je souhaite fortement que la Commission canadienne des droits de la personne soit considérée dans le cadre du budget de la sécurité la semaine prochaine. Je ne sais pas si vous aurez le temps de faire aboutir cette idée, sénateurs, mais en tous cas, c'est un cri du coeur de ma part.

Le sénateur Joyal: Est-ce que la commissaire des droits de la personne figure sur la liste des témoins que nous devons entendre cette semaine?

La présidente: Non.

Monsieur Fleming, avez-vous un dernier commentaire?

M. Fleming: Je rappelle ce qu'a dit le sénateur Bryden: c'est un problème d'affectation des ressources. Je rappelle au comité, comme l'a déjà fait le sénateur Joyal, que les budgets actuels sont déjà trop modestes pour que les Canadiens qui estiment que l'État piétine leurs droits puissent se faire entendre, et la nouvelle loi va inévitablement aggraver le problème. Les meilleures intentions peuvent se traduire en termes concrets par des abus. Dans le cadre de l'appareil étatique, il faut, pour renforcer la confiance de nos citoyens, consacrer des ressources suffisantes aux mesures de

sufficient resources allocated to the protections by way of review, by way of those sorts of activities. I agree with my colleague, Mr. Mendes, and many of you in that respect.

Senator Joyal: On the same point, since the commissioner is on the record in another committee of the Senate on that very issue, would it not be appropriate, if this committee does not find it appropriate to hear the commissioner, at least to circulate her testimony on that very point of how she fulfils her role to help Parliament implement its responsibility in the field of human rights? She gave testimony last week. Senators Andreychuk and Beaudoin were present.

The Chairman: Certainly, at the very least, Senator Joyal, we will ensure that is circulated to all the committee members.

Senator Andreychuk: Madam Chair, you will hear more about that from the committee in its upcoming report from the Human Rights Committee. That is a bit of an advertisement for the committee.

The Chairman: Senator Andreychuk is the Chair of our Human Rights Committee.

Thank you very much, Professor Fleming and Dr. Mendes. It is a pleasure to have you here. It has been a very good discussion. We wanted to have you during our pre-study, but both of you were in China at the time. As a result, we were unable to do it then. We are delighted you were able to come today. Thank you very much.

We will now move to our second set of witnesses. We have with us two groups, from whom we are anxious to hear. The first is from the Coalition of Muslim Organizations and the second is from the Urban Alliance on Race Relations.

Please begin.

Mr. Julian Falconer, Senior Counsel, Urban Alliance on Race Relations: Honourable senators, we are honoured to be before you today. The work you are engaged in is obviously of tremendous significance to Canadians across the country and is historic in its nature. Many will ask whether the horse has left the barn and whether all of us are staring, with great respect, at the rear end of the mare.

As the Senate, you are not ineffective in your work. You are not impotent in Canadian democracy. You have a role to play. That role comes to a head when legislation of this nature, legislation that is potentially more significant than any act passed in the past 50 years in this country, is being considered. I urge you to recommend to the Senate key amendments to this legislation in order to ensure that balance is its hallmark, which, as we indicate at page 16 our submission, is governed by a schedule determined, in great respect, by murderers.

Unfortunately, you are in a climate that is rife with panic more than reason; rife with fear, more than any other climate we have faced in decades.

I ask you to consider that the Attorney General of Canada, the Honourable Anne McLellan, repeatedly noted that if we do not stop the terrorists getting on the planes, it is too late. With great respect to the Attorney General, these are not the words of

protection, et notamment aux activités de contrôle. Je suis d'accord avec mon collègue M. Mendes et avec vous sur ce point.

Le sénateur Joyal: Sur le même sujet, étant donné que la commissaire est intervenue publiquement devant un autre comité du Sénat sur la même question, n'y aurait-il pas lieu que ce comité, s'il ne juge pas indispensable de la faire témoigner, reprenne son témoignage concernant la façon dont elle aide le Parlement à assumer ses responsabilités dans le domaine des droits de la personne? Elle a témoigné la semaine dernière, en présence du sénateur Andreychuk et du sénateur Beaudoin.

La présidente: Absolument, sénateur Joyal, nous veillerons du moins à distribuer son témoignage à tous les membres du comité.

Le sénateur Andreychuk: Madame la présidente, il sera encore question de ce témoignage dans le prochain rapport du Comité des droits de la personne. Je fais en quelque sorte la publicité de ce comité.

La présidente: Le sénateur Andreychuk préside notre Comité des droits de la personne.

Merci beaucoup, monsieur Fleming et monsieur Mendes. C'est toujours un plaisir de vous recevoir. La discussion d'aujourd'hui a été très fructueuse. Nous voulions vous faire venir lors de notre étude préalable, mais à l'époque, vous étiez tous les deux en Chine. Vous ne pouviez donc pas venir. Nous sommes ravis que vous ayez pu le faire aujourd'hui. Merci beaucoup.

Nous passons maintenant à notre deuxième groupe de témoins. Nous accueillons deux groupes que nous avons bien hâte d'entendre. Le premier représente la Coalition des organismes musulmans, et le deuxième, l'Urban Alliance on Race Relations.

Veuillez commencer, s'il vous plaît.

M. Julian Falconer, conseiller juridique, Urban Alliance on Race Relations: Honorables sénateurs, nous sommes très honorés de comparaître aujourd'hui devant vous. Les travaux que vous avez entrepris sont d'une extrême importance pour l'ensemble des Canadiens et ils comportent une dimension historique. Plusieurs se demandent s'il n'est pas déjà trop tard pour fermer la porte de l'écurie, car le cheval en est déjà sorti, puisqu'on lui voit l'arrière-train, sauf votre respect.

Le Sénat n'est pas inefficace dans son travail. Il n'est pas dépourvu de pouvoir au sein de la démocratie canadienne. Il a un rôle à jouer. Ce rôle est primordial dans le cas d'une mesure législative de cette nature, dont les effets risquent d'être les plus importants des 50 dernières années. Je vous prie instamment de recommander au Sénat des modifications essentielles pour que la loi soit marquée au sceau de l'équilibre, car comme nous l'indiquons à la page 16 de notre mémoire, elle suit un calendrier qui a été déterminé par des assassins.

Malheureusement, vous travaillez dans un climat marqué davantage par la panique et la crainte que par la raison.

Je vous demande de considérer que le procureur général du Canada, l'honorable Anne McLellan, a dit à maintes reprises que si nous n'empêchons pas les terroristes de monter à bord des avions, il sera trop tard. Sauf son respect, ce ne sont pas là des

rational, slow, and cautious legislative officers. These are words of panic.

She may well be right. Indeed, I think that she probably is right. However, tempering our legitimate security concerns with rational acts is key to this legislation.

You have before you our submission, with an attached submission to the House of Commons. I will speak for another two minutes or three minutes and then Ms Goossen, President of the Urban Alliance on Race Relations, will address you.

There are two key weaknesses in the legislation that we believe should be brought to your attention. Specifically, we refer to the definition of terrorist activity and the usage of the notion of political, religious and ideological motivations.

What is most extraordinary about this definition is that it not only invites, it actually mandates any prosecution to engage in an inquiry into the religious, ideological, or political beliefs of Canadians, not in a public trial, which we all envisage and may have seen, but in secret hearings. It plainly smacks of a form of McCarthyism that should cause as much fear as the people getting on the planes should cause.

I invite you to consider the following because it is precisely within the mandate of the legislation as currently drafted. People would be summoned into a secret court. They would be brought in to give evidence because they have material information about terrorist activity. There would be no charge to confine the investigation. There would be no charge against a specific person outlining what that person has done.

There would be an investigation about activity. In the course of the investigative hearing, as part of his or her mandate, the prosecutor would be required to examine the witnesses on their religious beliefs — as the targets of the investigation. Prosecutors would be required to do that.

I rhetorically ask, “Why? Why does it matter?”

We have a resource expert, Professor Mel Watkins. He has given generously of his time to attend Question Period in the House. I encourage you to rely upon him for information. There are true realities about the economic vulnerability of Canada today. The unique expertise of Professor Watkins enabled him to address that topic under Schedule B of our presentation.

Interestingly enough, while we remain tremendously vulnerable to the U.S., it has not seen fit to create a definition importing religious ideological motivations. A review of the U.S. legislation makes it clear that it does not consider it necessary to put its citizens’ religious beliefs on trial, but we do.

The only model in which you will find that definition is the United Kingdom model. I do not say that is irrelevant and that we should not seek to learn from all of our allies. However, I do find it striking that the reference to the need to fall into lockstep with the U.S. seems to have been lost, initially on the issue of sunset

propos empreints de la rationalité, de la pondération et de la prudence dont le législateur doit faire preuve. Ce sont des propos teintés de panique.

Elle a peut-être raison. Je pense même qu’elle a sans doute raison. Pourtant, il est essentiel, dans cette mesure législative, de tempérer nos craintes légitimes en matière de sécurité par des actes rationnels.

Vous avez reçu notre mémoire, auquel est joint celui destiné à la Chambre des communes. Je vais encore parler pendant deux ou trois minutes, puis vous entendrez Mme Goossen, présidente de l’Urban Alliance on Race Relations.

Le projet de loi comporte essentiellement deux faiblesses, que nous souhaitons porter à votre attention. Il s’agit spécifiquement de la définition de l’activité terroriste et de la référence à des motifs de nature politique, religieuse ou idéologique.

Le plus extraordinaire de cette définition, c’est non pas qu’elle permette, mais qu’en réalité, elle impose au ministère public de faire enquête sur les croyances religieuses, idéologiques ou politiques des Canadiens, et ce non pas dans le cadre d’un procès public, comme on pourrait le concevoir et comme on en a déjà vu, mais dans le cadre d’audiences secrètes. Voilà une forme de Maccarthysme qui devrait faire aussi peur que les terroristes qui montent à bord des avions.

Je vous invite à y réfléchir, car c’est précisément le mandat de la loi telle qu’elle est formulée actuellement. Les personnes soupçonnées seront assignées devant un tribunal secret et elles devront témoigner au motif qu’elles peuvent avoir des renseignements concrets sur des activités terroristes. Il n’y aura pas d’accusation précise pour limiter la portée de l’enquête. Il n’y aura pas d’accusation précise indiquant ce qu’on reproche aux personnes soupçonnées.

Il y aura enquête sur les activités terroristes. Dans le cadre de l’investigation et conformément à son mandat, le ministère public sera tenu d’interroger les témoins sur leurs croyances religieuses, qui seront la cible de l’investigation.

J’aimerais savoir pourquoi, et en quoi la question est pertinente.

Nous avons un expert, le professeur Mel Watkins, qui a accepté d’assister à la période des questions à la Chambre. Je vous invite à le consulter. La vulnérabilité économique du Canada est une réalité. Le domaine très particulier d’expertise de M. Watkins lui a permis d’aborder ce sujet à l’annexe B de notre mémoire.

Chose curieuse, même si nous restons extrêmement vulnérables aux idées américaines, les États-Unis, eux, n’ont pas jugé bon de mentionner les motivations idéologiques religieuses dans leur définition. Si l’on examine la loi américaine, il est clair qu’elle ne juge pas nécessaire de faire le procès des convictions religieuses des citoyens alors que nous, nous le faisons.

Le seul modèle dans lequel vous retrouvez cette définition est celui du Royaume-Uni. Je ne dis pas qu’il n’y ait pas des leçons à tirer des expériences de tous nos alliés. Je trouve néanmoins frappant qu’on semble avoir perdu de vue la nécessité de nous aligner sur les États-Unis, d’abord en ce qui concerne la clause de

clause and now with the issue of putting peoples' values on trial. We do not have to that. It is not necessary.

Let me close with a simple comment for your consideration on this issue. People, quite rightly, ask us, "Isn't the kind of activity, on which we are trying to focus — the kind of activity that causes fear for our families and ourselves — one that is motivated by religion or ideology? Is the terrorist activity of which we speak not motivated ideologically? Should we not be realistic and not artificial and say it like it is?" That is the kind of activity that we are discussing, but the mere fact that there is a component of a particular crime that you are targeting, does not mean that you make the component an element of the offence.

Let me give you an example. Concerning the charge of murder, over 90 per cent of murder cases are domestic. They involve a family member of one type or another. That is a common component that characterizes murder. That does not mean that, as an element of the offence, we take that common component and inject that into murder cases so that the Crown is required, as a matter of duty, to inquire about family relationships. We do not do it because it does not make sense. It is not necessary. It is not essential.

I ask you to consider whether it is essential that religious beliefs be on trial. It was not essential for the U.S. Patriots Act. It is not essential for any of the investigation that is have occurred to date.

I ask you to reconsider this. As we get closer and closer to the abyss of this legislation becoming law, we must appreciate that it will be well nigh impossible to roll back mistakes that we make. I ask you as a committee, to take the steps necessary to protect not only the security of the country, but also the key civil liberties under which we live.

I have a six-year-old son and a 19-month old son. When my six-year-old is 16 years or 17 years of age, I will be encouraging him to engage in democratic debate. He may ask me where was I when this law was passed that allows people to be summoned to a secret room to be asked about their religious beliefs. I want to be able to proudly say that I was trying to call the attention of the country to the problem.

With great respect, you ought to be saying the same things to yourselves. This is wrong. It is not necessary. If it is not necessary, it ought not to happen.

Ms Tam Goossen, Chair, Urban Alliance on Race Relations: I would like to point out again that in our submission there is material on the legislative oversight issue, as well as the role of the Senate. There is a quote in our submission from a book written by Maryka Omatsu. The book is entitled *Bittersweet Passage*. In that book, she gives great detail of the internment of Japanese Canadians in World War II, including the experience of her family and friends. She writes:

In a cruel sort of way, the treatment of Japanese Canadians during the 1940s should not have come as any great surprise. For Japanese Canadians, the legal losses had really begun as early as 1903 when the English Privy Council upheld the

temporarisation et maintenant en faisant le procès des valeurs personnelles des gens. Nous n'avons pas à le faire. Ce n'est pas nécessaire.

Permettez-moi de terminer en vous demandant de réfléchir à ce qui suit. Les gens nous demandent, à juste titre, si le genre d'activités sur lesquelles nous centrons notre attention, celles qui nous font craindre pour nos familles et nous-mêmes ne sont pas motivées par la religion ou une certaine idéologie? Les activités terroristes dont nous parlons ne sont-elles pas motivées par une idéologie? Ne faudrait-il pas être réaliste et voir les choses telles qu'elles sont? C'est bien le genre d'activité dont nous discutons, mais même si un crime comporte différents éléments, chacun de ces éléments n'est pas nécessairement une infraction en soi.

Permettez-moi de vous donner un exemple. En ce qui concerne les meurtres, plus de 90 p. 100 des meurtres sont commis contre un membre de la famille. C'est là un élément fréquent des cas de meurtre. Cela ne veut pas dire que le ministère public doit, pour cette raison, enquêter sur toutes les relations familiales. Nous ne le faisons pas, car ce serait illogique. Ce n'est pas nécessaire. Ce n'est pas essentiel.

Je vous demande d'examiner s'il est essentiel de faire le procès des convictions religieuses. On ne l'a pas jugé essentiel dans le cas de la U.S. Patriots Act. Cela n'a été nécessaire pour aucune des enquêtes effectuées jusqu'ici.

Je vous demande de réfléchir à cela. Nous nous rapprochons de plus en plus de l'adoption de cette mesure et il faut bien comprendre qu'il sera alors pratiquement impossible de corriger nos erreurs. Je demande à votre comité de faire le nécessaire pour protéger non seulement la sécurité du pays, mais également nos grandes libertés civiles.

J'ai un fils de 6 ans et un autre de 19 mois. Quand mon fils de 6 ans aura 16 ou 17 ans, je l'encouragerai à participer à des débats sur la démocratie. Il me demandera peut-être où j'étais quand on a adopté cette loi, qui permet de citer des gens à comparaître en secret devant un tribunal où ils seront interrogés sur leurs convictions religieuses. Je veux pouvoir lui dire fièrement que j'ai essayé d'attirer l'attention du pays sur ce problème.

Je me permets de vous dire que vous devriez comprendre vous aussi que c'est une mauvaise chose, que c'est inutile et que cela ne devrait voir le jour.

Mme Tam Goosen, présidente, Urban Alliance on Race Relations: Je tiens à signaler encore une fois qu'il est question, dans notre mémoire, sur la surveillance du Parlement de même que le rôle du Sénat. Nous y citons un livre écrit par Maryka Omatsu. Ce livre s'intitule: *Bittersweet Passage*. Dans ce livre, elle raconte en détail l'internement des Canadiens d'origine japonaise pendant la Seconde Guerre mondiale, y compris l'expérience de sa famille et de ses amis. Voici ce qu'elle écrit:

Malheureusement, la façon dont les Canadiens d'origine japonaise ont été traités dans les années 40 n'est pas vraiment étonnante. Les ennuis avaient commencé pour ces Canadiens dès 1903 lorsque le Conseil privé britannique avait confirmé

1895 B.C. Elections Act, which had legitimized our second-class status and reinforced all the other discriminatory laws that followed against Asians. Over the decades, statutes maintaining racial apartheid were customarily passed without discussion or debate. The decision taken in 1942 to imprison only Canada's Asian 'enemy aliens' — and not the German and Italian communities — slipped by almost unnoticed.

I quote that because we are really upset that there has been very little public discussion of this bill leading up to its passage in the House of Commons. I do not know if any of the Members of Parliament have actively conducted discussions in their constituency.

The Urban Alliance on Race Relations tried to do our job of convening a public forum. We invited an MP in the downtown area to come. He did not show up.

A number of us in the community have raised a tremendous concern about the implications of this bill. We cannot forget, nor underestimate, the impact of the experience of the Japanese Canadian community. It has taken that community and the government years to recover from the effects of a very bad law. The psychological impact is only beginning to be documented by the third generation of the Japanese community as to the sufferings of their parents' generation. The parents absolutely refuse to talk about it. I would ask that we all bear that in mind.

I urge you to play your role. We consider the Senate to be a very important piece of the democratic system. You are the sober, second thinkers, and we need you to follow the great tradition that you have had in the past. We detail that in our submission. We want you to give this very serious consideration and send it back to the House of Commons.

We are also concerned about the oversight mechanism. There was discussion earlier about the Canadian Human Rights Commission. We are asking for a review committee that is modelled after the review committee overseeing CSIS. Rather than having the responsibility placed on one person, the review committee structure should be able to encompass some of the questions asked earlier by Senators in terms of jurisdiction with the provinces or responsibilities with human rights or the privacy agency. Also, it could allow membership by non-elected members, but credible third parties.

Mr. Ziyaad Mia, Muslim Lawyers Association, Member of the Coalition of Muslim Organizations: In the name of God, the compassionate, the merciful.

It is a pleasure to appear before the committee today to share our views on Bill C-36, the proposed Anti-Terrorism Act. Appearing with me is Mr. Khalid Baksh. We are members of the Muslim Lawyers Association, which is a member of a large coalition of Muslim organizations on whose behalf we appear

la loi électorale de Colombie-Britannique de 1895 qui faisait de nous des citoyens de deuxième classe et renforçait toutes les autres lois discriminatoires à l'endroit des Asiatiques. Au cours des décennies, des lois maintenant l'apartheid racial étaient couramment adoptées sans discussion ou sans débat. La décision prise en 1942 d'emprisonner uniquement les «ressortissants d'un pays ennemi», d'origine asiatique et non pas d'origine allemande ou italienne est passée presque inaperçue.

Je cite ce passage car nous trouvons très inquiétant qu'il y ait eu très peu de débats publics sur ce projet de loi avant son adoption à la Chambre des communes. Je ne sais pas si des députés ont organisé des discussions à ce sujet dans leur circonscription.

La Urban Alliance on Race Relations a tenté d'organiser une assemblée publique. Nous avons invité un député d'une circonscription du centre-ville à venir. Il ne s'est pas présenté.

Un certain nombre d'entre nous sommes extrêmement inquiets des répercussions de ce projet de loi. Nous ne pouvons pas oublier ou sous-estimer l'expérience des Canadiens d'origine japonaise. Il a fallu des années à cette communauté et au gouvernement pour surmonter les effets d'une très mauvaise loi. La troisième génération de Canadiens d'origine japonaise commence seulement à faire des recherches sur les conséquences psychologiques des souffrances subies par la génération précédente. Les parents refusent absolument d'en parler. Je vous demande de ne pas l'oublier.

Je vous exhorte à jouer votre rôle. Nous estimons que le Sénat est un élément très important du système démocratique. Vous êtes la chambre de mûre réflexion et vous devez jouer le rôle important qui est le vôtre. Nous en parlons en détail dans notre mémoire. Nous voulons que vous examiniez cette mesure très sérieusement et que vous la renvoyiez à la Chambre des communes.

Nous nous préoccuons également du mécanisme de surveillance. Il a été question plus tôt de la Commission canadienne des droits de la personne. Nous demandons un comité d'examen sur le modèle du comité qui surveille les activités du SCRS. Au lieu de confier cette responsabilité à une seule personne, il faudrait un comité d'examen qui puisse poser certaines des questions soulevées par les sénateurs en ce qui concerne la compétence des provinces ou les responsabilités à l'égard des droits de la personne ou de la vie privée. Des personnes non élues, mais crédibles, pourraient également faire partie de ce comité.

M. Ziyaad Mia, Muslim Lawyers Association, membre de la Coalition of Muslim Organizations: Au nom de Dieu, compatissant et miséricordieux.

C'est avec plaisir que je comparais aujourd'hui devant le comité pour parler du projet de loi C-36, le projet de loi antiterrorisme. Je suis accompagné de M. Khalid Baksh. Nous sommes membres de la Muslim Lawyers Association, qui fait partie d'une grande coalition d'organismes musulmans au nom

today. We are also accompanied by Mr. Irfan Syed, Chair of the Muslim Lawyers Association.

This coalition consists of more than 140 Muslim organizations across this country, and we probably represent a significant majority of Canada's more than 600,000 Muslims. On November 8, we testified before the House committee on Bill C-36. Since then, Minister McLellan has tabled amendments to the bill. Frankly, these amendments are mere window dressing because they do little to address the real and serious concerns about Bill C-36.

Justice is one of the Islam's fundamental and core values, so much so that the Koran directs Muslims to always stand for justice in any case. Muslim Canadians share the fear, anxiety and pain arising from the events of September 11, and we endorse that prudent and wise steps be taken to ensure the safety, security and peace of all Canadians. However, this bill, even as amended, does not serve justice. In many ways, this bill will become a tool of injustice against many innocent people.

Canada is a land of immigrants. I was born in South Africa while apartheid was still a going concern. Ultimately, my parents made the tough decision to leave their home and family and come to Canada, precisely because Canada offered the very basic human rights that were denied to us in the land of our birth. A similar story is echoed in the experiences of many Muslim Canadians. The principles of fairness, equality, tolerance, along with the values embodied in the Charter of Rights and Freedoms, are very precious to so many people who have come to make Canada their home. Muslim Canadians find it unbelievable that the government would introduce legislation that places our most precious values at risk.

Bill C-36 strikes the wrong balance between civil rights and security. Why are these amendments superficial and insufficient? I will tell you. The so-called sunset clause is nothing more than a vehicle for perpetual renewal, allowing the extraordinary powers contained in the bill to become a permanent artefact of our law. The annual reporting by attorneys general and solicitors general is merely an exercise in gathering statistics and then disclosing only the ones the government wants you to see. Self-reporting in this case is like putting the fox in charge of the henhouse.

The definition of "terrorist activity" continues to be based on religion, politics and ideology. These criteria do nothing to further the government's objectives and will only result in targeting vulnerable communities and individuals. The definition of "facilitation" continues to create conditions where innocent people, acting without any criminal intent, can be punished as terrorists and the interpretive clause provides nothing more than a false sense of security to vulnerable communities because it does nothing to ensure that the bill's powers are crafted and applied under the rule of law and the Charter.

desquels nous comparaissons aujourd'hui. Nous sommes également accompagnés de M. Irfan Syed, président de la Muslim Lawyers Association.

Cette coalition comprend plus de 140 organismes musulmans des quatre coins du pays et représente sans doute une importante majorité de plus de 600 000 musulmans qui vivent au Canada. Le 8 novembre, nous avons témoigné devant le comité de la Chambre chargé du C-36. Depuis, la ministre, Mme McLellan, a déposé des amendements au projet de loi. Ces amendements sont seulement de la poudre aux yeux, car ils ne font rien pour remédier aux sérieuses inquiétudes que suscite le projet de loi.

La justice est l'une des valeurs fondamentales de l'Islam et le Coran ordonne aux musulmans de toujours défendre la justice. Les Canadiens musulmans partagent la peur, l'inquiétude et la souffrance qu'ont suscités les événements du 11 septembre et sont d'accord pour que des mesures sages et prudentes soient prises pour assurer la sécurité et la paix pour tous les Canadiens. Toutefois, même une fois modifié, ce projet de loi ne sert pas les intérêts de la justice. À bien des égards, il deviendra un instrument d'injustice contre de nombreux innocents.

Le Canada est un pays d'immigrants. Je suis moi-même né en Afrique du Sud, à l'époque où l'apartheid était toujours la règle. Mes parents ont fini par prendre une décision différente, celle de quitter leur foyer et leur famille pour venir s'installer au Canada, précisément parce que le Canada nous offrait les droits fondamentaux qui nous avaient été refusés dans le pays de notre naissance. Nombre de musulmans canadiens pourraient se faire l'écho de mon expérience. Les principes d'équité, d'égalité et de tolérance de même que les valeurs enchâssés dans la Charte des droits et libertés sont très précieux pour tous ces gens qui ont fait du Canada leur patrie. Les Canadiens musulmans ont du mal à croire que le gouvernement puisse déposer une loi qui mettrait en péril nos valeurs les plus précieuses.

Le projet de loi C-36 n'arrive pas à réaliser un juste équilibre entre le droit civil et la sécurité. Laissez-moi vous expliquer pourquoi les amendements proposés sont superficiels et insuffisants. La prétendue mesure de caducité n'est rien de plus qu'un outil de renouvellement perpétuel qui permet de rendre permanents dans la loi les pouvoirs extraordinaires prévus au projet de loi. Le compte rendu annuel que doivent faire les procureurs généraux et les solliciteurs généraux n'est qu'un exercice de collecte de chiffres dont ne nous sont révélés que ceux que le gouvernement choisit de rendre publics. Cette auto-évaluation par le gouvernement revient à demander au loup de garder la bergerie.

L'expression «activité terroriste» continue d'être définie en fonction de la religion, des activités politiques et de l'idéologie. Ces critères ne font rien pour faire avancer les objectifs du gouvernement et ne serviront qu'à cibler les collectivités et les individus vulnérables. La «facilitation» continue d'être définie de façon à créer des conditions permettant de punir à titre de terroristes des innocents agissant sans intention criminelle, et la clause d'interprétation ne donne rien de plus qu'un faux sentiment de sécurité aux collectivités vulnérables, car elle ne fait rien pour que les pouvoirs conférés dans le projet de loi soient définis et appliqués conformément à la règle de droit et à la Charte.

Once again, these amendments do nothing to remedy the bill's flaws, which are patently apparent. "Terrorist activity" is so broadly and inappropriately defined that many innocent people will be caught in the bill's net. For example, a Canadian engaged in refugee or aid work abroad could be labelled as a terrorist, based simply on the accusation of a foreign government. Usually, I might add, that will be a foreign dictatorial government. Let me provide a more concrete example. As a teenager, I supported the work of the African National Congress and advocated for the demise of South Africa's repugnant apartheid regime by any means. Under Bill C-36, I would be a terrorist.

If this is not troubling enough, consider that a group or individual may be labelled as a terrorist by the Solicitor General acting through a simple administrative process without any oversight and relying heavily on secret evidence. Again, that secret evidence may come from a dictatorial government. People concerned are excluded from seeing the evidence or hearing the specific accusations against them. This process is blatantly contrary to the Charter's guarantee of fundamental justice, the presumption of innocence and the right to a fair trial. The bill gives repressive foreign governments one more tool to persecute their enemies abroad. The drafters of this bill have naively attempted to package the deep and historic complexities of geopolitics, economic disparities, culture, faith, and ideology into a neat little box. This miscalculation vividly illustrates the bill's fatal flaws.

Venturing further into unexplored legal territory, the bill's preventive arrest provisions fundamentally alter a cornerstone of our legal system by undermining a litany of the Charter's protections, including the right not to be arbitrarily detained or imprisoned, the right to due process and the very basic principles of the rule of law. Preventive arrest is a hallmark of a paranoid police state, not a free and democratic society.

The bill also makes criminals of innocent Canadians through the invention of "facilitation" as an offence. The absurdity inherent in this is that people may be guilty of facilitation whether or not they are aware that they are facilitating an activity that is considered to be terrorist. This means that Canadians who act in good faith with charities, or the charities themselves, may be subject to severe criminal and civil penalties without ever having committed a criminal act.

Muslim Canadians are involved in charitable causes around the world because, as I mentioned, our faith calls for justice and it also calls for charity. Under this bill the charitable work of Canadians is at risk because simple acts of generosity may be punished by the bill's imprecision. The absurd reality is that these people, without committing a criminal act, could be defined as terrorists under the bill.

Les amendements ne corrigent en rien les lacunes du projet de loi qui sautent aux yeux. Les «activités terroristes» sont définies de façon si large et inappropriée que bien des innocents seront happés par le projet de loi. Ainsi, un Canadien qui travaillerait à l'étranger dans le développement ou l'aide aux réfugiés pourrait être étiqueté terroriste, dès lors qu'un gouvernement étranger l'en accuserait. Ce gouvernement étranger, c'est d'habitude un gouvernement de dictature. Je vous donne un autre exemple plus concret: moi-même, quand j'étais adolescent, j'appuyais les activités du Congrès national africain et j'ai même défendu le renversement du régime répugnant de l'apartheid du gouvernement de l'Afrique du Sud par tous les moyens possibles avec le projet de loi C-36 j'aurais été considéré comme un terroriste.

Ce qui est encore plus troublant, c'est que le solliciteur général pourrait étiqueter un groupe de gens ou des individus comme terroristes, en se fondant sur des preuves secrètes pour déclencher un simple processus administratif, et ce sans possibilité de recours. Or, ces preuves secrètes pourraient fort bien parvenir d'un gouvernement de dictature. De plus, les intéressés ne pourront pas voir les preuves ni entendre les accusations portées à leur endroit. Cette façon de faire contredit de façon flagrante la garantie de la Charte à la justice fondamentale, à la présomption d'innocence et au droit d'avoir un procès équitable. Le projet de loi donne aux gouvernements étrangers répressifs un outil de plus pour persécuter leurs ennemis à l'étranger. Les rédacteurs du projet de loi ont naïvement tenté d'insérer dans une belle petite boîte les complexités profondes et historiques de la géopolitique, des disparités économiques, de la culture, de la foi et de l'idéologie. Cette erreur de calcul illustre clairement les lacunes fondamentales du projet de loi.

En se hasardant encore plus loin dans un territoire juridique non encore exploré, les dispositions sur les arrestations préventives modifient fondamentalement une des pierres angulaires de notre système juridique en minant toute une série de protections prévues dans la Charte, notamment le droit à ne pas être détenu ou emprisonné de façon arbitraire, le droit à l'application régulière de la loi et les principes, si fondamentaux, de la règle de droit. L'arrestation préventive est la marque de commerce d'un état policier paranoïaque et non d'une société libre et démocratique.

Le projet de loi criminalise également des Canadiens innocents en créant une nouvelle infraction, celle de la «facilitation». Ce qui est fondamentalement absurde, c'est que des gens pourraient être coupables de facilitation qu'ils sachent ou non qu'ils sont en train de faciliter une activité considérée comme terroriste. Autrement dit, les Canadiens qui aident en toute bonne foi les organisations caritatives ou même celles-ci, pourraient faire l'objet de sanctions graves au pénal et au civil sans même avoir jamais commis d'acte criminel.

Les musulmans canadiens encouragent les causes charitables dans le monde entier parce que, comme je l'ai dit, notre foi commande la justice mais aussi la charité. Or, le projet de loi met en péril l'esprit charitable des Canadiens car l'imprécision du libellé pourrait punir les simples gestes de générosité. L'absurde réalité fait que des gens qui n'auraient pas commis de crime, puissent être définis comme terroristes par le projet de loi.

What are the consequences of being blacklisted by the government as a terrorist? You could be listed as a terrorist on the accusation of a foreign government in a secret process. Your property can be seized. You can be arrested and detained without charge. You may be tried without you or your lawyer seeing the evidence against you, and you could be imprisoned for extraordinarily excessive terms.

The adverse impacts of this bill will not be remedied by judicial oversight or vindication after the fact. Stern judicial sanctions of the state's violations of civil rights make great case law and may even serve to assuage societal guilt for wrongs done against innocent individuals and communities.

Case law will not repair ruined families or regain lost livelihoods or rebuild friendships and trust, which were fractured by the suspicion innuendos and by the stigmatization sown by the overly zealous acts of the state. These very real consequences can only be avoided through prudent forethought, open debate and a genuine respect for civil rights and the rule of law.

The Coalition of Muslim Organizations is extremely concerned that not only will the application of the bill be focused on Muslim Canadians, but the impact will be amplified by the lack of procedural and Charter safeguard in the listing of terrorists, in the investigative process, and in the criminal justice system, all of which serve to compound the discriminatory impact upon them. In short, the implementation of this bill will infringe on the equality guarantee of the Charter.

Wisdom advises that we should use the existing tools at hand, because they are tested, familiar and reliable. Terrorism is a complex phenomenon, and it follows that solutions to terrorism will not be simplistic. Fear makes bad policy. A more comprehensive approach to dealing with terrorism necessarily requires that the government use its existing powers and that it call upon and uses its many other tools to their fullest extent. Diplomacy, peacemaking, support for representative government and an approach to international relations that is imbued with a vision of equity and justice will go much further to eliminate the threat of terrorism than a bill that threatens the rights of Canadians.

Senator Beaudoin: I understand that, in your opinion, this bill does not relate only to the rule of law and human rights et cetera. We are involved in many other aspects in respect of the definition of "terrorism." You are of the opinion that we should not speak about religion, but rather we should simply adhere to the issue of pure legality.

I also understand that you have compared Bill C-36 with the American bill to abolish terrorists, and that you prefer its approach, in a sense, and its definitions of "terrorist" and "terrorist activities." Is that correct?

Une fois que vous êtes sur la liste noire du gouvernement à titre de terroriste, quelles peuvent en être les conséquences? Supposons que vous soyez étiqueté comme terroriste à la suite d'une accusation secrète d'un gouvernement étranger: on peut saisir vos biens; on peut vous arrêter et vous détenir sans accusation; vous pouvez être jugé sans que ni vous ni votre avocat ne voient jamais les preuves retenues contre vous et vous pourriez être emprisonné pendant une période excessive.

Les effets nuisibles du projet de loi ne pourront être corrigés après coup par une vérification en justice ou par une réhabilitation. Des sanctions judiciaires sévères à l'égard des violations par l'État des droits civils, peuvent ensuite servir à alimenter la jurisprudence et même à calmer la mauvaise conscience de la société devant les torts causés à des innocents, individuellement et collectivement.

Mais la jurisprudence ne peut reconstruire des familles détruites ni faire retrouver un gagne-pain perdu ni encore rebâtir l'amitié et la confiance, détruites par les soupçons, les sous-entendus et la stigmatisation alimentés par le zèle excessif de l'État. Ces préjudices très réels ne peuvent être évités que par une réflexion préalable prudente, un débat ouvert et un véritable respect à l'égard des droits civils et de la règle de droit.

La Coalition of Muslim Organizations est très inquiète de ce que le projet de loi dans son application visera les Canadiens musulmans; elle craint également que les conséquences seront pires encore à cause du manque de garanties dans la Charte et dans les procédures, lorsqu'une liste de terroristes sera établie, lorsqu'il y aura enquête et lorsqu'entrera en jeu la justice pénale, éléments qui aggraveront encore l'effet cumulatif de discrimination. En bref, le projet de loi, dans son application, enfreindra la garantie à l'égalité de la Charte.

Il serait sage d'utiliser les outils qui existent déjà, car ils ont été éprouvés, ils nous sont familiers et ils sont fiables. Le terrorisme est un phénomène complexe et il s'ensuit que les solutions à ce problème ne peuvent être simplistes. La peur est mauvaise conseillère en matière politique. Pour avoir une vision beaucoup plus exhaustive de la lutte contre le terrorisme, il faut que le gouvernement utilise les pouvoirs qu'il a déjà à sa disposition et qu'il utilise aussi au maximum tous les autres outils à sa disposition. La diplomatie, le maintien de la paix, le soutien au gouvernement représentatif et une vision des relations internationales qui se fonde sur l'équité et la justice réussiront beaucoup mieux à éliminer la menace de terrorisme qu'un projet de loi qui menace les droits des Canadiens.

Le sénateur Beaudoin: Si je vous comprends bien, le projet de loi va plus loin que la simple règle de droit et les droits de l'homme, notamment. La définition du terrorisme va chercher bien d'autres aspects. Si je vous comprends bien, il ne faudrait pas que l'on y mentionne la religion, mais que l'on s'en tienne purement et simplement à une vision légale.

Si je vous ai bien compris, vous avez également comparé le projet de loi C-36 à la loi américaine de lutte contre le terrorisme et vous préférez dans un certain sens la vision et les définitions américaines de «terroriste» et «d'activités terroristes». Vous ai-je bien compris?

Mr. Falconer: The short answer, on the issue of including religious, ideological and political beliefs, is, yes. I would say, Senator Beaudoin, that much of our submission is devoted to making the point that we have to be careful about rushing to follow, in lockstep, the United States.

There is a certain internal inconsistency to our position. On the question of definition, I say specifically that I consider it to be a far more hawkish country next door, and, to be fair, that is for good reason. It lost thousands of lives in a shocking tragedy that shook the nation and the world. I do not say it in a deprecating way, but it is a far more hawkish country historically as well.

The Canadian tradition, in respect to firearms, for example, as a peaceful country has stood us very well. It is in this context that it is striking that one would find that a more hawkish country, which has waged war on this issue, has not seen fit to put religious beliefs on trial.

In fact, we have had copies made for you because a part of the act that was passed by the Americans under the Patriots Act actually contains a lengthy caution on the avoidance of discrimination and recognition of the cultural groups that are front and centre, which my colleagues represent.

We must be realistic about what is happening. In today's context, we have defined a group — a class of persons — that we fear. We have to be fair to the fact that we fear extreme fundamentalism on the part of Muslim people. That is what we are talking about and we ought not to be afraid to say it. Because we fear that, it makes members of those communities, such as my colleagues, vulnerable to the worst kind of human rights abuses, in the interest of rooting out a tiny percentage. Hence, we must ask ourselves: How do we do the job? How do we protect people on planes? How do we protect our populations?

The answer cannot be to violate the rights of hundreds of thousands of people to root out a few. Canada's reputation did not develop that way. I worry that ultimately, what we are talking about is a rush to follow through on that comment by the Attorney General about terrorists getting on the planes, and if they are on the planes, it is too late. Do you feel the rush about that? Do you feel the panic?

Senator Lynch-Staunton found the mistake. He picked up on the fact that an error was made such that any official can invoke the secrecy provision. That was determined yesterday. They do not usually make such errors, but it can happen because of rushing and running to get things done.

We are talking about the most important legislation this country has considered in over 50 years, and debate was closed prematurely. Then the House of Commons shut down because there was nothing else to do. Something is wrong.

First and foremost, we say that sober second thought means take away religious, ideological and political values of Canadians and others, and figure out if individuals are committing a crime.

M. Falconer: En bref, pour ce qui est de la référence aux religions, idéologies et adhésions politiques, c'est oui. Sénateur, une grande partie de notre mémoire explique qu'il faut faire bien attention avant d'emboîter le pas aux États-Unis.

Notre position illustre une certaine incohérence. Pour ce qui est des définitions, je considère nos voisins comme étant beaucoup plus faucons que nous, ce qui s'explique aisément. Les États-Unis ont perdu des milliers de leurs citoyens lors d'une tragédie qui a secoué le pays et le monde entier. C'est un pays beaucoup plus agressifs que le nôtre, également dans son histoire, mais je ne veux pas sembler le désapprouver en disant cela.

Ainsi, la tradition canadienne en ce qui concerne les armes à feu nous a très bien servis, comme un pays pacifique. Voilà pourquoi il est frappant de constater que nos voisins, beaucoup plus agressifs, et qui sont partis en guerre contre ce fléau, n'ont pas jugé bon d'inscrire les convictions religieuses dans leur loi.

Nous avons fait des photocopies de la loi qu'ont adoptée les Américains, le «Patriots Act», justement parce qu'elle contient une longue mise en garde destinée à prémunir contre toute discrimination et à reconnaître les groupes culturels qui sont au coeur de leur société et que mes collègues représentent.

Il faut être réaliste devant les événements. C'est à la lumière des attentats que nous avons défini un groupe de personnes que nous craignons. Il faut accepter de dire que nous craignons le fondamentalisme extrême musulman. Après tout, c'est cela dont il s'agit. Nous ne devrions pas avoir peur de le dire tout haut, car nous craignons que les membres de ces collectivités auxquelles appartiennent mes collègues soient exposés aux pires des violations des droits de la personne, dans le simple but d'en extirper un petit pourcentage. Il nous faut donc nous demander comment faire pour y parvenir? Comment protéger les voyageurs aériens? Comment protéger nos populations?

La réponse ne peut être qu'il faut pour cela violer les droits de centaines de milliers de gens pour en extraire une poignée. La réputation du Canada ne s'est pas faite sur ces prémisses. Ce qui m'inquiète, en bout de piste, c'est que nous agissions trop rapidement pour répondre aux commentaires de la procureure générale selon qui dès lors que les terroristes se trouvent à bord des avions, c'est qu'il est déjà trop tard. Sentez-vous vraiment la nécessité d'agir vite? Sentez-vous la panique?

C'est le sénateur Lynch-Staunton qui a trouvé la faille. Il a signalé hier que l'erreur consiste à permettre à n'importe quel fonctionnaire d'invoquer la disposition du secret. Évidemment, les erreurs de ce genre ne sont pas courantes, mais elles peuvent survenir quand on cherche à faire vite.

Or, vous êtes saisis ici du projet de loi le plus important pour le Canada depuis 50 ans, et le débat a été interrompu de façon prématurée. Puis, la Chambre des communes a fermé ses portes parce qu'il ne lui restait plus rien à faire. Il y a quelque chose qui cloche.

Avant tout, nous disons que l'impérative mûre réflexion de la Chambre haute vous oblige à retirer du texte toute référence à la religion, aux idéologies et aux valeurs politiques des Canadiens et à vous demander avant tout s'il y a eu un crime de commis.

Senator Beaudoin: As a jurist, I cannot but agree with the principle that, when we deal with a crime, or a statute such as this, we should stick to the Charter of Rights and Freedoms, the principle of the rule of law and the definition of a "crime." I believe that you have stated that quite succinctly.

Obviously, when we define certain words in the bill, we should stick to the law and we should not include religion and other factors.

Mr. Falconer: I apologize for the long answer, but being a lawyer, I suffer from that affliction.

Senator Fraser: It is important that people who represent these perspectives come here to test us, to push us and to make us reflect again and again on what it is we are doing.

That said, if I thought that the bill described by your two groups was the same bill before us today, I do not think any one at this table would support it. In Bill C-36 I do not find many of the terrible dangers that you find. For example, the case of the African National Congress has been raised again and again, both before this group and before the House of Commons committee. I will read what the Minister of Justice said: "We recall that the definition of terrorist activity specifically excludes an act or omission that is committed during an armed conflict."

The Attorney General told the Commons committee that under the 1977 protocols, which are additional to the Geneva Convention of 1949, an armed conflict includes people fighting against colonial domination, alien occupation or racist regimes in the exercise of their right of self-determination.

That is the definition with which we operate. It is the definition that is accepted globally, so Nelson Mandela and the African National Congress are explicitly not covered by these definitions. I profoundly sympathize with your concerns, but I do not understand how you can square your position with this kind of statement.

Similarly, with the notion of Canadians being brought into secret hearings and put on trial for their religious beliefs, I do not find that mentioned here. I find that the government has made the explicit decision to subject the whole bill to the Charter of Rights and Freedoms. In the investigative hearings, counsel can represent any witness at all times, at all stages and the right of appeal remains.

It also seems to me that where this bill refers to political, religious or ideological purposes, that is not the first, but the very last element that would be examined. The first element that would be examined is: Has there been an offence or is there about to be an offence involving death or serious risk to the public health or safety? If that initial test is met, has it been committed with regard to intimidating the public or the government or compelling acts or omissions? Only after that is this element examined: Was that for ideological or political or possibly religious motives?

Le sénateur Beaudoin: En tant que juriste, je ne puis que souscrire au principe selon lequel dès lors qu'il y a crime, dans le cadre d'une mesure législative comme celle-ci, nous devrions nous en tenir à la Charte des droits et libertés, au principe de la règle de droit et à la définition du «crime». Vous l'avez dit vous-même de façon très succincte.

Donc, lorsque nous voudrions définir certains termes dans le projet de loi, nous devrions nous en tenir à la loi sans mentionner la religion et cetera.

M. Falconer: Je m'excuse d'avoir été un peu long, mais comme avocat, je souffre de verbosité.

Le sénateur Fraser: Il est important que ceux qui représentent ces points de vue, comme vous, viennent nous stimuler, nous acculer au pied du mur et nous obliger à réfléchir encore, et encore.

Cela dit, si le projet de loi que vos deux groupes ont décrit était effectivement celui dont nous étions saisis aujourd'hui, aucun des membres du comité ne pourrait l'appuyer. Or, je ne trouve nulle part dans le projet de loi C-36 les terribles dangers que vous évoquez. Ainsi, à notre comité et au comité de la Chambre des communes on a mentionné à maintes et maintes reprises le cas du Congrès national africain. Or, la ministre de la Justice a rappelé que la définition d'activité terroriste excluait de façon spécifique tout acte, ou omission, commis au cours d'un conflit armé.

La procureure générale a expliqué au comité des Communes qu'en vertu des protocoles de 1977, qui s'ajoutent à la Convention de Genève de 1949, le conflit armé inclut la lutte contre la domination coloniale, l'occupation étrangère ou les régimes racistes dans l'exercice du droit à l'autodétermination.

Voilà la définition qui s'applique ici. Cette définition est acceptée à l'échelle mondiale, de sorte que ces définitions ne s'appliquent ni à Nelson Mandela ni à Congrès national africain. Je comprends vos craintes, mais je ne vois pas comment vous pouvez justifier votre position à l'égard de cette déclaration.

De plus, je ne vois nulle part dans le projet de loi de dispositions qui permettraient de faire subir à des Canadiens des interrogatoires secrets et de les juger sur leurs convictions religieuses. Le gouvernement a décidé de façon expresse d'assujettir l'ensemble du projet de loi à la Charte des droits et libertés. Par conséquent, lors des audiences d'enquête, les intéressés peuvent être représentés par un avocat à tout moment, et à toutes les étapes du processus, et leur droit d'en appeler est maintenu.

De plus, lorsque le projet de loi mentionne les motifs politique, religieux ou idéologique, cet élément devrait arriver en tout dernier lieu et non pas en premier. La première question à se poser est la suivante: y a-t-il eu infraction ou y aura-t-il infraction entraînant la mort ou des risques très graves pour la santé ou la sécurité publique? Si on répond par l'affirmative à cette première question, on se demande ensuite s'il s'est agi d'intimider la population ou le gouvernement, en vue de le contraindre à certains actes. Ce n'est qu'après que ces deux questions ont été posées que l'on se demande si le crime a été commis pour des raisons idéologiques, politiques, voire religieuses.

Maybe I am influenced by the fact that I am from Quebec, and the terrorist group that we have had most direct experience with was the Front de libération du Québec, which was drawn from the oldest non-Aboriginal population in North America and was wholly political in nature. Maybe I am missing something, but I do not follow you.

Mr. Falconer: I also remember, senator.

Senator Fraser: Can you both please speak first on the matter of the ANC and then on the matter of religion?

Mr. Mia: With all due respect, our colleagues believe that the bill is as we describe it. There is a chorus of opposition in the micro amount of time that the bill has existed. I am doing this as a volunteer; I am away from my job; I am not doing this for fun.

The bill is fundamentally flawed. If the government thinks it is not, the first issue is: Why has debate been rushed and crushed? The second issue is that these amendments do not address the flaws. To be frank, they are cynical amendments — the sunset clause and the review process. They do not even meet your recommendations in the Senate report for a proper parliamentary oversight, which is what we are calling for. I encourage you to fully read our recommendations because we cannot go through them here.

I take your point on the ANC, and I heard the minister say that. It is a bit disingenuous for the minister to say, “Let us pull out the Geneva convention on these great laws.” It is just like saying that the Charter of Rights and Freedoms is a great law, which is not worth the paper it is written on if we disregard it. South Africa was trying to suppress the ANC when the ANC engaged in violent acts. I do not even object to some of those acts — blowing up infrastructure and those sorts of things — which had to happen there. You mentioned that there is an explicit exclusion for certain armed conflicts, which may catch the South African conflict. The problem is: Who decides? This becomes a subjective, political question.

When we deal with liberation movements, today’s terrorist is tomorrow’s liberator. The American revolutionaries were probably seen as terrorists by the British government in London. Concerning the ANC, today Mandela is here getting honorary citizenship because he is a great guy and that sort of thing, but where does this evidence and secret listing come from? It is heavily influenced by governments abroad. That would include the South African government. Where our interests coincide with that government, that evidence will come to us and we may just disregard the Geneva Convention.

Mr. Falconer mentioned that Mr. Watkins is here to talk about the economical links between Canada and the United States. I remember vividly as a child watching Mr. Reagan say that

Je suis peut-être influencée par le fait que je viens du Québec et que le groupe terroriste avec lequel nous avons eu le plus directement affaire c’était le Front de libération du Québec, qui se réclamait de la population non autochtone la plus ancienne d’Amérique du Nord et était entièrement de nature politique. Quelque chose m’échappe peut-être, mais je ne vous suis pas.

M. Falconer: Je m’en souviens aussi, madame.

Le sénateur Fraser: Pouvez-vous tous les deux m’expliquer d’abord le cas de l’ANC, puis le cas de la religion?

M. Mia: J’insiste, avec beaucoup de respect, pour répéter que mes collègues et moi croyons le projet de loi tel que nous l’avons décrit. Malgré son existence très récente, le projet de loi a soulevé un tollé de protestations. Moi-même, j’ai laissé de côté mon emploi pour venir ici à titre bénévole; je ne suis pas ici par plaisir.

Le projet de loi présente un vice de fond. Si le gouvernement croyait le contraire, il faut tout de même se demander pourquoi le débat a été précipité, puis étouffé. Ensuite, sachez que les amendements proposés ne corrigent en rien les vices de fond. À vrai dire, on peut même parler d’amendements cyniques, et je parle de la clause de conductivité et du processus d’examen. Ces amendements ne répondent même pas aux recommandations du rapport sénatorial exigeant une surveillance parlementaire appropriée, ce que nous réclamons nous aussi. Je vous encourage à relire nos recommandations que nous n’avons pas le temps d’énumérer ici.

Je prends note de ce que vous avez dit au sujet de l’ANC, pour avoir entendu la ministre l’affirmer. Elle manque tout de même un peu de sincérité lorsqu’elle prétend que la Convention de Genève peut s’appliquer à ces grandes lois. C’est comme si elle disait que la Charte des droits et libertés est une grande loi, car si nous ne la respectons pas, elle ne vaut plus le papier sur lequel elle est écrite. L’Afrique du Sud essayait de se débarrasser de l’ANC lorsque celui-ci s’est mis à commettre des actes violents. Je ne suis même pas contre certains de ces gestes de violence — comme faire sauter les infrastructures, par exemple — qui avaient leur nécessité. Vous avez mentionné que les dispositions excluaient de façon explicite certains conflits armés, et que cela pourrait s’appliquer au conflit en Afrique du Sud. Mais la question est de savoir qui décide si cela s’applique ou pas. La réponse est très subjective et politique.

Dans les mouvements de libération, le terroriste d’aujourd’hui est le libérateur de demain. Les révolutionnaires américains étaient sans doute considérés par le gouvernement britannique de Londres comme des terroristes. Pour revenir à l’ANC, voyez Mandela qui devient aujourd’hui ici même citoyen d’honneur du Canada parce qu’on le considère comme un grand homme. Mais d’où viennent la preuve et la liste secrète? De gouvernements étrangers, où j’inclus le gouvernement de l’Afrique du Sud, qui déterminent fortement leur teneur. Or, lorsque les intérêts du Canada coïncident avec ceux de ces gouvernements étrangers, les preuves nous parviendront et nous pourrons tout aussi bien fermer les yeux sur la Convention de Genève.

M. Falconer a dit que M. Watkins était ici pour parler des liens économiques entre le Canada et les États-Unis. Je me souviens très bien qu’enfant, j’ai vu M. Reagan à la télévision dire que

Mr. Mandela is a terrorist and the apartheid regime must enforce law and order while African children were being shot in the streets. That sort of evidence will come through the state department, through the CIA and through the South African defence forces and secret police — the boss. That is the evidence that will come here. No one will say, “That one is on the list and this one is not.”

Let us take hot political potatoes such as Muslim liberation movements in the world or the Chechens. I fully support their struggle against the Russian occupation. Does that fall under the Geneva Convention? It may or may not. We will not debate that fact. If we do not support those groups, we might call them terrorists. You might call me a terrorist.

Let us take an even hotter political issue, the Palestinian struggle. Ask Palestinians and they will tell you that they are fighting against colonialism and racism. I will not debate whether that is the fact or not, but they seriously and in good faith believe that. Many Muslims believe that. There are others who believe it is not true. Those people may or may not be in government. At the end of the day, it is a political decision. In terms of the listing process, when the Solicitor General reviews it, he does not call his phalanx of international lawyers and say, “Let us look at the Geneva Convention and objectively consider this.”

I am only 36 years old and I am very cynical.

Senator Fraser: You are; that is what we do. We consider the body of laws.

Mr. Mia: To take the cynical view of it, people consider the politics of the day: The Contras were freedom fighters and the Frente Sandinista de Liberación Nacional, FSLN, was a terrorist group — which is it?

Senator Fraser: With respect, I think you are drawing a lot of analogies from American experience. Flawed though this country’s history may be in many regards, with regard to a number of the examples that you have cited — I will name only the ANC — this country has taken a different tack on a sustained basis. You cannot assume that, because Ronald Reagan said something, Canadian courts and laws clicked their heels and said, “Yes, right.”

Mr. Mia: The point here is to consider the context of the day. Bill C-36 is lockstep with the Patriots Act. We are following the U.S. line on this. There is a security threat there, valid or invalid — we could debate that — but Americans are at risk; they are scared. The U.S. passed its law and it wants its allies to pass this kind of law. The threat has been made that — Mr. Falconer and Mr. Watkins can speak to that — if we do not implement these kinds of measures, the border will tighten up a bit. In effect, we are creating a virtual perimeter through Bill C-36. We will clean up our house, according to dictates from Washington, and we will keep that border open.

M. Mandela était un terroriste et que le régime de l’apartheid devait faire respecter la loi et l’ordre alors que des enfants africains étaient abattus dans les rues. Ce genre de preuve lui parvenait du département d’État, par la CIA, de l’armée et de la police secrète de l’Afrique du Sud — qui étaient les maîtres. C’est le genre de preuve qu’on va entendre ici. Personne ne dira: «Celui-ci est sur la liste, et celui-là non.»

Prenons des sujets d’actualité politique brûlants comme les mouvements de libération musulmans dans le monde ou celui des Tchétchènes. Je soutiens de tout coeur leur lutte contre l’occupation russe. Est-ce que cela relève de la Convention de Genève? Peut-être que oui, peut-être que non. Nous ne discuterons pas de cela. Si nous ne soutenons pas ces groupes, nous pourrions les considérer comme étant terroristes. Vous pourriez me considérer comme un terroriste.

Prenons une question politique encore plus brûlante, la lutte palestinienne. Interrogez les Palestiniens, et ils vous diront qu’ils se battent contre le colonialisme et le racisme. Je ne dis pas que c’est vrai ou non, mais c’est ce qu’ils croient sérieusement et en toute bonne foi. De nombreux musulmans le croient aussi. Il y en a d’autres qui pensent que ce n’est pas vrai. Ces gens sont peut-être au gouvernement ou non. Au bout du compte, il s’agit d’une décision politique. Pour ce qui est du processus d’établissement de la liste, lorsque le solliciteur général l’examinera, il ne convoquera pas un aréopage d’avocats internationaux pour leur demander: «Voyons la Convention de Genève et étudions cette liste objectivement.»

Je n’ai que 36 ans et je suis déjà très désabusé.

Le sénateur Fraser: Vous l’êtes, mais c’est précisément ce que nous faisons. Nous étudions des textes de loi.

M. Mia: Ne nous berçons pas d’illusions, les gens tiennent compte des enjeux politiques du jour: les Contras combattaient pour la liberté, et le Frente Sandinista de Liberación Nacional, le FSLN, était un groupe terroriste — mais qui est qui?

Le sénateur Fraser: Sauf tout le respect que je vous dois, bon nombre de vos analogies proviennent de l’expérience américaine. Même si l’histoire de notre pays présente des faiblesses à plusieurs égards, compte tenu de certains exemples que vous avez cités — je ne nommerai que l’ANC — notre pays a quand même soutenu régulièrement une position différente. Vous ne pouvez pas dire que, lorsque Ronald Reagan avait parlé, les magistrats et les législateurs canadiens ont claqué les talons et répondu: «À vos ordres.»

M. Mia: Le fait est qu’il faut prendre en compte le contexte du jour. Le projet de loi C-36 suit le Patriots Act. Nous sommes à la remorque des États-Unis ici. Il y a une menace à la sécurité dans ce pays, qui est vraie ou fausse — on peut en débattre — mais le fait est que les Américains sont en danger; ils ont peur. Les États-Unis votent une loi et ils veulent que leurs alliés votent une loi semblable. On nous a menacés — M. Falconer et M. Watkins peuvent en parler — et si nous n’adoptions pas le même genre de mesures, la frontière serait resserrée d’un cran. En fait, avec le projet de loi C-36, nous créons un périmètre virtuel. Nous allons faire le ménage chez nous, dans le sens des volontés de Washington, et nous pourrions ainsi garder la frontière ouverte.

This happens more and more because we are tied economically with the U.S. Economics and politics cannot be separated. We all rely on trade with the U.S., but it should not go so far as to violate rights. The Americans definitely have certain agenda that they wanted to push, and which we may or may not want to have implemented in this country. I do not want Bill C-36 to become a tool of U.S. foreign policy.

Senator Fraser: I do not find that.

Mr. Falconer: Senator Fraser, I want to start off by saying that your reference to the Quebec scenario was very striking to me. Growing up in a small Quebec town where my father was manager of an explosives plant, I was very aware of the military presence both near our house and at my father's workplace. I was struck by the memories of that.

As striking and compelling as those memories are, a present analysis of the wisdom of invoking the War Measures Act at the time and whether, on sober second thought, that was the appropriate measure can inform and school your deliberations now. There are many who say that the invocation of the War Measures Act in the face of the threat that existed at the time may have been using an Uzi, when all that was necessary was a far more limited form of legislative action. That is one consideration. Others will say something different from that.

I will answer your point about religious beliefs this way. You said it would be the last element. I am struck by that because I do not see anywhere in the legislation where it says this is the last element. Nowhere is there any restriction on the prosecutor on how to prosecute his or her case.

On October 18, Peter MacKay, Member of Parliament, asked the following question, at the Standing Committee on Justice and Human Rights, to the Attorney General on the introduction of this bill:

I have a couple of questions. First, with respect to necessity for these new tools, I don't doubt for a minute that this legislation is required. I have concerns, as do a number of people, about how, in the practical sense, the pragmatic application of these new sections will work to our benefit. As a former small-town prosecutor, if I had the choice to charge somebody for an offence, particularly one that resulted in a murder, for example, I would question whether it would be beneficial to proceed under these new sections. It would fall upon the prosecutor to prove the requisite mental element relating to the ideological, religious or political intent behind the commission of the offence. I suspect that in the practical sense this motivation, this new *mens rea* element, would be very difficult to prove in some instances.

As a defence lawyer in both criminal and civil courts, who has published in the area of constitutional law, that is a typical way for a prosecutor to think. The prosecutor is a mechanic. He says, "Okay, tell me how I have to build my car, I will build it. What do I have to build? I have to build religious motivation, okay, I will build it. No, you do not get to tell me whether I put the wheels on

Cela se fait de plus en plus à cause de nos liens économiques avec les États-Unis. On ne peut pas séparer l'économie de la politique. Nous dépendons tous des échanges avec les États-Unis, mais pas au point de vouloir attenter à nos droits fondamentaux. Chose certaine, les Américains veulent faire certaines choses, dont nous ne voulons peut-être pas dans notre pays. Je ne veux pas que le projet de loi C-36 devienne un instrument de la politique étrangère des États-Unis.

Le sénateur Fraser: Je ne crois pas que ce soit le cas.

M. Falconer: Madame Fraser, je dirai d'emblée que votre allusion au scénario québécois m'a beaucoup frappé. Ayant grandi dans une petite ville du Québec où mon père gérait une usine d'explosifs, j'étais très conscient de la présence militaire près de notre maison et du lieu de travail de mon père. Je garde un vif souvenir de cela.

Si vivaces que soient ces souvenirs, se demander s'il était bien sage d'invoquer la Loi sur les mesures de guerre à l'époque et si, réflexion faite, cette mesure était indiquée ou non, peut enrichir l'actuel débat. Nombreux sont ceux qui disent que l'invocation de la Loi sur les mesures de guerre, en réaction à la menace qui existait à l'époque, revenait à écraser une mouche au canon, alors qu'une mesure législative beaucoup plus limitée aurait amplement suffi. C'est une réflexion. D'autres tiendront un propos différent.

Je vais répondre ainsi à votre observation au sujet des convictions religieuses. Vous dites que ce serait le dernier élément à intervenir. Cela me frappe parce que rien dans ce texte de loi ne dit que ce serait le dernier élément. On n'impose aucune limite au procureur dans la façon dont il doit mener son affaire.

Le 18 octobre, au Comité permanent de la justice et des droits de la personne, le député fédéral Peter MacKay a posé la question suivante à la procureure générale sur ce projet de loi:

J'ai une ou deux questions à poser. Tout d'abord, pour ce qui est des nouveaux moyens qui s'imposent, je ne doute pas un instant que cette législation soit nécessaire. Je m'inquiète, comme bien des gens, de savoir comment, dans la pratique, on va pouvoir effectivement appliquer ces nouveaux articles pour notre plus grand profit. J'ai déjà été procureur dans une petite ville et, si j'avais le choix d'inculper quelqu'un d'une infraction, notamment si elle s'était traduite par un meurtre, par exemple, je me demanderais s'il est bien utile de procéder au titre de disposition de ces nouveaux articles. Il incomberait au procureur de prouver l'intention coupable, nécessaire en ce qui a trait aux motifs idéologiques, religieux ou politique ayant amené à commettre l'infraction. J'ai l'impression que, dans la pratique, cette motivation, ce nouvel élément lié à l'intention coupable, serait très difficile à prouver dans certains cas.

Ayant agi à titre d'avocat de la défense dans des procès criminels et civils, et ayant publié des textes dans le domaine du droit constitutionnel, je vois bien que c'est un raisonnement typique pour un procureur. Le procureur est un mécanicien. Il dit: «D'accord, dites-moi comment je dois monter mon véhicule, et je le monterai. Quel véhicule voulez-vous? Je dois travailler avec

first or I put the steering wheel on first unless you put it in the code. I will put it on how I want to build my case.” That is how it works.

In the case of Guy Paul Morin, the prosecutor decided how to build his car. He was one of the most experienced prosecutors in the country. Prosecutors, if given the discretion and the breadth to do so, will exercise it. They may do so in good faith; that is, they may believe they are doing their jobs. In the back of their minds will always be, “If they get on the plane, it is too late.” Far from any assurance that it would be the last element to be proven, there is nothing in this bill that creates that protection.

In essence, and with great respect, Senator Fraser, what you are saying is, “Trust them to do things right.” That is not how we protect civil liberties. I emphasize that Canadians are different from Americans. We sometimes forget that.

If you examine the introductory comments by the Attorney General, the Honourable Anne McLellan; and the Solicitor General, the Honourable Lawrence MacAulay, they regularly refer to our Constitution as the Charter of Rights and Freedoms. It is not. It is the Canadian Charter of Rights and Freedoms. I say that with some awkwardness, because the Attorney General is someone for whom I have a great deal of admiration. She is a former professor of mine and helped me to publish my first constitutional law article. That aside, the student must remind the teacher that it is the Canadian Charter of Rights and Freedoms. Canada prides itself on having sober, second thought. There is nothing about the religious, political or ideological motivation that has any brakes or rules attached to it. I ask if someone can show me the brakes or the rules in the section so that I can be illuminated. I do not know where they are.

Senator Fraser: I would offer you the thought that the brakes consist of the requirement for all these other things to occur.

Mr. Falconer: If the prosecutor goes to the secret hearings, and at the secret hearings the prosecutor decides —

Senator Fraser: What secret hearings?

Mr. Falconer: Investigative hearings are provided for.

Senator Fraser: I understand about investigative hearings.

Mr. Falconer: That is what I mean by “secret hearings.” They are provided for at proposed section 83.28.

Senator Fraser: That proposed section refers to an investigative inquiry. I do not think that it is necessarily held in secret.

Mr. Falconer: An investigative hearing is intended to be held off the record, in an investigative fashion, so that the public and, in particular, the accused does not have access. They are, in essence, secret hearings. They are closed hearings. They are meant to be that way.

Senator Fraser: It is your belief that they will be closed.

une motivation religieuse, d'accord, je vais travailler avec ça. Non, vous ne me direz pas si je dois d'abord installer les roues ou mettre le volant en premier, à moins que ce ne soit écrit dans le code. Je vais m'arranger avec les données de l'affaire.» C'est comme ça que ça marche.

Dans le cas de Guy Paul Morin, le procureur a décidé comment il allait monter son véhicule. C'était l'un des procureurs les plus aguerris du pays. Les procureurs, si on leur donne la marge de manoeuvre et les moyens d'agir, vont s'en servir. Ils peuvent agir de bonne foi; c'est-à-dire qu'ils peuvent croire qu'ils font leur devoir. Mais ils auront toujours à l'esprit la phrase suivante: «Si le terroriste monte à bord de l'avion, il est trop tard.» On n'a pas du tout l'assurance que ce serait le dernier élément à prouver, il n'y a rien dans ce projet de loi qui offre cette protection.

En substance, et avec le plus grand respect, madame Fraser, ce que vous dites, c'est: «Faites-leur confiance et ils feront pour le mieux.» Ce n'est pas comme ça qu'on protège les libertés civiles. Je rappelle que les Canadiens sont différents des Américains. On l'oublie parfois.

Relisez les propos liminaires de la procureure générale, l'honorable Anne McLellan, et du solliciteur général, l'honorable Lawrence MacAulay, ils disent sans cesse que la Charte des droits et libertés est notre Constitution. Ce n'est pas vrai. C'est d'abord la Charte canadienne des droits et libertés. Je le dis avec un certain malaise parce que la procureure générale est une personne pour qui j'ai beaucoup d'admiration. Elle a été mon professeur autrefois et elle m'a aidé à publier mon premier article en droit constitutionnel. Cela dit, c'est l'étudiant qui doit rappeler au professeur qu'il s'agit de la Charte canadienne des droits et des libertés. Le Canada se félicite de pouvoir réfléchir. Cette motivation religieuse, politique ou idéologique n'est assortie d'aucune limite ou règle. J'aimerais que l'on m'éclaire et que l'on me montre où sont les limites et les règles dans cet article. Je ne les vois pas.

Le sénateur Fraser: Je vous répondrai que des limites sont fixées: tous ces autres éléments à respecter.

M. Falconer: Si le procureur se rend à l'audience secrète, et qu'à l'audience secrète il décide...

Le sénateur Fraser: Quelle audience secrète?

M. Falconer: On prévoit des investigations.

Le sénateur Fraser: Je comprends qu'il s'agit d'une investigation.

M. Falconer: C'est ce que j'entends par «audiences secrètes». Elles sont prévues au nouvel article 83.28.

Le sénateur Fraser: Ce nouvel article mentionne une investigation. Je ne crois pas qu'elle aura nécessairement lieu à huis clos.

M. Falconer: Une investigation ne doit pas avoir lieu en public, s'il s'agit d'une investigation, de telle sorte que le public, et en particulier, l'accusé n'y ont pas accès. Il s'agit en substance d'audiences secrètes. Ce sont des audiences à huis clos. Elles sont conçues ainsi.

Le sénateur Fraser: Vous avez la conviction qu'elles auront lieu à huis clos.

Mr. Falconer: It is not my belief. That is the intent of the law. The spirit of this is an investigation. They will not be very successful investigations if the *The Globe and Mail* can publish them the next day. They must be closed. By their nature they must be. There is no point otherwise, with great respect. These investigative hearings have as their hallmark the bringing of people to court. People will have a lawyer, but please understand the notion that they have counsel. I was one of the few lawyers who has conducted private prosecutions on a charge of manslaughter in this country in the *Gentles* case. I acted for the family that charged the correctional officers in the death of an inmate. The judge found there was enough evidence and laid a charge. I conducted one of those prosecutions.

In camera hearings of this nature can spawn tremendous dangers. I do not say they will, if the rules are right, but here the rules are that one of the elements is religious belief. It is not done in public. It is not meant to be. They are trying to investigate to keep people off the planes. To be fair to the enforcement authorities, there is no reason they would not use this new section, and their right to investigative hearings, to do their job.

If you give them the program and tell them to go ahead and do it, please expect them to do it. That is what we are telling them to do. We must decide, either we want the investigative hearings and we want this as an element of the offence and therefore we want these questions, or we do not want this as an element of the offence and we do not want these questions. We must commit ourselves on this.

I ask again: If the United States did not feel the need to do it, why is it that we do?

Senator Fraser: I do not think the United States' model is the one to follow, with its secret military trials around the world.

Mr. Falconer: I am asking about the religious point. What is it about the religious point that makes it a good idea?

Mr. Khalid Baksh, Muslim Lawyers Association, Member of the Coalition, Coalition of Muslim Organizations: Honourable senators, I will try to keep this short.

Senator Fraser indicated that people are not on trial for their religious beliefs. People are on trial right now in Canada for their religious beliefs. We have had circumstances where we have had people charged on the basis of their religious affiliation.

Senator Fraser: Charged with what, Mr. Baksh?

Mr. Baksh: We have had people charged with offences either under the Immigration Act or Criminal Code. We have had people pulled aside by peace officers and asked specifically about their religious observance, such as attendances at mosques. We have had people asked about their daily prayer routine. We have had people questioned about all of this. That is before Bill C-36, with

M. Falconer: Ne parlons pas de conviction. C'est ce que veut la loi. C'est l'esprit même d'une investigation. Ces investigations ne donneront pas beaucoup de résultats si le *Globe and Mail* peut en rendre compte le lendemain. Il faut qu'elles aient lieu à huis clos. Leur nature l'exige. Autrement, sauf pour tout le respect que je vous dois, cela ne sert à rien. Ces investigations ont pour objet de faire traduire des personnes devant les tribunaux. Les gens auront droit à un avocat, mais tâchez s'il vous plaît de bien comprendre cette notion. J'ai été l'un des quelques avocats qui ont plaidé des poursuites privées pour une accusation d'homicide dans notre pays, dans l'affaire *Gentles*. Je représentais la famille qui avait accusé les agents correctionnels d'avoir tué un détenu. Le juge a statué que la preuve était suffisante et il a fait déposer une accusation. J'ai plaidé l'une de ces poursuites.

Des audiences à huis clos de cette nature peuvent présenter de grands dangers. Je ne dis pas que ce sera le cas, si les règles sont bien faites, mais les règles stipulent ici que l'un des éléments est la conviction religieuse. On ne procède pas publiquement. Ce n'est pas conçu ainsi. On mène des investigations pour empêcher les gens de prendre l'avion. Pour être juste envers les autorités policières, il n'y a aucune raison pour lesquelles elles n'invoqueraient pas le nouvel article, et le droit qu'elles ont de mener des investigations, pour faire leur travail.

Si vous leur donnez des instructions et que vous leur dites d'y aller, attendez-vous à ce qu'elles agissent ce sens. C'est ce qu'on leur dit de faire. Nous devons décider si nous voulons de ces investigations, si nous voulons en faire un élément de l'infraction et si par conséquent nous voulons que ces questions soient posées, ou si nous ne voulons pas que cela constitue un élément de l'infraction et que nous ne voulons pas de ces questions. Il faut prendre position ici.

Je pose la question de nouveau. Si les États-Unis n'ont pas jugé nécessaire de faire cela, pourquoi procédons-nous ainsi?

Le sénateur Fraser: Je ne crois pas que le modèle des États-Unis soit celui qu'il faille suivre, avec leurs procès militaires à huis clos partout dans le monde.

M. Falconer: Je pose la question de la religion. Qu'est-ce qui vous permet de croire que c'est une bonne chose?

M. Khalid Baksh, Muslim Lawyers Association, membre de la Coalition of Muslim Organizations: Honorables sénateurs, je tâcherai d'être bref.

Le sénateur Fraser dit que les gens ne sont pas poursuivis à cause de leurs convictions religieuses. Mais il y a des gens au Canada en ce moment même qui sont poursuivis à cause de leurs convictions religieuses. Nous avons été témoins de circonstances où des personnes ont été inculpées à cause de leurs affiliations religieuses.

Le sénateur Fraser: Inculpés de quoi, monsieur Baksh?

M. Baksh: Il y a des gens qui ont été inculpés d'infractions en vertu de la Loi sur l'immigration ou du Code criminel. Il y a eu des gens qui ont été interpellés par des agents de la paix et qu'on a interrogés expressément sur leurs pratiques religieuses, par exemple, le fait de fréquenter une mosquée. Des gens ont été interrogés sur leurs habitudes quotidiennes de prières. Il y a eu des

the existing laws we have right now. With the greatest respect, it is happening now. It will happen much more often with the provisions of Bill C-36.

Senator Andreychuk: Mr. Falconer described the American law and we know that this was patterned on the British law. If memory serves me correctly, there was some confusion. The British terrorist act was fashioned in the year 2000, before September 11. It was really addressing internal matters of terrorism that have gone on for years. Therefore, knowing the debate between the Protestants and the Catholics in Northern Ireland, I understand why religion seemed to creep into that legislation, rightly or wrongly. Am I correct that is the only definition in Britain to this date, or have new initiatives put in new definitions?

Mr. Falconer: The British legislation took advantage of the revival of an old bill. The definition was being used and is now brought back into force.

The problem is not so much that one country is doing it and another country is not. It makes the point that this is by no means an open-and-shut issue. Some felt comfortable proceeding without it.

I make the point simply to have you consider why, when certain countries thought there was reason to be without that, we need it. I encourage people to explain to me why we need it. That is the core of the problem. I am not so concerned about what will happen if it is used because that is crystal ball gazing, but why do we need it?

Senator Andreychuk: My first question about why Britain was using it was answered. It was using that for a specific purpose prior to September 11, which is unique to Great Britain and not applicable to Canada.

With regard to crystal ball gazing about how the act will be applied, as you have pointed out, a particular Canadian community feels that it is under unusual scrutiny and that this act might exacerbate that. Do you have evidence that certain Canadians find themselves under surveillance now? Is there evidence that they are experiencing a kind of surveillance that I am not?

Mr. Mia: You have honed in on the precise point. Bill C-36 aside, the climate of fear that we have been living in since September 11 has been doubly imposed on Muslim Canadians. We are scared of being blown up in a plane as well. Now we are also scared of the police.

At a news conference just before this hearing we talked about things that have already happened. You are probably aware of the case of Mr. Mohammed Attiah who was questioned by CSIS in the parking lot of the nuclear power plant where he worked. No charges were laid. It was all done under the radar. They asked a few unseemly questions. We have heard that the American Immigration and Naturalization Service, INS, ask questions such as, "What are your feelings about September 11? What are you

gens qui ont été interrogés à propos de tout cela. Et ça, c'était avant le projet de loi C-36, avec les lois en vigueur. Sauf tout le respect que je vous dois, cela se fait en ce moment. Cela se verra encore plus souvent avec les dispositions du projet de loi C-36.

Le sénateur Andreychuk: M. Falconer a parlé du droit américain, et nous savons que ce projet de loi se modèle sur la loi britannique. Si mon souvenir est exact, il y a eu quelques confusions. La Loi antiterroriste britannique a été votée en l'an 2000, avant le 11 septembre. Elle visait en fait à contrer dans le pays même des actes terroristes qui se pratiquaient depuis des années. Par conséquent, sachant ce qui oppose les protestants et les catholiques en Irlande du Nord, je comprends pourquoi on a inséré la religion dans ce projet de loi-ci, à tort ou à raison. Ai-je raison de dire que c'est la seule définition qui soit apparue en Grande-Bretagne jusqu'à ce jour, ou y a-t-il eu de nouvelles initiatives présentant de nouvelles définitions?

M. Roger Falconer: La loi britannique a profité du retour d'une vieille loi. La définition était déjà utilisée et on lui a redonné effet.

Le problème ne tient pas tant au fait qu'un pays l'utilise, un autre non. Le fait est que cette question n'est pas claire. Certains pays ont jugé bon de procéder sans cela.

Je dis simplement que vous devez vous demander pourquoi, alors que certains pays ont jugé bon de procéder sans cela, nous croyons en avoir besoin. J'invite les gens à m'expliquer pourquoi nous avons besoin de cela. C'est cela qui est au coeur du problème. Je ne me soucis pas tellement de savoir ce qui va se produire si on invoque cette disposition parce que ce serait donner dans la voyance, mais pourquoi en avons-nous besoin?

Le sénateur Andreychuk: Ma première question était de savoir pourquoi la Grande-Bretagne invoque cela, et on y a répondu. On a invoqué cela dans un but précis avant le 11 septembre. But qui était propre à la Grande-Bretagne et qui ne s'applique pas au Canada.

Pour ce qui est de voyance et de savoir comment cette loi sera appliquée, comme vous dites, il y a une communauté au Canada qui estime faire l'objet d'une surveillance inhabituelle, et qui croit que cette loi va exacerber les choses. Avez-vous la preuve que certains Canadiens s'estiment surveiller maintenant? Y a-t-il des preuves démontrant qu'ils font l'objet d'une certaine surveillance à laquelle j'échappe?

M. Mia: Vous êtes tombé juste. Abstraction faite du projet de loi C-36, le climat de terreur dans lequel nous vivons depuis le 11 septembre pèse deux fois plus sur les Canadiens musulmans. Nous craignons nous aussi de prendre un avion qui explose. Maintenant, nous avons, en plus, peur de la police.

Lors d'une conférence qui a eu lieu juste avant cette audience, nous avons parlé de choses qui s'étaient réellement produites. Vous êtes probablement au courant du cas de M. Mohammed Attiah, qui a été interrogé par le SCRS dans le terrain de stationnement de la centrale nucléaire où il travaille. Aucune inculpation. Tout cela a eu lieu en secret. On lui a posé quelques questions inconvenantes. Nous avons entendu dire que le service américain de l'immigration et de la naturalisation, l'INS,

religious practices?” CSIS went to the absurd point of asking Mr. Attiah whether he prays at work. I pray at work when I get a chance, but it is no one’s business. I close my office door and I do that at a quiet time.

Those sorts of things are happening. People are being detained. Several Arab men were detained in Winnipeg on suspicion of terrorist links. Two days later it was said to be just an immigration mix up. However, their names are now in the media. If my friends saw the headline “Ziyaad Hauled Off to CSIS for Interview,” even though it was later found to be a mistake, the doubt would always remain because that is human nature.

We recently heard that a young Palestinian man was held in solitary confinement for 51 days. He was not convicted of any crime. He was held in immigration detention while his case was heard. It is ridiculous that it took 51 days to hear the case in the first place. The point is that he did nothing wrong. We do not even put Paul Bernardo — a man who committed hideous crimes — in solitary confinement.

Mr. Falconer addressed religious motivation. It adds nothing. I dealt with that point in my brief. Why is religious motivation included? If people fly a plane into BCE Place in downtown Toronto simply because they are crazy, they will receive a lesser criminal sanction than if they do it in the name of God or Buddha. Why is that distinction made?

The Patriots Act says that if you commit a violent act to intimidate the public on a mass scale that is a terrorist act. No one is arguing against that. This inclusion does not advance the bill. We do not want redundancy in legislative language. The principle is that every word matters. It is wrong to add something superfluous that might lead to unseemly questions in a trial — rather than just in a parking lot — where the force of the state and criminal sanction are involved. That is why we want that excised.

Mr. Baksh: I want to respond to Senator Andreychuk’s comment about the climate of fear. I run a law practice in Toronto. Much of my practice comes from the Muslim community. Unfortunately, there are very few Muslim lawyers, although our number is growing.

Since September 11, my office has been inundated with calls about the questioning that is happening. If a police officer or a CSIS agent wants to question you, you will want the right to counsel. You will want the presumption of innocence until proven guilty. Currently, the fear in our community is that we are guilty until we prove our innocence. You may say, “If you have nothing to hide, why not talk to investigators?” That is not required from Canadians. That is a strong fear and a real problem being experienced by Canadian citizens in our community.

pose des questions comme celles-ci: «Que pensez-vous des événements du 11 septembre? Quelle religion pratiquez-vous?» Le SCRS a poussé l’absurde au point de demander à M. Attiah s’il priait au travail. Je prie au travail lorsque j’en ai l’occasion, mais ça ne regarde personne. Je ferme la porte de mon bureau et je prie quand j’ai un moment de tranquillité.

Ce genre de choses arrivent. Des gens sont détenus. Plusieurs Arabes ont été détenus à Winnipeg parce qu’ils étaient soupçonnés d’avoir des liens avec le terrorisme. Deux jours plus tard, on a dit qu’il y avait eu simplement confusion à l’immigration. Cependant, leurs noms sont aujourd’hui dans les médias. Si mes amis voyaient la manchette «Ziyaad emmené au SCRS pour interrogatoire» même si l’on apprenait plus tard qu’il s’agissait d’une erreur, le doute subsisterait parce que la nature humaine le veut ainsi.

Nous avons entendu dire récemment qu’un jeune Palestinien avait été mis au secret pendant 51 jours. Il n’a été reconnu coupable d’autant crime. Il a été détenu par l’immigration pendant qu’on étudiait son cas. Il est inconcevable que cela ait pris 51 jours. Le fait est qu’il n’avait rien fait de mal. Même Paul Bernardo — cet homme qui a commis des crimes hideux — n’est pas au secret.

Monsieur Falconer a parlé de la motivation religieuse. Cela n’ajoute rien. J’ai traité de cette question dans mon mémoire. Pourquoi a-t-on inclus la motivation religieuse? Si un homme se jette avec son avion place BCE, au centre-ville de Toronto, parce qu’il est fou, son crime sera-t-il moins grave que s’il a agi au nom de Dieu ou de Bouddha. Pourquoi fait-on cette distinction?

Le Patriots Act dit que si vous commettez un acte de violence pour intimider la population, à grande échelle, c’est un acte terroriste. Personne ne dira le contraire. Cet ajout n’enrichit pas le projet de loi. On ne veut pas de mention inutile dans un texte législatif. Le fait est que tous les mots comptent. On a tort d’ajouter une mention superflue qui pourrait amener le ministère public à poser des questions déplacées au cours d’un procès — et pas seulement dans un terrain de stationnement — où sont en jeu la puissance publique et le risque d’une sanction criminelle. Voilà pourquoi nous voulons que cette mention soit retranchée.

M. Baksh: Je vais répondre au sénateur Andreychuk, à propos du climat de terreur. J’exerce le droit à Toronto. Une bonne partie de mes clients viennent de la communauté musulmane. Malheureusement, il y a très peu d’avocats musulmans même si notre nombre augmente.

Depuis le 11 septembre, mon cabinet est inondé d’appels à cause de ces interrogatoires. Si un agent de police ou du SCRS veut vous interroger, vous vous prévaudrez du droit de retenir les services d’un avocat. Vous voulez bénéficier de la présomption d’innocence. À l’heure actuelle, la peur dans notre communauté est telle que nous sommes coupables jusqu’à preuve du contraire. Vous pouvez dire: «Si vous n’avez rien à cacher, pourquoi ne parlez-vous pas aux enquêteurs?» On n’exige rien de tel des Canadiens. La peur est grande, et c’est un vrai problème qu’éprouvent des citoyens canadiens de notre communauté.

As well, people are afraid to send money overseas to their families. Many people in our community regularly do that. They are now afraid to do so now because of the money laundering issue and fear that they will be arrested as a result. As Mr. Mia indicated, charity is important in our religion. The charities are suffering. Innocent people in Somalia, Ethiopia, Afghanistan and Chechnya are not getting funds to enable them to feed themselves and keep themselves warm this winter because money is not being sent overseas due to the palpable fear in the community.

We have issues with employment as well because of this climate of fear. Bill C-36 increases that fear to such an unbearable level that you can feel it every time you go into the community.

Senator Bryden: You were concerned about the minister saying that when terrorists get on the plane it is too late. I have been involved in studying the security community and the concerns around terrorism for a number of years. I believe it is fair to say that until September 11 her statement would have been absolutely incorrect because the efforts that were directed toward the prevention of life-threatening situations in Canada and the United States were based on the preservation of lives immediately at risk by an incident such as the hijacking of an aircraft. Evidence we heard on a study that we did not long ago on security and intelligence indicated that efforts were directed at trying to defuse situations and get the planes on the ground where the passengers could be removed from the plane and we could negotiate with the hijackers in order to preserve life. In exchange for some of the hijackers' demands, we could deal with a terrorist situation.

I believe no one who is involved in this particular area would disagree with that as the basic tenet of the whole institutional approach — police, government, airlines — as to how one deals with hijacking or terrorist situations. That was the approach taken in North America.

The rules and the laws were to have sufficient deterrence once those people were taken into custody. It was believed that not many people would want to do that because the jail term would be long and prisoners could not be taken in by other countries. The intention was to negotiate solutions and to preserve life.

In that situation, when the terrorist got on the plane, it was not too late at all. That is when the skills of negotiators and other recourses were brought to bear to keep alive all the people on the aircraft and indeed, to keep the hijacker alive.

What occurred in North America on September 11 made our approach to dealing with hijacking completely useless. The purpose of the 19 people — if that is the right number — who hijacked those aircraft, was not at all to preserve their own lives. They were weapons.

Therefore, once those people were on the plane, it was too late to stop what happened except for the one incident where

De même, les gens craignent d'envoyer de l'argent à leurs familles outre-mer. Beaucoup de gens dans notre communauté le font régulièrement. Ils craignent maintenant de le faire à cause de la question du blanchiment d'argent, et parce qu'ils craignent d'être arrêtés en conséquence. Comme l'a dit M. Mia, la charité est un aspect important de notre religion. Nos oeuvres de bienfaisance en souffrent. Des innocents en Somalie, en Éthiopie, en Afghanistan et en Tchétchénie ne reçoivent pas les fonds qui leur permettraient de se nourrir et d'être au chaud cet hiver parce qu'on n'envoie plus d'argent outre-mer à cause de cette peur palpable dans notre communauté.

Nous avons aussi des difficultés au niveau de l'emploi à cause de ce climat de terreur. Le projet de loi C-36 accroît cette terreur à un point tellement insoutenable qu'on peut la sentir chaque fois qu'on entre dans notre communauté.

Le sénateur Bryden: Vous avez relevé que pour la ministre, lorsque le terroriste monte à bord, il est trop tard. Il y a plusieurs années que j'étudie le milieu du renseignement et les problèmes relatifs au terrorisme. Je crois qu'avant le 11 septembre, elle aurait eu parfaitement tort de dire cela, parce que les efforts visant à prévenir les situations mettant la vie en péril, au Canada et aux États-Unis, étaient fondées sur la préservation des vies immédiatement menacées par un incident, par exemple, le détournement d'un avion. D'après les témoignages entendus lors d'une étude que nous avons faite récemment sur la sécurité et le renseignement, les efforts visaient à neutraliser le danger et à clouer les avions au sol pour nous permettre de faire sortir les passagers de l'avion et négocier avec les pirates afin de protéger les vies. En faisant droit à certaines revendications des pirates, nous pouvions maîtriser un incident terroriste.

Si on s'est intéressé au sujet, on sait que c'était là toute l'approche institutionnelle — police, gouvernement, lignes aériennes — de maîtrise des incidents mettant en cause pirates de l'air et terroristes. C'était l'approche que nous préconisions en Amérique du Nord.

La loi devrait être suffisamment dissuasive au cas où ces pirates étaient appréhendés. On croyait que peu de gens se risqueraient à faire des choses pareilles, parce que les peines de prison étaient longues et que les prisonniers ne pourraient pas trouver refuge dans d'autres pays. L'intention était de négocier des solutions et de préserver la vie.

Dans une telle situation, lorsque le terroriste montait à bord de l'avion, il n'était pas trop tard du tout. C'est alors qu'on faisait appel aux compétences des négociateurs et à d'autres moyens pour protéger la vie de toutes les personnes à bord de l'avion, et même la vie du pirate lui-même.

Ce qui s'est passé en Amérique du Nord le 11 septembre a fait que cette approche est totalement inutile. L'objectif de ces 19 personnes — si c'est bien le nombre exact — qui ont piraté ces avions n'était pas du tout de préserver leur propre vie. Ils étaient eux-mêmes des armes.

Par conséquent, une fois que ces personnes étaient à bord de l'avion, il était trop tard pour les arrêter, sauf dans le cas de

passengers overpowered the terrorists and the plane landed in a field and only 300 people were killed, not 3,000 or 1,000.

It is also interesting — and I do not know whether it is valid because it is still being investigated — that there was another plane, allegedly from Canada, that was supposed to go to Los Angeles. That could very well have been another weapon, but because — as is common on our airline — it was late taking off, the alert had gone out and that aircraft was grounded. Allegedly, the terrorist who was supposed to use that plane as a missile was able to get off. Whether that is true, I do not know. That information is in the public domain.

It is not the case, as many people have said, that the world has changed. The world has not changed for many people. For the vast majority of people, the world is no different than it was on September 10. They will wake up hungry, poor and in fear. In Africa, many wake up with AIDS.

However, the world of North America and the security of our citizens did change. People are demanding that their governments react to take care of that changed situation to the best of their ability. That is one of the reasons why, under the rule of law, which includes the Charter, the criminal law and all of the other laws of this country, this provision is being passed as part of that rule of law. It may need to be amended, as you are suggesting, but that is the reason. It is not at all that the Minister of Justice and Attorney General is in error when she said, “When they get on the plane, it is too late.” It is too late unless you kill them once they are on the plane. There is a lot of risk.

Mr. Falconer: My comments, and the position of the Urban Alliance on Race Relations, is not that the statement, “If we do not stop the terrorists from getting on the planes, it is too late,” is incorrect. It is simply inconsistent with sober second thought. The statement itself, by a legislative officer in the circumstances — which is prevailing over the passions and the fears of the many — and in her role, is a point that must be made, but if it is made at a certain pitch we risk simply acting like lemmings and going over the edge because we are worried that it is “too late.”

Having said that, there is a vulnerability that Canada has, psychologically, emotionally and economically. I would ask that Professor Watkins speak to this. We are making the point to this committee that we are vulnerable, here and now, to passing legislation not because it is the wisest thing to do, not because it is in Canadian public interests, but because of our vulnerabilities. If you will indulge us, I would ask that we consider Schedule B in our written materials. Professor Watkins is an economist of tremendous prominence. I would ask him to speak to the vulnerability issue briefly to answer Senator Bryden’s question.

Senator Bryden: Perhaps he could include that in other answers because I have further questions that I would like to put first.

A great deal of effort has gone into consideration of the bill by the Department of Justice, the government, the cabinet, by this committee in pre-study, by the House of Commons committee, by the Parliament of Canada, by us, now, in our second reading

l’incident où les passagers ont maîtrisé les terroristes et où l’avion s’est écrasé dans un champ, tuant seulement 300 personnes et non 3 000 ou 1 000.

Chose également intéressante — et je ne sais pas si j’ai raison de le mentionner parce que l’enquête est encore en cours — il y avait un autre avion, qui venait du Canada, dit-on, et qui était censé se diriger vers Los Angeles. Cet avion aurait fort bien pu devenir une autre arme, mais étant donné — comme cela arrive souvent avec notre compagnie aérienne — qu’il allait décoller en retard, l’alerte a été donnée et cet avion a été cloué au sol. Ainsi, le terroriste qui était censé convertir cet avion en missile a pu se sauver, dit-on. Je ne sais pas si c’est vrai. Cette information est du domaine public.

Il n’est pas vrai, comme l’ont dit plusieurs, que le monde a changé. Le monde n’a pas changé pour beaucoup de monde. Pour la vaste majorité des gens, le monde est le même qu’il était le 10 septembre. Les gens se réveillent le ventre vide, pauvres et apeurés. En Afrique, beaucoup se réveillent avec le sida.

Cependant, le monde de l’Amérique du Nord et la sécurité de nos citoyens ont changé. Les gens exigent de leurs gouvernements qu’ils prennent les mesures voulues, pour changer cette situation, de leur mieux. C’est l’une des raisons pour lesquelles, dans le respect de l’État de droit, qui comprend la charte, le droit criminel et toutes les lois de notre pays, cette disposition fera désormais partie de l’État de droit. Il faudra peut-être la modifier, comme vous dites, mais là en est la raison. La ministre de la Justice et procureure générale n’a pas du tout tort de dire: «Lorsque le terroriste monte à bord de l’avion, il est trop tard». Il est trop tard à moins qu’on ne le tue une fois qu’il est à bord. C’est très risqué.

M. Falconer: Je n’ai pas dit, et l’Urban Alliance on Race Relations ne l’a pas dit non plus, qu’on a eu tort de dire: «Si on n’empêche pas les terroristes de monter à bord de l’avion, il sera trop tard». Je dis simplement que cette affirmation est contraire à votre devoir de réflexion. La déclaration elle-même, d’une législatrice en l’occurrence — donc au-dessus des passions et craintes de beaucoup — et dans son rôle, est un argument valide, mais selon le ton, nous risquons d’agir comme des lemmings et de nous jeter du haut de la falaise craignant qu’il ne soit «trop tard».

Cela dit, le Canada est psychologiquement, émotivement et économiquement vulnérable. J’aimerais que le professeur Watkins en parle. Nous disons au comité que nous sommes vulnérables, ici et maintenant, en adoptant une loi, non pas parce que c’est la chose la plus sage à faire, non pas parce que c’est dans l’intérêt du Canada, mais parce que nous sommes vulnérables. Si vous le permettez, j’aimerais que nous parlions de l’annexe B de notre mémoire. Le professeur Watkins est un très grand économiste. Je l’inviterais à nous dire quelques mots sur la question de la vulnérabilité en réponse au sénateur Bryden.

Le sénateur Bryden: Il pourra peut-être en faire état dans ses autres réponses parce que j’ai d’autres questions que j’aimerais poser avant.

Le ministère de la Justice, le gouvernement, le Conseil des ministres, votre comité, dans le cadre d’une étude préalable, le comité de la Chambre des communes, le Parlement du Canada et notre comité de nouveau, ont déployé de grands efforts pour

committee study and we will debate it at third reading. The bill would not have come this far had it not been considered to be reasonably in balance, responding to the new paradigm, as it was called by somebody this morning, that has occurred in North America, and to the Canadian system of values as reflected in our rule of law under the Charter of Rights and Freedoms.

You have shown nothing in this bill. You have not pointed to clauses. You have pointed to anecdotes. You have indicated that you have a general unease. It is right that you have a general unease. You have an unease with the law as it is now because it may be badly administered in relation to you. As we go through, there is no clause-by-clause examination.

For example, there is the reference to the fact that people can be found to facilitate terrorist activity even though they do not know that they are involved in facilitating terrorist activity. If you examine that clause, you will find that is absolutely not the case. If that is not the case — and I looked at that clause — how many of the other categorical statements that are being made in here are not the case?

Mr. Falconer: That is why Professor Watkins is here.

Senator Bryden: The problem that I have with this is that it injures the significance and the impact of your presentation in that it is based largely on anecdotal evidence.

We are at the stage where we will be examining the bill on the basis of clause-by-clause on Monday. You must point out to us which clauses make worse the bad situations you have been pointing out here. That is my problem.

The Chairman: I am more than happy to hear from Mr. Watkins. I have been around this building long enough that I well remember the Watkins report, and others may as well.

Welcome to you. For those of you who do not know Mr. Watkins, he is a Professor Emeritus of Economics and Political Science at the University of Toronto, and a campaigner on social issues over the years.

Mr. Mel Watkins, Professor Emeritus of Economics and Political Science, University of Toronto: Part of the submission we are making today, honourable senators, includes notes that I prepared at Schedule B.

I accept the point the senator is making that you want to examine this legislation line-by-line. However, I also plead that you put this into a context. I am sure the government puts it into a context. It would be derelict in its duty if it did not. That context is our extraordinary reliance on trade with the United States, where 87 per cent of all of our trade outside Canada is with a single country, the United States. No other developed country in the world and very few underdeveloped countries are in that extraordinarily vulnerable situation.

I believe the question Mr. Falconer puts is a compelling one as to why this is happening, why there is legislation that seems to be more draconian than even the American legislation and runs contrary to the understanding of historic differences between our

examiner ce projet de loi. Nous en sommes maintenant à l'étude en deuxième lecture et nous en débattons de nouveau en troisième lecture. Le projet de loi n'aurait pas franchi autant d'étapes si on n'avait pas considéré qu'il est raisonnablement équilibré, qu'il correspond à la nouvelle réalité, comme quelqu'un l'a dit ce matin, de ce qui s'est produit en Amérique du Nord et s'il ne traduit pas le système de valeurs canadien que l'on trouve dans notre règle de droit sous le régime de la Charte des droits et libertés.

Vous ne nous avez rien montré de ce projet de loi, aucune disposition particulière. Vous êtes resté dans l'anecdotique. Vous avez dit que vous ressentez un malaise général, et c'est vrai. Vous craignez que votre groupe ne soit victime d'une mauvaise administration de la loi, dans sa version actuelle. Vous n'avez pas passé en revue les articles de la loi.

Par exemple, on a dit que des gens pouvaient être accusés de faciliter des activités terroristes à leur insu. Si vous examinez cet article, vous constaterez que c'est tout à fait faux. J'ai examiné cet article, et ce n'est pas le cas. Combien de déclarations catégoriques de ce genre ont été faites ici et sont tout aussi fausses?

M. Falconer: C'est pour cette raison que M. Watkins est ici.

Le sénateur Bryden: Le problème c'est que votre témoignage se fonde en grande partie sur l'anecdotique, et cela lui nuit.

Lundi, nous ferons l'examen article par article. Vous devez nous signaler quels articles aggravent les cas déjà difficiles que vous avez mentionnés. Voilà mon problème.

La présidente: Je serais très heureuse d'entendre M. Watkins. Je suis ici depuis assez longtemps pour me souvenir du rapport Watkins, comme d'autres aussi.

Bienvenue. Pour ceux qui ne le connaissent pas, je vous signale que M. Watkins est professeur émérite d'économie et de sciences politiques à l'Université de Toronto et qu'il a mené diverses campagnes sur des questions sociales au fil des ans.

M. Mel Watkins, professeur émérite, économie et sciences politiques, Université de Toronto: Le mémoire que nous vous présentons aujourd'hui, honorables sénateurs, comprend entre autres mes commentaires à l'annexe B.

Je comprends ce que dit le sénateur, c'est-à-dire que vous voulez examiner chaque ligne de ce projet législatif. Je vous exhorte toutefois à situer ce projet de loi dans son contexte. Je suis sûr que le gouvernement le fait, sinon, il manquerait à son devoir. Ce contexte, c'est notre extraordinaire dépendance commerciale envers les États-Unis, puisque 87 p. 100 de toutes nos exportations vont vers un seul pays, les États-Unis. Aucun autre pays industrialisé du monde et très peu de pays en développement se trouvent dans une situation aussi vulnérable.

La question de M. Falconer nous oblige à nous demander pourquoi il en est ainsi, pourquoi on présente une mesure législative qui semble plus draconienne que la loi américaine, et cela en dépit des différences historiques entre nos cultures

political cultures. We ask why this legislation is being pushed through in an extremely hasty way. I am unable to think of any answer. Perhaps I am biased, as an economist, but I think we are panic-stricken over what can happen if there are border delays.

The people who signed the free trade agreement and NAFTA never had in mind — perhaps they should have — the consequences of what they were doing in view of what has happened on September 11.

We brought in a joint agreement, announced on Monday of this week, between the United States and Canada, which some critics think has gone too far. Why do we have to go any further with this kind of legislation? Why do we feel the need? What worries me is that there will always be a trade-off between trade and sovereignty, but we should be careful when that trade-off risks being a trade-off between trade and civil liberties.

I have been around long enough to realize that governments are under considerable pressure from the business community and corporate interests. Whatever else corporations are about, they have very little interest in civil liberties or human rights. When we listen to them, when money drives, it drives down a very narrow road. We are here today pleading that you listen to a broader range of voices that are at the heart of what Canada is about as a pluralist society.

Senator Tkachuk: Are you saying that the government introduced this legislation because of American pressure?

Mr. Watkins: No, the Americans do not have to pressure us. We are conscious of the extraordinary interdependence that we have. I heard Mr. Tom d' Aquino, head of the Business Council on National Issues who is now heading the Coalition for Secure and Trade-Efficient Borders.

Senator Tkachuk: Are you saying that the government is doing this because of trade or because it is interested in protecting the security of Canadians?

Mr. Watkins: There is a trade-off that goes on here. Any government is properly concerned about trade issues, but my fear is that TV pictures of border tie-ups cause such panic that we risk doing things that we will regret doing.

Senator Tkachuk: I am lost.

Mr. Watkins: We are making legislative changes that will affect us for an indefinite period of time. I am not arguing that the government should not be concerned about the security of trade. However, it cannot be the single-minded priority that it appears to be.

Senator Jaffer: Mr. Baksh, you are much younger than I am. I worked at the ANC in England, and I was certainly detained. I have hoof marks on my back and was seen as a terrorist. It was much later that Canada got the image because Brian Mulroney

politiques. Ce que nous demandons, c'est pourquoi cette mesure législative doit être adoptée avec tant de hâte. Je n'arrive pas à trouver de réponse à cette question. En ma qualité d'économiste, je suis peut-être partial, mais je trouve que nous paniquons à l'idée qu'il y ait des retards à la frontière.

Au vu des événements du 11 septembre, ceux qui ont signé l'Accord de libre-échange et l'ALENA n'ont jamais pensé — et peut-être l'auraient-ils dû — aux conséquences de ce qu'ils faisaient.

On a annoncé lundi dernier que les États-Unis et le Canada avaient signé une entente qui, d'après certains, va trop loin. Pourquoi doit-on aller encore plus loin avec une mesure législative de ce genre? Pourquoi en sent-on le besoin? Il y aura toujours des compromis entre le commerce et la souveraineté, mais ce qui m'inquiète, c'est que ces compromis risquent de se faire entre le commerce et les libertés civiles.

Je travaille dans le domaine depuis assez longtemps pour me rendre compte que les gouvernements subissent des pressions considérables des gens d'affaires et des entreprises. Les grandes sociétés s'intéressent à bien des choses, mais très peu aux libertés civiles ou aux droits de la personne. Lorsque nous les écoutons, lorsque nous nous laissons guidés par l'argent, nous rétrécissons sérieusement nos horizons. Nous sommes venus vous rencontrer aujourd'hui pour vous exhorter à écouter un plus vaste éventail d'opinions, qui représentent vraiment le Canada et sa société pluraliste.

Le sénateur Tkachuk: Vous dites que le gouvernement a présenté cette mesure législative à cause des pressions exercées par les Américains?

M. Watkins: Non, les Américains n'ont pas besoin d'exercer de pressions sur nous. Nous sommes très conscients de notre dépendance extraordinaire à leur égard. J'ai entendu ce qu'a dit M. Tom d'Aquino, directeur du Conseil canadien des chefs d'entreprises et directeur actuel de la Coalition for Secure and Trade-Efficient Borders.

Le sénateur Tkachuk: À votre avis, le gouvernement a présenté cette mesure législative pour protéger le commerce ou pour protéger la sécurité des Canadiens?

M. Watkins: Il y a un compromis dans ce cas. Tous les gouvernements se préoccupent, à juste titre, de questions commerciales, mais ce que je crains, c'est que les images que l'on voit à la télévision, des files d'attente à la frontière, suscitent une telle panique que nous risquons de prendre des mesures que nous regretterons ensuite.

Le sénateur Tkachuk: Je n'y comprends plus rien.

M. Watkins: Nous apportons des modifications législatives qui auront pour nous des conséquences durables. Je ne dis pas que le gouvernement ne devrait pas se préoccuper de la sécurité du commerce. Toutefois, il ne faudrait pas en faire une obsession, comme il semble que ce soit le cas.

Le sénateur Jaffer: Monsieur Baksh, vous êtes beaucoup plus jeune que moi. J'ai travaillé pour l'ANC en Angleterre, et j'ai été détenue. J'ai des marques de sabots de cheval dans le dos et on m'a classée comme terroriste. Le Canada n'a acquis son image

stared down Margaret Thatcher and supported Nelson Mandela. There is a historical issue.

I am very proud here. I pray here in the Senate, and I break my fast everyday. Working people all over the country break their fast at work.

You represent the Coalition of Muslim Organizations. We know that the bill has gone through the House of Commons. I would like to hear, in the voice of the coalition, about how parliamentarians can work with the coalition to allay that fear. We are all Canadians. If part of our group is in fear and is infected, we will all be infected. We must talk about how to work together to alleviate fear.

Mr. Baksh: How can we work together? First and foremost, the bill has many flaws. If the bill is going to be passed, let us start talking about what must be done. At page 11 of our Senate brief, you will see our recommendations there.

There should be an annual review of the exercise of power under the bill should be tabled by Parliament by an independent officer. Again, we get back to the point of review, of accountability, of having independence, so that the citizens of Canada can be protected. In addition to having the independent review, that officer should have some teeth. He or she should be able to recommend changes. He or she should be able to give a list of breakdowns with regard to religion, ideology, political affiliation, nationality and country of origin. We put this in because that is exactly what the definition is saying.

If there is going to be a review, do that based on what the government is putting out. If those definitions are still in there, we should know who is being targeted. We should know about what investigations are being undertaken. The independent reviewer should be given sufficient resources and effective, timely access to data, so that we are not getting just a statistical review, but something that will matter to our constituents, to people from the coalition, to people from racialized minorities, and to the people of Canada. In addition, there should be both a qualitative and a quantitative assessment of the impact on civil rights; that is, an assessment of the validity of the threat of terrorism in Canada.

I also wish to refer to what Mr. Ashcroft said on Monday, namely, that there is no threat.

In addition, these statistics by the Solicitors General and Attorneys General should be given on a timely basis, and preferably not on a yearly basis. We are suggesting a monthly basis.

In addition, we must work together – that is, we as a community, we as a coalition of organizations and we as the Government of Canada. Things that we must do include sensitization training for peace officers. We were quite disturbed to hear David Griffin indicate yesterday that there is little in terms of new police powers. We have the extraordinary, unprecedented ability for preventive arrest. This has never happened in Canada before. By any definition, this is extraordinary. This is not a little

que beaucoup plus tard, parce que Brian Mulroney a tenu tête à Margaret Thatcher et a appuyé Nelson Mandela. C'est une question historique.

Je suis très fier d'être ici. Je prie ici au Sénat et j'y prends mon petit déjeuner tous les jours. Partout au Canada, des travailleurs prennent leur petit déjeuner au travail.

Vous représentez la Coalition of Muslim Organizations. Nous savons que le projet de loi a été adopté à la Chambre des communes. J'aimerais savoir comment, de l'avis de celle-ci les parlementaires peuvent collaborer avec la coalition pour calmer certaines craintes? Nous sommes tous Canadiens. Si une partie de la population vit dans la crainte, nous serons tous touchés. Nous devons discuter pour voir comment nous pouvons collaborer, calmer la crainte.

M. Baksh: Comment nous pouvons collaborer? Eh bien, pour commencer, le projet de loi contient de nombreuses lacunes. S'il doit être adopté, commençons à discuter de ce qui doit être fait. Vous trouverez nos recommandations à la page 11 du mémoire que nous vous avons présenté.

Il faudrait qu'il y ait un examen annuel de l'exercice des pouvoirs conférés par le projet de loi, et un rapport à ce sujet devrait être déposé auprès du Parlement par un agent indépendant. Il s'agit encore une fois d'examen, de reddition des comptes et d'indépendance afin que les citoyens du Canada soient protégés. Outre cet examen indépendant, cet agent devrait avoir certains pouvoirs. Il devrait être en mesure de recommander des changements. Il devrait pouvoir fournir une liste et ventilation des motifs: religion, idéologie, affiliation politique, nationalité, pays d'origine. Nous mentionnons ces éléments parce que c'est exactement ce qu'on trouve dans la définition.

S'il y a un examen, il faut qu'il se fonde sur le texte de la loi. Si l'on conserve ces définitions, il faudrait savoir qui est visé. Nous devrions savoir quelles enquêtes sont faites. L'agent chargé de l'examen devrait avoir suffisamment de ressources et un accès efficace et rapide aux données afin que nous ne recevions pas seulement un rapport statistique mais des données significatives pour nos commettants, pour les membres de la coalition, pour les minorités «racialisées» et pour toute la population du Canada. En outre, il devrait y avoir une analyse qualitative et quantitative des effets du point de vue des droits civils, c'est-à-dire une évaluation de la réalité de la menace terroriste au Canada.

Permettez-moi de répéter ce qu'a dit M. Ashcroft lundi, c'est-à-dire qu'il n'existe pas de menace.

En outre, les statistiques du solliciteur général et de la procureure générale devraient être communiquées rapidement, plus qu'une fois par année de préférence. Nous proposons un rapport mensuel.

En outre, nous devons travailler de concert — c'est-à-dire la population, la Coalition et le gouvernement du Canada. Il faut entre autres offrir des séances de sensibilisation aux agents de la paix. Nous avons été bouleversés d'entendre David Griffin dire, hier, que cette mesure législative confère peu de nouveaux pouvoirs aux services policiers. Au contraire, elle leur donne le pouvoir extraordinaire et sans précédent, arrestation préventive. Cela ne s'est jamais fait auparavant au Canada. Par définition,

thing. We need the police to work with our community. We must educate the police in terms of “racialized” minorities and in terms of our community. Some of this is happening already, but this must continue.

We also suggest that the Senate committee continue. If this Senate committee continues, it could also act as a watchdog in terms of minority rights. The government, or any committees or any independent review officers, must consult with the stakeholders. You must consult with communities, with the Urban Alliance on Race Relations, with the Coalition of Muslim Organizations, and with groups that will be affected by this law.

There should be implementation of programs for community groups to help deal with the fallout that will occur. We say fallout will occur. You may say this is speculation, but fallout has already occurred in the wake of what will happen. The implementation of programs is very important to help the community, and a defence fund should be raised.

There is a real, palpable human impact in terms of the costs of proceeding. Basically, the government is saying, “Here is the bill. We will apply it.” That means that individuals will have to assert their Charter rights. Those Charter rights will have to be asserted through the courts. That is an expensive process and many individuals will be hurt by it.

Currently, in the provinces, the Legal Aid systems are in disarray. I do not think I am understating that fact. An unprecedented amount of litigation will arise from Bill C-36. Therefore, we need a separate fund to ensure that rights are being protected and that rights are being allowed to breathe. In addition to that, there should also be a fund to help redress the wrongs caused by unwarranted prosecution under this bill. Those things should also be taken care of.

In terms of what else we will do with this and what else we can do, we also note that many things exist already, particularly with the Criminal Code. This is coming back to what Senator Bryden was talking about, namely: What do we have there? With regards to that, Mr. Mia can quickly explain what those provisions are in the Criminal Code.

Mr. Mia: I will try to address all of your points, Senator Bryden. They are important points.

I want to deal first with the issue of whether there is a threat of terrorism from Canada to the United States. It is a bit disconcerting to hear the Prime Minister and Mr. Manley saying in New York, “There is no trouble up there. You should have confidence in us,” only to have the Minister of Justice sound the bell of alarm. You mentioned that there is an allegation that, perhaps, there was one more plane and that, thanks to Air Canada’s late departure, we were all saved another horrible incident. Those sorts of allegations, if not proven, only add to the fear. We must scale back and ask, “What is proven and what is not?”

Mr. Baksh mentioned the article by *The Toronto Star* of December 4, which stated in the headline “Canada No Terror Haven.” The Attorney General of the United States says it is a

c’est une mesure extraordinaire. Ce n’est pas une mince affaire. Il faut que les policiers collaborent avec notre communauté. Nous devons renseigner les policiers sur les minorités «racialisées» et sur notre communauté. Cela se fait déjà, mais il faut continuer.

Nous proposons également que le comité du Sénat continue d’exister. Si ce comité poursuit son travail, il devrait également être le gardien des droits des minorités. Le gouvernement, ou tout comité ou tout agent indépendant d’examen, doit consulter les intervenants. Vous devez consulter les communautés, l’Urban Alliance on Race Relations, la Coalition of Muslim Organizations et les groupes qui seront touchés par cette loi.

Il faudrait mettre sur pied des programmes à l’intention des groupes communautaires pour les aider à régler les problèmes qui se poseront. Et des problèmes, il y en aura. Vous croyez peut-être que ce sont des suppositions, mais la crainte de ce qui risque d’advenir a déjà causé des problèmes. Il est très important de mettre en oeuvre des programmes pour aider la communauté. Il faudrait également créer un fonds de défense.

Les frais de justice ont un effet bien concret pour les gens. Le gouvernement, pour sa part, présente le projet de loi et dit qu’il l’appliquera. Cela signifie que des gens devront affirmer leurs droits sous le régime de la Charte. Pour cela, ils devront avoir recours aux tribunaux. Tout cela coûte cher et bien des gens en souffriront.

À l’heure actuelle, les régimes d’aide juridique des provinces sont en pleine déroute. Et je n’exagère pas. Le projet de loi C-36 donnera lieu à une quantité sans précédent de litiges. Par conséquent, nous devons créer un fonds distinct pour garantir que ces droits sont protégés et qu’ils peuvent être exercés. En outre, il faudrait également créer un fonds pour indemniser les victimes de poursuites injustifiées sous le régime de ce projet de loi. Ce sont des choses qu’il faudrait faire.

Que ferons-nous de tout cela et que pouvons-nous faire d’autre? Eh bien, nous vous ferons remarquer qu’il existe déjà de nombreuses mesures semblables, surtout dans le Code criminel. Cela nous ramène à ce que disait le sénateur Bryden, c’est-à-dire: Que contient ce projet de loi? À ce sujet, M. Mia peut vous expliquer rapidement les dispositions qui se trouvent dans le Code criminel.

M. Mia: Je vais essayer de répondre à tous vos arguments, sénateur Bryden. Ce sont des arguments importants.

Premièrement, existe-t-il, venant du Canada, une menace de terroriste visant les États-Unis? Il est un peu déconcertant d’entendre le premier ministre et M. Manley déclarer à New York qu’il n’y a pas de problème au Canada et que les Américains devraient nous faire confiance alors que la ministre de la Justice sonne l’alarme. Vous avez dit que, d’après certaines allégations, il y avait un autre avion et que, grâce au départ tardif d’un vol d’Air Canada, nous avons tous évité un autre horrible incident. De telles allégations, si elles ne sont pas prouvées, ne font qu’ajouter aux craintes. Nous devons prendre du recul et nous demander qu’est-ce qui est prouvé et qu’est-ce qui ne l’est pas.

M. Baksh a mentionné le numéro du 4 décembre du *Toronto Star*, dans lequel on pouvait lire en grand titre «Le Canada n’est pas un refuge de terroristes». Le procureur général des États-Unis

myth that terrorists are coming from Canada into United States. That article deals with that point.

I want to deal now with the larger point. You addressed Mr. Falconer's point on Minister McLellan's statement that it is too late when terrorists get on the planes. I agree with you 100 per cent. If people are so driven that they do not care if they die, what is the point? You must kill them to save other lives. We agree with that 100 per cent. However, there is a logic misstep there. We are saying that we must do that to prevent that terrorist action. The core of this argument is that we must prevent terrorist acts from taking place because these people will not be caught, so putting them in jail is not an option. There is no deterrence.

I encourage you to read our submission fully. I will try to walk you through some of this here, but we go through the bill clause by clause, as you asked, pointing out the technical flaws in the bill, legally speaking. We show why they do not fit the current standard of the rule of law in the Charter and we suggest how they can be changed to improve them if the bill does pass.

Let me ask you another question: Is the bill necessary? At page 5 in our brief, we discuss that. A lot of people in government say that you cannot put someone who is dead in jail, so it is ineffective. Furthermore, we cannot prevent terrorism, so we need new powers. I will go through those to illustrate what the flaws are and how it is a radical departure from the rule of law and the way of life here.

Part XIII of the Criminal Code deals with conspiracies. That is when two or more people conspire, either in Canada or outside, to commit an offence in the other country—that is, an offence where they are conspiring in Canada to commit an offence elsewhere or an offence in Canada and they are conspiring abroad, say, in Afghanistan. We can catch them before they do the act. That is what Part XIII deals with. It is to prevent crime.

Peace officers are given the power to arrest without warrant under section 495 of the Criminal Code. That is where a crime is imminent. For example, if I know that you will blow a building up, I can arrest you without a warrant. Let us step back one level to consider why the warrant is required. Our Charter and our British common law heritage require a warrant as prior notification. If you are to intrude on someone's liberty, arrest them, investigate them and possibly imprison them after a charge and conviction, then you need prior notification if that is feasible. The preventive arrest provisions are euphemistically dropped under "recognizance with conditions." That section allows an officer to investigate on "reasonable suspicion," which is different from "imminent" and from "reasonable grounds." That is an important distinction because it lowers the threshold for when an arrest can be made. It is below the 50 per cent probability level.

a déclaré qu'il était faux de dire que les terroristes arrivent aux États-Unis par le Canada. Cet article portait sur ce sujet.

J'aimerais maintenant traiter de la question plus générale. Vous avez évoqué les arguments de M. Falconer au sujet des propos de Mme la ministre McLellan, d'après laquelle il est trop tard pour agir lorsque les terroristes sont déjà à bord de l'avion. Là, je suis tout à fait d'accord avec vous. Si les gens sont à ce point fanatisés qu'ils ne se soucient pas de mourir, à quoi bon? Il faut les tuer pour sauver d'autres vies. Encore une fois, nous sommes tout à fait d'accord avec cela. Toutefois, il y a une erreur de logique ici. On affirme qu'il faut agir ainsi pour empêcher les attentats terroristes. L'essentiel de l'argument est qu'il faut prévenir les attentats terroristes parce que les terroristes ne se laisseront pas prendre, on ne peut donc envisager de les mettre en prison. Il n'y a aucun moyen de dissuasion, dans leur cas.

Je vous encourage à lire notre mémoire au complet. Je vais m'efforcer de vous en donner quelques aperçus mais notre document comporte une étude du projet de loi article par article, ainsi que vous l'avez demandé, et nous y soulignons ses failles juridiques. Nous montrons pourquoi ces erreurs ne se conforment pas à la norme actuelle de la règle de droit figurant dans la charte et proposons de les corriger afin d'améliorer le texte à adopter.

Ici, j'aimerais vous poser une autre question: le projet de loi est-il nécessaire? À la page 5 de notre mémoire, nous en discutons. De l'avis de bon nombre de fonctionnaires et de membres du gouvernement, on ne peut incarcérer un mort, c'est donc une punition inefficace. En outre, nous ne pouvons empêcher le terrorisme et avons donc besoin de nouveaux pouvoirs. Je vais énumérer ces derniers pour illustrer en quoi ils sont inacceptables et comment ils s'écartent radicalement de la règle de droit et de notre façon de vivre ici.

La partie XIII du Code criminel porte sur les complots. Le terme désigne le fait que deux personnes ou plus conspirent, soit au Canada, soit à l'étranger, afin de commettre un crime à l'étranger. J'entends par là qu'ils commettent une infraction en conspirant au Canada dans le but de commettre une autre infraction ailleurs ou au Canada et ils commettent le même crime de conspiration lorsqu'ils le font à l'étranger, par exemple en Afghanistan. La partie XIII du code porte sur les mesures à prendre pour empêcher qu'il y ait complot. Il s'agit donc de prévention du crime.

L'article 495 du Code criminel donne aux agents de la paix le pouvoir d'arrestation sans mandat lorsqu'il y a imminence d'un crime. Ainsi par exemple, si je sais que vous allez faire exploser un bâtiment quelconque, j'ai le droit de vous arrêter sans mandat. Prenons cependant un peu de recul ici et demandons-nous pourquoi en règle générale, notre Charte et notre tradition de la common law exigent un mandat comme forme de préavis. Si l'on a l'intention de porter atteinte à la liberté de quelqu'un, d'arrêter cette personne, de faire enquête à son sujet et éventuellement de l'emprisonner après inculpation et condamnation, alors il faut d'abord obtenir un préavis, faute de quoi, la chose ne se fera pas. Les dispositions relatives à l'arrestation préventive passent sous la rubrique «engagement assorti de conditions». Cette partie du projet de loi permet à un agent de faire enquête s'il a des «motifs raisonnables de soupçonner», ce qu'est une raison différente de ce

Arrest is made on a hunch. The officer sees someone wearing a turban and he looks a bit suspicious at the airport, so the officer says, "Let's pick him up."

Senator Bryden: You are doing something that everyone else did. You are giving part two of that section and not part one. Part one states that where the officer has reasonable and probable grounds to believe that a terrorist act is about to be committed, then subsection 2 applies.

The Chairman: I do not want to curtail you, Mr. Mia, but Ms Goossen wants to respond to what Senator Jaffer had to say. I would like to make progress.

As I indicated, I do know that this is a fasting time. It is Ramadan. We would be more than happy to have the discussion continue in the few minutes that we have left before the next witnesses. Could you wrap it up quickly?

Mr. Mia: In a nutshell, you said imminent crime is the issue to arrest someone. We already have that in the code, so why put it in Bill C-36? We have the Emergencies Act, which allows, in exigent circumstances such as war — which is what we said we are in — extraordinary measures for very limited times. Reason prevails there because we have the history of the War Measures Act and what happened in 1970. That is precisely why the Emergencies Act was introduced.

Ms Goossen: I welcome the question from Senator Jaffer. As we came in on the plane this morning, we had a chance to look at the *Globe and Mail*. The headline struck us because it said the Senate offered very few questions to the minister when she appeared yesterday. I hope that is a bit of a journalistic take on the event and that there were a lot of questions asked of the minister.

The Chairman: May I intervene? We certainly did ask many questions. One of the problems that kept us in a box yesterday was that, on the one hand, the two ministers had to vote in the House of Commons at one point, and on the other hand, we had to vote in the Senate. We could have gone on for considerable length. We did ask a lot of questions, but we did have time constraints.

Ms Goossen: I know we cannot trust always the headlines, especially those of some of the media. I hope I did not offend.

I have been active in the community over the years. Usually people go to our elected representatives to lobby. We try often to get to the MPs. This has afforded me a new perspective on what senators do. On another occasion at the University of Toronto, I had opportunity to talk to Senator Poy about this. She asked me to send her our submission. She has been forthcoming in wanting to listen to us. I welcome that.

qu'on entend par «imminence de crime» et «motifs raisonnables». Il y a une importante distinction à faire entre ces derniers et ce que propose le projet de loi, qui abaisse le seuil à partir duquel on peut arrêter un suspect. Ce seuil est en deçà d'un niveau de probabilité de 50 p. 100. On peut arrêter quelqu'un sur un pressentiment. Ainsi par exemple, l'agent verra quelqu'un qui porte le turban dans un aéroport, le trouvera suspect et décidera donc de l'arrêter.

Le sénateur Bryden: Ici, vous faites la même chose que tous les autres: vous citez la deuxième partie de l'article et non la première. Or dans la première, il est dit que dans les cas où un agent aurait des motifs raisonnables de penser qu'un acte terroriste est sur le point d'être commis, alors le paragraphe 2 s'applique.

La présidente: Je ne veux pas vous interrompre, monsieur Mia, mais Mme Goossen aimerait répondre aux propos du sénateur Jaffer. J'aimerais que nous avançons.

Ainsi que je le disais, je n'ignore pas que nous sommes en pleine période du jeûne, du Ramadan. Cela dit, nous sommes tout à fait disposés à voir la discussion se poursuivre dans les quelques minutes qui nous reste avant la comparution des prochains témoins. Pourriez-vous conclure assez rapidement?

M. Mia: Bref, vous avez dit que le «crime imminent» est nécessaire pour l'arrestation. Cela est déjà inclus dans le Code, pourquoi donc l'ajouter au projet de loi C-36? Nous avons déjà la Loi sur les mesures d'urgence, qui permet, dans des circonstances critiques, telles la guerre — et on nous dit que nous sommes actuellement en état de guerre — la prise de mesures extraordinaires pour un temps limité. Nous n'abuserons pas de cette loi, à cause des leçons apprises au moment où la Loi sur les mesures de guerre a été invoquée en 1970. C'est précisément pourquoi nous avons créé la Loi sur les mesures d'urgence.

Mme Goossen: J'aimerais remercier le sénateur Jaffer pour sa question. Dans l'avion ce matin, nous avons lu le *Globe and Mail*. Selon la manchette, qui avait attiré notre attention, le Sénat aurait posé très peu de questions à la ministre pendant sa comparution d'hier. Mais j'espère que la vérité a été déformée par le journal et qu'il y a en fait eu beaucoup de questions posées à la ministre.

La présidente: Puis-je intervenir? Nous avons en effet posé beaucoup de questions. Mais nous avons été limités, parce que les deux ministres ont dû aller voter à la Chambre des communes à un certain moment, et nous au Sénat. La réunion aurait pu se poursuivre pendant longtemps encore. Nous avons posé beaucoup de questions, mais nous avons des contraintes de temps.

Mme Goossen: Je sais qu'on ne peut pas toujours faire confiance aux manchettes, surtout aux manchettes médiatiques. J'espère que je n'ai insulté personne.

Au fil des ans, j'ai travaillé très activement au niveau communautaire. Normalement, les gens font pression sur leurs représentants élus. Nous essayons souvent de plaider notre cas auprès des députés. Cela m'a donné une nouvelle perspective sur le travail des sénateurs. À un moment donné, à l'université de Toronto, j'ai eu l'occasion de parler au sénateur Poy à ce sujet. Elle m'a demandé de lui envoyer notre mémoire. Elle s'était dite très intéressée pour ce que nous avions à dire. Je m'en suis réjouie.

I mention this because, in terms of the Parliamentary review that was mentioned by the minister, there was an exchange in the House between the minister and the Honourable Joe Clark. Mr. Clark asked why the minister was objecting to parliamentary committee oversights on the bill. She listed the things that are already here for the review of this bill, which includes the committee in the House of Commons and in the Senate and the Privacy Commission and all that.

I am concerned about the good work that you did earlier in your report on this bill. I did not have had time to go through the clauses of the bill, one by one. Has the Senate contribution been totally ignored by the minister?

The Chairman: No. There were significant responses to a number of the proposals that we made, which was a pre-study rather than a clause-by-clause examination because we did not have the bill. This is our first formal examination of the bill. A number of our suggestions were incorporated in the amendments. Some were not. That has been part of the discussions this week. Yes, the House did respond.

Ms Goossen: I am glad to hear that, too. We want assurance that there is a monitoring mechanism.

Some suggestions have been made that there should be one person in charge of overseeing all the measures and how things are enacted under the bill. If there is a chance to consider how that can be done, I would really urge that the Senate committee seriously examine that mechanism so that perhaps representatives from the Senate could also be part of that body.

For people in the community, when this becomes law, that is the crucial aspect. Going to lawyers and going through the court is a tremendous process for the ordinary citizen on the street. It is a barrier.

It is lucky for us that we have a good focus group working with us. The Urban Alliance on Race Relations thanks Mr. Falconer for all the time that he has spent on his own, pro bono, to work for us. We do not usually have that luxury.

For an ordinary citizen who is subject to all kinds of door knocking and suspicion, I cannot overestimate that factor of fear. In a sense, it is easy for us to go to our MP or our senator, but we will not have the opportunity if you do not take the responsibility very seriously, and we will really have lost something.

The Chairman: I understand your point, and I think every one around the table does. I would reassure you on two levels as far as the Senate is concerned. The Senate, at any time, is able to call in ministers and have a study within its committee system. This is special committee, not a standing committee or a regular committee. We were asked to give our views by the government, in advance. It was the government's initiative. It wanted to hear from us before the bill even went to the House of Commons committee.

The Senate has the ability to form a special committee and not to send issues to regular committees, which might not have had time because of all the other things on agendas. This committee

J'en parle parce que, pour l'examen parlementaire mentionné par la ministre, il y a eu un échange à la chambre entre la ministre et l'honorable Joe Clark. M. Clark a demandé pourquoi la ministre s'opposait à ce qu'un comité parlementaire suive la façon dont la loi serait appliquée. Elle a énuméré les diverses instances d'examen prévues, notamment le comité de la Chambre des communes, celui du Sénat, le commissaire à la protection des renseignements personnels et ainsi de suite.

Je me préoccupe du fait qu'on n'ait pas pris en compte le bon rapport que vous avez produit sur ce projet de loi. Je n'ai pas eu le temps de lire individuellement chaque article du projet de loi. Est-ce que l'avis du Sénat a été complètement mis de côté par la ministre?

La présidente: Non. Mais un bon nombre de nos suggestions, contenues dans une étude préalable plutôt que dans l'examen article par article, puisque nous n'avions pas le projet de loi, ont été prises en compte. Ceci est notre premier examen officiel du projet de loi. Certaines de nos suggestions ont été intégrées dans les amendements. D'autres pas. Cela a fait l'objet de nos discussions cette semaine. Oui, la Chambre a réagi.

Mme Goossen: Je suis heureuse de l'apprendre. Nous voulons nous assurer qu'il existe un mécanisme de surveillance.

D'aucuns ont suggéré qu'une personne devrait être chargée de contrôler toutes les mesures et leur mise en œuvre en vertu du projet de loi. Si cette suggestion est prise au sérieux, j'encourage le comité sénatorial à porter une attention sérieuse à un tel mécanisme et envisager que des sénateurs soient.

Une fois adopté, c'est cela qui inquiétera les membres de notre communauté. Il n'est pas facile pour un simple citoyen d'avoir recours à un avocat et aux tribunaux. En fait, c'est un obstacle.

Nous avons eu la chance qu'un bon groupe de concertation travaille avec nous. La Urban Alliance on Race Relations remercie M. Falconer pour le travail qu'il a fait pour nous gratuitement. C'est une chance que nous n'avons pas souvent.

Pour le citoyen ordinaire qui reçoit des visites imprévues et qu'on soupçonne, je ne peux exagérer cette peur. Dans un sens, il nous est facile nous de parler à notre député ou sénateur, mais cela ne servira pas à grand chose si vous ne prenez pas vos responsabilités très au sérieux. Sinon, nous aurons perdu quelque chose de précieux.

La présidente: Je comprends votre point de vue et je suis convaincue qu'autour de cette table on le comprend. J'aimerais vous rassurer sur deux choses. Le Sénat peut à tout moment demander la comparution de ministres, dans le cadre d'une étude de comité. Ce comité-ci est un comité spécial et non un comité permanent ou régulier. Le gouvernement nous a demandé notre opinion à l'avance. C'est une initiative du gouvernement, qui voulait connaître notre point de vue avant même que le comité de la Chambre des communes ne soit saisi du projet de loi.

Le Sénat a le droit de créer des comités spéciaux sur certaines questions, plutôt que de saisir un comité normal, qui n'aurait peut-être pas le temps, étant donné sa charge de travail. Ce

was formed for the specific purpose of this bill and has been engaged in that now for a number of weeks.

We also, though, have two new committees that have just begun in the Senate, and they almost fit right into the comments that you were making. One is a standing or permanent committee on human rights. Senator Andreychuk is the chair of that committee. We have a new committee on defence and national security that goes into all of these issues as well.

We as a body, even well in advance of September 11, have taken those issues seriously. Regrettably, we are here today discussing this because of September 11, but prior to that, there was concern within the Senate of Canada on issues of human rights and national security, on issues involving our intelligence community and of our military. We decided to form two standing committees. That does not happen very often unless there is a collective will that these are important issues.

Regardless of what is in Bill C-36, in terms of the Senate of Canada, we have a continuing oversight capacity and very vigilant and diligent members in this chamber. You mentioned Senator Poy. She is a very active member of our Senate.

We are concerned about this on a continuing basis. The availability of overview or bringing people in for discussion is there and will continue to be there. Because of what has happened on September 11, I can assure you that the antennae and the instincts and concern of individual senators, individually and collectively, will not let these concerns disappear.

Mr. Falconer: May I respond to Senator Bryden? Senator Bryden, you asked for specificity, to which you are entitled. As a technician, as a lawyer who believes in specificity, I simply point you to proposed subparagraph 83.01(1)(b)(i)(A). Get rid of religious, ideological and political beliefs as an element of an offence in our country. That is the specificity. Just eradicate it. The rest of the proposed section can stand without it. With the greatest respect, there is no other way we can be clearer.

The Chairman: This has been a very instructive, elevating and lively discussion. I think all our witnesses for taking the time to attend here.

The committee adjourned.

OTTAWA, Wednesday, December 5, 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 1:30 p.m. to give consideration to the bill.

comité-ci a été créé précisément dans le but d'étudier ce projet de loi, ce qu'il fait depuis quelques semaines déjà.

Mais nous avons également créé deux nouveaux comités qui viennent tout juste d'entamer leurs travaux au Sénat. Ces deux comités rejoignent presque parfaitement ce que vous avez dit. Le premier est un comité permanent des droits de la personne. Le sénateur Andreychuk en est la présidente. L'autre s'occupe de la défense et de la sécurité nationales, qui rejoignent le sujet dont nous débattons aujourd'hui.

Même avant le 11 septembre, le Sénat avait pris au sérieux ces questions. Malheureusement, nous sommes réunis ici aujourd'hui justement à cause des événements du 11 septembre. Par contre, même avant cette date, le Sénat canadien se préoccupait des droits de la personne et de la sécurité nationale, et des questions liées au renseignement et aux forces armées. Nous avons alors décidé de créer deux comités permanents. Cela ne se produit pas souvent, car il faut qu'il soit reconnu par tous que ces questions sont importantes et méritent d'être étudiées.

Quel que soit le contenu du projet de loi C-36, le Sénat canadien a une fonction de surveillance, les sénateurs sont extrêmement vigilants et assidus dans leur travail. Vous avez mentionné le sénateur Poy. Elle participe très activement aux débats du Sénat.

C'est une question qui nous préoccupe continuellement. La possibilité d'examiner les résultats de la loi et de faire comparaître des témoins est prévue et ne disparaîtra pas. Après ce qui s'est passé le 11 septembre, je peux vous assurer que l'intérêt soutenu que portent les sénateurs, à titre personnel et collectif, à ces questions, fera en sorte qu'elles ne seront pas laissées pour compte.

M. Falconer: Est-ce que je peux répondre à la question du sénateur Bryden? Sénateur Bryden, vous avez demandé à ce qu'on soit précis, et c'est votre droit. À titre de spécialiste d'avocat qui croit à la précision, j'aimerais simplement vous référer à la division proposée 83.01(1)(b)(i)(A). Laissez tomber toute référence à la motivation politique, religieuse ou idéologique dans la définition d'une activité terroriste. C'est une recommandation précise. Éliminez-la. Le reste de l'article proposé est suffisant. Sauf votre respect, il n'y a pas plus précis que ça.

La présidente: Ce débat a été très instructif, révélateur et vigoureux. J'aimerais remercier nos témoins d'avoir pris le temps d'être des nôtres.

La séance est levée.

OTTAWA, le mercredi 5 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 13 h 30 pour examiner le projet de loi.

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

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, I would like to welcome our witnesses this afternoon. This is our third hearing today on Bill C-36, which is the bill dealing with anti-terrorism procedures. The Special Senate Committee on this bill has been sitting this week to see the bill for the first time before us. However, we did do, at the request of the government, a pre-study several weeks ago. We were asked to give our recommendations and concerns. We did. Some of them have been incorporated in the bill as we see it today; others were not. These hearings are open to a discussion on those and other matters from a very diverse group of witnesses.

This afternoon we have with us Professor Kent Roach from the University of Toronto, Professor Don Stuart from Queen's University and Professor Lorraine Weinrib from the University of Toronto. We will begin with your statements. We welcome you here. Thank you for taking the time to come.

We have just less than two hours for these presentations and questions. I would urge everyone to be as concise and to the point as he or she can so that our dialogue can be as diverse as anyone would wish.

Please proceed.

Ms Lorraine Weinrib, Professor, Faculty of Law, University of Toronto: Honourable senators, thank you very much for inviting me and I commend you on your very important work on this bill.

My presentation focusses on the general picture into which the anti-terrorism legislation fits. I want to focus on the significance of the constitutional transformation that Canada has undergone in the last few decades and its impact on the exercise of emergency powers.

Our original constitutional structure was one based on legislative supremacy and common law inherited from Great Britain. Within that constitutional order, the War Measures Act permitted Parliament to give executive authority — plenary power — to proclaim an emergency and to execute emergency powers to the executive. The executive exercised these powers as it saw fit for as long as it saw fit.

Some of the most flagrant abuses of power in Canadian history occurred under the auspices of the War Measures Act and legislative supremacy. We now live under a different constitutional regime, partly because of the impact of the adoption of the Charter, but also under the influence of the post-war rights protecting instruments.

Generally speaking, our system is a system based not on legislative sovereignty but on an array of what the Supreme Court of Canada has called “symbiotic, organic, constitutional principles” that in some instances are actually stronger than the text of our Constitution. It is these principles that bring coherence, resiliency and the possibility of change to a system that might

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

[*Traduction*]

La présidente: Honorables sénateurs, je souhaite la bienvenue à nos témoins. C'est notre troisième séance d'audience sur le projet de loi C-36, qui porte sur les procédures antiterroristes. Le comité spécial siège cette semaine et examine le projet de loi pour la première fois. Toutefois, nous avons cependant réalisé, à la demande du gouvernement, une étude préliminaire il y a quelques semaines. Vous nous avez demandé d'exprimer nos recommandations et nos préoccupations. Nous l'avons fait. Certaines ont été intégrées au texte du projet de loi que nous examinons aujourd'hui, d'autres non. Ces audiences nous donnent l'occasion d'en discuter, entre autres, avec un groupe de témoins très divers.

Cet après-midi, nous accueillons M. Kent Roach, professeur à l'Université de Toronto, M. Don Stuart, de l'Université Queen's, et Mme Lorraine Weinrib, de l'Université de Toronto. Nous commencerons par vos exposés. Bienvenue. Merci d'avoir pris le temps de venir nous rencontrer.

Nous avons un peu moins de deux heures pour les exposés et les questions. Je vous invite tous à être aussi précis et concis que vous le pouvez pour que le dialogue puisse être aussi large que tout le monde le souhaite.

Allez-y.

Mme Lorraine Weinrib, professeure, faculté de droit, Université de Toronto: Honorables sénateurs, merci beaucoup de m'avoir invitée. Je vous félicite pour ce travail important que vous faites sur le projet de loi.

Mon exposé porte principalement sur le contexte d'ensemble dans lequel s'inscrit ce projet de loi antiterroriste. Je voudrais me concentrer sur l'importance de l'évolution constitutionnelle du Canada au cours des dernières décennies et son incidence sur le recours aux pouvoirs d'urgence.

Notre structure constitutionnelle initiale reposait sur la suprématie du pouvoir législatif et la common law héritée de Grande-Bretagne. Dans le contexte de cet ordre constitutionnel, la Loi sur les mesures de guerre permettait au Parlement de donner à l'exécutif le pouvoir — les pleins pouvoirs — de proclamer une urgence et de se doter de pouvoirs d'urgence. L'exécutif se servait de ces pouvoirs tant qu'il le jugeait bon.

Certains des abus de pouvoir les plus flagrants de l'histoire du Canada ont été commis sous les auspices de la Loi sur les mesures de guerre et de la suprématie du pouvoir législatif. Nous avons maintenant un régime constitutionnel différent, en partie grâce à l'adoption de la Charte, mais aussi en raison de la mise en place d'instruments de protection des droits après la guerre.

Globalement, notre régime repose non pas sur la souveraineté législative, mais sur un éventail de principes que la Cour suprême du Canada a qualifiés de «principes constitutionnels symbiotiques et organiques» parfois plus forts que le texte même de notre Constitution. Ce sont ces principes qui donnent cohérence, résilience et capacité d'évolution à un régime qui sinon serait

otherwise be incoherent given the way it has developed and the fact that it is only partly written in constitutional instruments.

In particular, the constitutional principles allow our system to fill gaps in which we have no established constitutional text or directives. The constitutional principles that have been focussed on to date in the Supreme Court of Canada are democracy, the rule of law, the independence of the judiciary and the protection of fundamental rights and freedoms. We understand that there are many more. The important point is that none of these constitutional principles entirely trumps any other. They all work together, and they have the possibility of providing us with a coherent constitutional structure, which every modern liberal democracy needs.

The position that I want to put forward today is that in the general features of the response to the terrorist attacks in September, the legislative proposals that we have before us suggest a return to the constitutional architecture that we thought we had left behind: that of legislative sovereignty and the War Measures Act. I would argue that the work of this committee and the work of all public officials who will carry out the function should be imbued with the new constitutional principles rather than turning the clock back to the older constitutional framework. I would like to develop that argument.

The federal government's defence of the constitutionality of the anti-terrorism legislation is predicated on a prediction that the Supreme Court of Canada will apply a low deferential level of review if any of the legislation is challenged in the courts in the future. The justice minister has said as much, but we could infer that position from the type of defence against the points that critics have brought forward against the legislation.

With strict constitutional review in the Supreme Court of Canada, one would expect the federal government to have to put forward super ordinate purposes and objectives, not merely in terms of the emergency conditions, but also in terms of the deep constitutional values, which I have mentioned. Initially, the defence of the legislation that was offered by the Minister of Justice — and indeed the Prime Minister — emphasized the terrible fact of terrorism, the international joint effort to combat terrorism and international obligations to attack the infrastructure of terrorist organizations. It was only late in the day that the government came forward with the suggestion that it is the international human rights system that is being protected, and indeed the ultimate rights, the right to life and the right to security that are being protected by the legislation.

Second, with a strict review of Charter rights as a challenge to some of the features of this legislation, the government would have to defend it on the basis that it had prescribed every prohibition and regulatory feature of the legislation as narrowly and carefully as possible. This principle derives from the international human rights system and is understood to allow people who are subject to regulation and, particularly exceptional regulation, to know exactly what is permitted and what is prohibited.

incohérent compte tenu de la façon dont il évoluait et du fait qu'il n'est qu'en partie formulé par écrit dans les instruments constitutionnels.

Les principes constitutionnels nous permettent en particulier de combler les vides là où il n'y a pas de texte ou de directives constitutionnels bien établis. Les principes constitutionnels sur lesquels s'est concentrée jusqu'à présent la Cour suprême du Canada sont la démocratie, la règle de droit, l'indépendance du pouvoir judiciaire et la protection des droits et libertés fondamentaux. Nous savons bien qu'il y en a beaucoup d'autres. Ce qui est important, c'est qu'aucun de ces principes constitutionnels ne l'emporte totalement sur les autres. Ils sont tous liés les uns aux autres et nous permettent de disposer de la structure constitutionnelle cohérente dont a besoin une démocratie libérale moderne.

La thèse que je voudrais défendre aujourd'hui est la suivante: dans le contexte de la réaction aux attentats terroristes de septembre, les propositions législatives que nous avons sous les yeux sont indicateurs d'un retour à l'architecture constitutionnelle que nous pensions avoir laissé derrière nous: celle de la souveraineté législative et de la Loi sur les mesures de guerre. Je soutiens que les travaux de ce comité et de toutes les autorités publiques devraient s'appuyer sur les nouveaux principes constitutionnels et non sur un retour à l'ancien cadre constitutionnel. Permettez-moi de développer cette argumentation.

L'argumentation du gouvernement fédéral pour justifier la constitutionnalité du projet de loi antiterrorisme s'appuie sur la thèse selon laquelle la Cour suprême du Canada appliquera une norme d'examen peu rigoureuse en cas de contestation de la loi à l'avenir. La ministre de la Justice l'a dit, mais on peut aussi le déduire des arguments opposés aux critiques du projet de loi.

S'il y avait un examen constitutionnel rigoureux à la Cour suprême du Canada, on pourrait s'attendre à ce que le gouvernement fédéral soit obligé d'énoncer des objectifs extraordinaires non seulement en raison de conditions d'urgence, mais aussi en raison des profondes valeurs constitutionnelles que j'ai mentionnées. Au départ, pour défendre le projet de loi, la ministre de la Justice — et le premier ministre aussi, d'ailleurs — a insisté sur l'horreur du terrorisme, sur l'effort international conjoint pour lutter contre le terrorisme et le devoir international de frapper l'infrastructure des organisations terroristes. Ce n'est que bien tardivement que le gouvernement a commencé à dire que c'était le système international des droits de la personnes qu'on protégeait avec ce projet de loi, et en fin de compte les droits ultimes que sont le droit à la vie et à la sécurité.

Deuxièmement, en cas d'examen rigoureux des droits prévus par la Charte dans le cas d'une contestation de certains éléments du projet de loi, le gouvernement devrait fonder sa défense sur l'argument selon lequel il aurait prescrit toutes les interdictions et tous les éléments de réglementation du projet de loi de façon aussi étroite et soigneuse que possible. Ce principe découle du régime international des droits de la personne et doit permettre aux individus qui tombent sur le coup d'une réglementation, notamment d'une réglementation exceptionnelle, de savoir exactement ce qui est autorisé et ce qui est interdit.

However, we see broad powers vaguely described in the bill, defended on the idea that no abuse is intended and no abuse will follow. We are being told that we can trust the people who will hold this power to use it as it is now intended rather than according to the full range of power that the provisions create.

Third, with a strict review under the Charter, we would expect the government to have to establish that it has impaired the constitutional rights in question as little as possible. The strongest argument the government could make that it has impaired the rights minimally, is to fashion them as narrowly as possible, but also to adopt some of the features of the Emergencies Act of 1988, which replaced the War Measures Act. Under that statute, the proclamation of emergency powers is a temporary instrument. There are specific features that underline the exceptionality and the need to return to normal conditions. In particular, there is parliamentary oversight, continuous reporting, final reporting when the emergency period ends, and a special committee with access to confidential information. In short, there is bicameral and multi-partisan engagement not only in the approval of the initial proclamation, but also in its ongoing application.

We see very little of that oversight and independent power in this proposed legislation.

Finally, a strict review under the Charter would prompt the government to tell us how the benefits of the legislation outweigh the burdens. We have seen very little examination of the burdens. It is not hard to imagine that, in many circumstances, the breach of charter rights possible under this legislation will ruin reputations, will destroy jobs and businesses, will undermine families, friendships, community links and also severely damage the sense of belonging of many identity communities in this country.

Prediction of how our courts will review any challenges that come up to either the legislation as written or particular applications is not an exact science. No one can predict with confidence whether the court will be deferential or whether the court will be stringent. However, there are strong factors that suggest that we should anticipate stringent review and create legislation that can withstand stringent review.

The stringent standard built into the review provisions in the Charter of Rights was the product of extraordinary and unprecedented public involvement in the drafting of the Charter. The general public and many interest groups with wide-ranging representation across the country insisted on no Charter at all if a stringent form of review was not applied. That is how we acquired the language in section 1 of the Charter.

I recall then justice minister Chrétien remarking that his government was delighted that the stringent language had been

Or, nous voyons dans le projet de loi de vastes pouvoirs décrits de façon floue, et on nous dit qu'il n'est pas question d'en abuser et qu'on n'en abusera pas. On nous dit de faire confiance aux personnes qui détiendront ce pouvoir pour l'utiliser tel qu'il est actuellement prévu et non exploiter toute la gamme de possibilités qu'il comporte.

Troisièmement, dans le cas d'un examen rigoureux en vertu de la Charte, on s'attendrait à ce que le gouvernement prouve qu'il a empiété le moins possible sur les droits constitutionnels en question. L'argument le plus fort que pourrait avancer le gouvernement pour dire qu'il a empiété le moins possible sur ces droits serait de les définir de la façon la plus étroite possible et aussi d'adopter certains des éléments de la Loi sur les mesures d'urgence de 1988 qui a remplacé la Loi sur les mesures de guerre. En vertu de cette loi, la proclamation des pouvoirs d'urgence est un instrument temporaire. Certains éléments particuliers soulignent le caractère exceptionnel de ce recours et la nécessité d'un retour à des conditions normales. Il y a notamment la supervision du Parlement, la continuité des rapports, le rapport final à la fin de la période d'urgence et enfin un comité spécial qui a accès à des informations confidentielles. En bref, il y a une intervention bicamérale et pluripartisane non seulement au niveau de l'approbation de la proclamation initiale mais aussi tout au long de son application.

Or, nous constatons très peu de supervision et de pouvoir indépendant de ce genre dans le projet de loi qui nous est présenté.

Enfin, un examen rigoureux en vertu de la Charte amènerait le gouvernement à nous montrer que les avantages de la loi l'emportent sur les inconvénients. Or, on a très peu examiné les inconvénients. Il n'est pas difficile d'imaginer que, dans bien des cas, la violation des droits garantis par la Charte qui pourra être commise en vertu de ce projet de loi entraînera la ruine de réputations, détruira des emplois et des entreprises, déstabilisera des familles, des amitiés, des liens communautaires et endommagera gravement le sentiment d'appartenance de nombreuses communautés d'identité au pays.

La prédiction de la façon dont nos tribunaux se prononceront sur les contestations de cette loi ou de ses applications n'est pas une science exacte. Nul ne peut prédire si le tribunal sera tolérant ou rigoureux. Toutefois, certains facteurs donnent fortement à penser qu'on peut plutôt s'attendre à un examen rigoureux et qu'il faut donc créer des lois capables de résister à cet examen rigoureux.

La norme rigoureuse intégrée aux dispositions d'examen de la Charte des droits a été le produit d'une intervention publique extraordinaire et sans précédent dans la rédaction de la Charte. Le grand public et de nombreux groupes d'intérêts représentant un très vaste éventail de la population du pays ont affirmé qu'il n'était pas question d'avoir une Charte si l'on n'appliquait pas une forme d'examen rigoureux. C'est grâce à cela que nous avons eu l'article 1 de la Charte.

Je me souviens qu'à l'époque le ministre de la Justice, M. Chrétien, avait dit que son gouvernement était enchanté qu'on

put back into the Charter because this brought the Charter text back to the Liberal government's original design for a Bill of Rights for Canada.

It is not only the public endorsement that legitimates stringent review under the Charter. It is also the fact that public and parliamentary debate — which extended from 1948 on a Bill of Rights for Canada — constantly returned to one remedial purpose: to create in the Charter a stringent standard of review that would leave behind us the emergency powers that had so stained Canadian history and that were brought forward again and again as test cases for how effective a proposed charter structure protection would be. Thus, we have public endorsement and we have a long legislative history in the drafting of the Charter that demonstrates that abuses under emergency powers were considered one of the problems that the Charter was supposed to eliminate.

The Supreme Court of Canada has also made clear that on questions of the liberty of the subject and discrimination based on personal characteristics, it will impose stringent Charter review. I must note that even the most committed and sustained Charter critics concede the point that judicial review is appropriate and legitimate when questions of liberty and discrimination are in the mix.

I might also comment on the stringency of review that emanated from the joint committee of the Senate and House of Commons in 1981-82 on the Charter. This strictness is what prompted the adoption of section 33 — the notwithstanding clause in the Charter. If the government is clear that it wants deferential review and things that deferential review is what the public wants and deserves, then perhaps it should just use the override clause to preclude constitutional review altogether. To have review as deferential, as the government predicts this bill will attract in later challenges, is not much better than having section 33 in place.

The federal defence of the anti-terrorism measure appears to draw us back to the constitutional framework of legislative sovereignty in that exceptional authority is given to the executive to determine the extent of our rights and freedoms. This is done without the legislative review and control or the stringent judicial review that were specifically put in place at the legislative level by Prime Minister Mulroney, at the constitutional level by Prime Minister Trudeau, with the abuse of emergency powers specifically in mind. This is regrettable for three reasons.

First, our new constitutional arrangements were the product of long parliamentary and public deliberation on remedial corrections to the Canadian constitutional system. The Charter and the Emergencies Act each emanated from different political parties, but were public instruments that had been debated in elections and debated in detail in the provincial legislatures and the federal Parliament. These instruments reflect what I consider the new constitutional order in Canada. The Charter and the Emergencies Act give a very complex array of checks and balances; they forward both democracy and the rule of law. They protect our rights and freedoms more effectively than a regime where the

ait rétabli le texte rigoureux de la Charte car on revenait ainsi au projet initial de déclaration des droits du gouvernement libéral.

Ce n'est pas seulement l'appui du public qui légitime un examen rigoureux au regard de la Charte. C'est aussi le fait que le débat public et parlementaire sur une déclaration des droits pour le Canada — qui a commencé en 1948 — est toujours revenu à une notion de recours: la création dans la Charte d'une norme rigoureuse d'examen qui nous permettrait de laisser derrière nous les pouvoirs d'urgence qui avaient tellement terni l'histoire du Canada et qui étaient sans cesse invoqués comme critères d'évaluation de l'efficacité possible d'une disposition de protection fondée sur la Charte. Nous avons donc d'une part, un appui du public, et d'autre part, une longue histoire législative dans le contexte de la rédaction de cette Charte qui montre que les abus des pouvoirs d'urgence étaient considérés comme un des problèmes que la Charte était censée éliminer.

La Cour suprême du Canada a aussi clairement dit que sur les questions de liberté du sujet et de discrimination fondée sur des caractéristiques personnelles, elle procéderait à un examen rigoureux en vertu de la Charte. Je dois souligner que même les critiques les plus ardents de la Charte concèdent que l'examen judiciaire est approprié et légitime quand des questions de liberté et de discrimination sont en jeu.

J'aimerais aussi parler de la rigueur de l'examen du comité mixte du Sénat et de la Chambre des communes lorsqu'il étudiait la Charte en 1981 et 1982. C'est cette rigueur qui a entraîné l'adoption de l'article 33 — la clause dérogatoire de la Charte. Si le gouvernement veut absolument que l'examen fasse preuve de retenue et s'il pense que c'est ce que souhaite et mérite le public, il devra peut-être passer outre à la clause qui prévoit un examen constitutionnel tout simplement. Si l'examen des tribunaux doit s'accompagner de retenues comme le gouvernement dans le cas où le projet de loi serait contesté à l'avenir, cela ne vaut guère mieux que d'avoir l'article 33.

La défense fédérale de la mesure anti-terrorisme nous ramène au cadre constitutionnel de la souveraineté législative car on octroie à l'exécutif des pouvoirs exceptionnels de déterminer la portée de nos droits et libertés. Cela se fait sans l'examen et le contrôle législatifs ni l'examen judiciaire rigoureux qui avaient été précisément établis au niveau législatif par le premier ministre Mulroney et au niveau constitutionnel par le premier ministre Trudeau, en songeant très précisément à l'abus des pouvoirs d'urgence. C'est regrettable pour trois raisons.

Premièrement, nos nouveaux arrangements constitutionnels ont été le produit d'un long débat parlementaire et public sur les rectifications à apporter au régime constitutionnel canadien. La Charte et la Loi sur les mesures d'urgence émanaient de partis politiques différents, mais étaient tous deux des instruments publics qui avaient fait l'objet d'un débat électoral et qui avaient été abondamment discutés aux assemblées provinciales et au Parlement fédéral. Ces instruments reflètent ce que je considère comme le nouvel ordre constitutionnel du Canada. La Charte et la Loi sur les mesures d'urgence comportent tout un éventail d'automatismes régulateurs; elles vont dans le sens de la

executive holds tremendous power over determining what laws should apply in extraordinary circumstances.

In particular, I would like to point out that the Emergencies Act is modelled on the international human rights instruments in making very clear the differentiation between emergency powers and powers that are available to exercise in normal times. The act requires the constant return to normal circumstances when the emergency situation abates.

Second, the approach to combating terrorism is regrettable because in our system of government we already have a tremendous and quite exceptional concentration of power in the national executive. The constraints on democratic deliberation that we have seen in the exercise of party discipline and the closure of debate on this bill are current manifestations of a larger constitutional structure of concentration of power in the executive. This includes appointment to the Senate, judicial appointments and the power to — as we have seen in this legislation — ignore counterbalances that had been placed in the Emergencies Act, which was supposed to be our blueprint with what I would have considered to be quasi-constitutional status, for combating exactly the kinds of problems that we face today.

Third, liberal theory, which is now enshrined in the idea that we have a Constitution based not on legislative sovereignty but on a broader, more complex idea of constitutional principles, makes a strong differentiation between emergency powers and powers that are exercised under normal conditions. This theory also imposes on every actor, whether elected, appointed or employed who exercises public power, the responsibility to respect these constitutional principles. We no longer segregate rights to the common law subject to legislation or rights to the Charter to the courts and leave the legislatures free to do whatever they think they can get away with in the circumstance that they think the courts will not constrain them. We have a much richer idea now of our constitutional order. We have left behind the idea that the legislature can authorize the executive to carry on and exercise extraordinary powers at will for as long as it wants.

One of the greatest disappointments in the federal government's approach to the problem of combating terrorism — which I consider real and dangerous — is that the federal government seems to take the view that all that Canadians deserve is the minimal level of protections that a court in the future may afford.

I think that we deserve better. I think that we should consider our new constitutional order as requiring each and every public figure to consider carefully the extent to which the legislation honours the rule of law, democracy and the protection of our fundamental rights and freedoms.

démocratie et de la règle de droit. Elles protègent nos droits et libertés plus efficacement qu'un régime dans lequel l'exécutif détient le pouvoir colossal de déterminer les lois à appliquer dans des circonstances exceptionnelles.

J'aimerais notamment souligner que la Loi sur les mesures d'urgence s'inspire des instruments internationaux sur les droits de la personne en ce sens qu'elle délimite très clairement la distinction entre pouvoirs d'urgence et pouvoirs pouvant être exercés dans des circonstances normales. La loi exige le retour constant à la normale dès que la situation d'urgence disparaît.

Deuxièmement, cette démarche pour lutter contre le terrorisme est regrettable car nous avons déjà dans notre système de gouvernement une concentration énorme et exceptionnelle de pouvoirs au niveau de l'exécutif national. Les limites qu'on a vu imposer au débat démocratique par le biais de l'imposition de la discipline de parti et de la clôture du débat sur le projet de loi sont les manifestations actuelles d'une plus vaste structure constitutionnelle de concentration du pouvoir dans les mains de l'exécutif. Cela inclut les nominations au Sénat, les nominations de juges et le pouvoir — comme nous l'avons vu dans ce projet de loi — de passer outre aux contrepoids qui avaient été prévus dans la Loi sur les mesures d'urgence, qui était censée être la trame de base qui me semblait avoir un statut quasi constitutionnel dans notre lutte précisément contre les problèmes auxquels nous sommes confrontés aujourd'hui.

Troisièmement, la théorie libérale qui est maintenant ancrée dans la notion selon laquelle notre Constitution repose non pas sur la souveraineté législative mais sur un ensemble de principes constitutionnels plus vastes et plus complexes, établit clairement la distinction entre pouvoirs d'urgence et pouvoirs à exercer dans des circonstances normales. Cette théorie impose aussi à tout détenteur d'un pouvoir public, qu'il soit élu, nommé ou employé, la responsabilité de respecter ces principes constitutionnels. Nous n'établissons plus de différence entre les droits en vertu de la common law relevant d'une loi et les droits en vertu de la Charte qui relèveraient des tribunaux cependant que les assemblées auraient la liberté de faire ce qu'elles ont envie de faire en se disant que les tribunaux n'auront pas de prise sur elles. Nous avons une idée beaucoup plus riche de notre ordre constitutionnel maintenant. Nous avons laissé derrière nous l'idée que l'assemblée législative peut autoriser l'exécutif à exercer, selon son bon vouloir et autant qu'il le veut des pouvoirs extraordinaires.

L'une des choses les plus décevantes dans la démarche du gouvernement fédéral en matière de lutte anti-terrorisme — quelque chose que je considère comme dangereux — c'est que le gouvernement fédéral semble penser que tout ce que méritent les Canadiens, c'est le niveau minimum de protection que pourra leur accorder un tribunal à l'avenir.

Je pense que nous méritons mieux que cela. Je pense que nous devrions considérer que notre nouvel ordre constitutionnel implique que toute autorité publique doit soigneusement chercher à déterminer si la loi respecte la règle de droit, la démocratie et le principe de la protection de nos droits et libertés fondamentaux.

Mr. Don Stuart, Professor, Faculty of Law, Queen's University: Honourable senators, first, I congratulate the Senate so far for its public statements on this bill at an early stage. The bottom line of my presentation will be that this bill is not adequately fixed. I very much hope the Senate keeps going.

If I had a background to describe, it would be that I was a law professor in South Africa in the 1960s under apartheid. I arrived in Canada in 1970 just in time for the War Measures Act. I have been teaching for 30 years at Canadian law schools, mostly at the Faculty of Law at Queen's University. I have had an opportunity to speak with many students, lawyers and judges. I am, of course, extremely proud of the Canadian criminal justice system.

I see in this bill a wider pattern of quick-fix law and order legislation. This is the kind of legislation of which Canada should not be proud and should not accept. I should add that I have not been an academic all my life. I prosecuted in Toronto for a year.

There is no doubt that none of us will be the same after seeing the horrifying images of those planes crashing into the World Trade Center and seeing all the victims. We expected our government to be proactive. They were. We are very pleased to support any efforts in increased airport security, acquiring anthrax vaccine, getting more intelligence — this is a colossal failure of intelligence — hiring more resources, such as more anti-terrorist police and more CSIS personnel. I even find myself supporting that rather uncomfortable war in Afghanistan.

When I look at this bill, it is something that Canada did not need. We had ample law, as stated by my colleague Mr. Roach, who spearheaded the conference at the University of Toronto, and who will speak more to this probably. Those of us who have been thinking about criminal law teaching and principles for years would see absolutely no reason to create new crimes to deal with terrorism and the types of police powers and CSIS powers that have been created here. They are quite extraordinary. I do not think we need them at all. We have plenty of laws to deal with this situation.

Despite recent government amendments, I see that they do not yet meet the high standard of justification needed to support massive dragnet powers of this sort. Basic principles of a criminal justice system that deserves the name require a meaningful proof before you send someone to jail of a meaningful act and what we call fault. Also, we need to have people fairly labelled and punishment must be proportionate. Notwithstanding the amendments the government has approved — the tinkering around with the definitions — in my view, the definitions are still far too wide. I include in that a consideration of the listing section.

M. Don Stuart, professeur, faculté de droit, Université Queen's: Honorables sénateurs, je félicite d'abord le Sénat de ses prises de position publique précoces sur ce projet de loi. Essentiellement, j'essaierai de vous montrer que ce projet de loi n'est pas bien conçu. J'espère sincèrement que le Sénat va poursuivre sur sa lancée.

Pour me présenter, je dirais que j'ai été professeur de droit en Afrique du Sud dans les années 60, à l'époque de l'apartheid. Je suis arrivé au Canada en 1970, juste au moment où a été invoquée la Loi sur les mesures de guerre. J'enseigne depuis 30 ans dans des écoles de droit du Canada, surtout à la faculté de droit de l'Université Queen's. J'ai eu l'occasion de discuter avec de nombreux étudiants, avocats et juges. Je suis évidemment extrêmement fier du système de justice pénale du Canada.

Pour moi, ce projet de loi est une mesure bâclée de maintien de l'ordre. C'est le genre de projet de loi dont le Canada n'a pas à être fier et qu'il ne devrait pas accepter. J'ajoute que je n'ai pas eu une carrière uniquement universitaire. J'ai aussi exercé au parquet de Toronto pendant un an.

Il est certain que pour chacun d'entre nous, les choses ne seront plus jamais les mêmes depuis que nous avons vu ces images effroyables d'avions qui s'écrasaient sur le World Trade Center et toutes ces victimes. Nous nous attendions à ce que le gouvernement prenne les devants, et il l'a fait. Nous avons été très heureux d'encourager tous les efforts de renforcement de la sécurité aux aéroports, de constitution de stock de vaccins contre l'anthrax, de renforcement des services de renseignement — car il s'est agi d'une défaillance colossale du dispositif de renseignement — de recrutement de ressources supplémentaires, notamment de policiers chargés de la lutte anti-terrorisme et de personnel du SCRS. J'en suis moi-même à appuyer cette guerre quelque peu douteuse en Afghanistan.

Le Canada n'avait absolument pas besoin de ce projet de loi. Comme l'a fait valoir mon collègue M. Roach, qui a organisé la conférence qui s'est tenue à l'Université de Toronto et qui vous en dira davantage à ce sujet probablement, nos lois suffisaient pour lutter contre le terrorisme. Ceux d'entre nous qui réfléchissent depuis des années au principe sur lequel repose le droit pénal et qui enseignent cette discipline, ne voient absolument aucune raison de créer de nouveaux crimes pour lutter contre le terrorisme et ne voient pas non plus quelle est l'utilité des pouvoirs qui sont conférés à la police et au SCRS en vertu de ce projet de loi. Il s'agit de pouvoirs extraordinaires. À mon avis, ils ne sont pas nécessaires. Les lois actuelles suffisent pour faire face à la situation.

Malgré les amendements que le gouvernement a récemment apportés au projet de loi, je ne vois toujours pas qu'est-ce qui justifierait l'octroi de pouvoirs aussi larges aux organismes d'application de la loi. Dans un système de justice pénale qui se respecte, aucune personne ne peut être incarcérée à moins qu'on ne dispose de preuves solides établissant qu'elle a commis une infraction grave. Dans un tel système, les étiquettes qu'on applique aux gens doivent être justes et les peines imposées proportionnelles aux crimes commis. Malgré les amendements que le gouvernement a proposés au projet de loi — soit le rafistolage des définitions —, celles-ci demeurent beaucoup trop

In my view, the devil of this bill is in the detail. I do not think there are too many people in this country who have read every provision of this bill. This is produced by a group of 15 people in the Department of Justice at the rate of about three printed pages a day. Those of us who are professionals — the law teachers — have been scouring over this bill. I have not read every provision. It is far too complicated. To suggest that we actually know or Parliament knew what they were voting on when they passed it seems to be a stretch.

If you actually look at the way these new offences have been defined, they do not achieve what they say they will. The Justice Minister stands up and says, “We have a narrow offence about knowingly participating in a terrorist group,” but when you look at the bill, the word “knowingly” is nonexistent. There are other things we can point to as well.

In terms of police powers, in my view we had ample powers of electronic surveillance, for example. That did not have to be extended in the anti-gang legislation either. There has been no evidence ever tabled since 1974 that Canada lacks sufficient power to electronically survey. Of course, they should be used against terrorists. We did not need to extend the powers.

Of course, we certainly did not need to add horrific, new, extraordinary pieces of police power — something known as “detention without charge.” It is not called “detention without charge.” It is called “recognizance with conditions.” That sounds like a release mechanism. It is not. One can be detained on reasonable suspicion for up to 72 hours. If you are not cooperative, it is another year.

For someone with my background, this is detention without charge. It is an extraordinary power that repressive regimes will escalate, and that is the danger. The danger has been recognized because the government have said that it will sunset that provision. That is a huge recognition that this is an extraordinary power that should not be enacted. It should be withdrawn.

The same, too, about the investigative hearing; that is section 83.28. This is the power of compelled testimony. We can get into the details in the questions. That is an extraordinary power. I would seek to persuade honourable senators that it is not needed and it is certainly dangerous, and would rely on many police informants, at the very time we have had the Sophonow Inquiry report, which talks about the dangers of wrongful conviction based on the overuse of police and cell informants.

larges à mon avis. L'article portant sur la liste des terroristes est aussi de portée beaucoup trop vaste.

À mon avis, ce sont les points de détail du projet de loi qui font problème. Je ne pense pas qu'il y ait beaucoup de gens au pays qui aient lu le projet de loi au complet. Il s'agit de l'oeuvre de 15 personnes au ministère de la Justice qui ont travaillé à la cadence de trois pages imprimées par jour. Les spécialistes du domaine — les professeurs de droit — ont jeté un coup d'oeil rapide à celui-ci. Pour ma part, je n'en ai pas lu chaque article. Le projet de loi est beaucoup trop complexe. Il serait illusoire de penser que nous savons ou que le Parlement savait ce sur quoi il votait lorsqu'il l'a adopté.

Quand on examine la façon dont les nouvelles infractions sont définies dans le projet de loi, on constate qu'elles n'atteignent pas l'objectif visé. La ministre de la Justice peut bien dire que c'est l'appartenance délibérée à un groupe terroriste qui est visée, il n'en demeure pas moins que le mot «délibérée» ne figure nulle part dans le projet de loi. Nous pourrions aussi donner d'autres exemples de ce genre.

Quant aux pouvoirs que confère le projet de loi aux autorités policières, j'estime que nous disposions déjà des pouvoirs de surveillance électronique voulus, pour ne prendre qu'un exemple. Il n'était pas nécessaire non plus d'accroître ces pouvoirs dans le projet de loi antigang. Le Canada dispose depuis 1974 des pouvoirs voulus à cet égard et personne n'a encore fait la preuve du contraire. On devrait évidemment recourir à la surveillance électronique dans le cas des terroristes, mais il n'était pas nécessaire pour cela d'élargir les pouvoirs à cet égard.

Il n'était certainement pas nécessaire d'accorder à la police de nouveaux pouvoirs extraordinaires échappant à toute description, des pouvoirs en vertu desquels il est possible d'arrêter une personne sans porter d'accusations contre elle. Au lieu de parler de détention sans accusation, le projet de loi parle de «engagement assorti de conditions». On pourrait croire qu'il s'agit d'un mécanisme de libération, mais il n'en est rien. Une personne peut être détenue jusqu'à 72 heures s'il y a un doute raisonnable qui permet de croire qu'elle a quelque chose à voir avec le terrorisme. Les personnes qui refuseraient de collaborer avec les autorités policières peuvent se retrouver incarcérées pendant toute une année.

Pour tous ceux qui ont la même formation que moi, il s'agit d'une détention sans accusation. Le risque, c'est que des régimes répressifs se servent de ce pouvoir extraordinaire. Le gouvernement a reconnu l'existence de ce risque étant donné que la disposition fera l'objet d'une temporarisation. Il reconnaît en fait qu'il s'agit d'un pouvoir extraordinaire qui n'aurait pas dû être prévu dans le projet de loi. Il devrait en fait en être supprimé.

La même chose vaut pour ce qui est de l'audience d'enquête prévue à l'article 83.28. Il s'agit du pouvoir qui permet de forcer une personne à témoigner. Nous pourrions en parler plus longuement lors de la période de questions. Il s'agit dans ce cas-là aussi d'un pouvoir extraordinaire. Je vais essayer de vous convaincre qu'il n'est pas nécessaire et qu'il est même dangereux. En effet, l'exercice de ce pouvoir reposera sur les renseignements que transmettent aux autorités policières les informateurs et cela, au moment même où le rapport d'enquête Sophonow vient de

The other thing that I find unsatisfying and destabilizing about this bill is that it has a huge overuse of ministerial authority, although there have been some changes. Some of those powers are now subject to review in the latest amendments. However, we still have an unfettered power of the Minister of National Defence to authorize electronic surveillance. It is fundamental to the Charter standards — and certainly to me — that any authorization of electronic surveillance should be by a judge and a judge alone.

We have what seems to me still an unrestricted power of the Minister of Justice to enter a fiat when he thinks information is sensitive. While some of the other provisions are reviewable, but I do not think that one is. We have the power of the government to promulgate a list of terrorist entities, which is reviewable, but after the event.

This morning you heard from some coalition groups. I must confess that I listened to the Coalition of Muslim Organizations when they presented orally. As well, I have looked at their brief. One of the senators said, “Well, that is just anecdotes.” The anecdote is not an anecdote for the person who is actually targeted. That is one of the answers to Irwin Cotler when he says, “You criminal lawyers should think outside the box.” It is international terrorism. The threat is existential. Yes, it is an existential worrying threat.

However, what we are talking about is this legislation, which will have an impact on Canadians in Canada and there are certain standards that must be met. For me, the box is not outside the box, it is in the box. The box in Canada is when you are an Arab Canadian and a CSIS person knocks on your door. Your life is probably ruined just by the knock. It is also inside the box to think of someone who is detained without charge and is interrogated for up to 72 hours, apparently in a police cell. There is no requirement at all where this detention takes place. I think these are extremely disappointing moves in Canadian history.

The government has come up with sunset clauses concerning the two most contentious provisions. The opposition speakers are dead right — this is no sunset clause; it is a phoney sunset clause. After five years, the provisions here call for a vote of the government of the day to extend them. A sunset clause means expiration. After expiration, it must be reintroduced and rejustified with first reading, taking into account the experience on the last one. That is no sunset clause. Why it is five years rather than three is also a mystery, other than the obvious political connotations.

It seems to me that that is a major problem with the amendments.

faire ressortir la possibilité que le recours par la police à des informateurs soit susceptible d’aboutir à des condamnations injustifiées.

L’autre reproche que je peux formuler à l’égard de ce projet de loi est qu’il confère aux ministres des pouvoirs beaucoup trop étendus bien qu’ils aient été quelque peu restreints. Les amendements proposés au projet prévoient maintenant que certains de ces pouvoirs feront l’objet d’un examen. Le ministre de la Défense nationale continue cependant de vouloir autoriser sans entrave la surveillance électronique. Je considère cependant qu’en vertu de la Charte, il est absolument essentiel que la surveillance électronique soit autorisée par un juge et par un juge seulement.

À mon sens, le projet de loi permet au ministre de la Justice de prendre la décision arbitraire que l’information dont il dispose est de nature confidentielle. Si certaines dispositions du projet de loi font maintenant l’objet d’un examen, je ne pense pas que ce soit le cas de celle-là. Le pouvoir qu’a le gouvernement de dresser la liste des entités terroristes fera désormais l’objet d’un examen, mais seulement après coup.

Vous avez entendu ce matin des représentants d’une coalition. J’ai écouté le témoignage des représentants de la Coalition of Muslim Organizations. J’ai aussi lu leur mémoire. L’un des sénateurs a fait remarquer qu’il ne s’agissait que d’anecdotes. Il ne s’agit pas d’une anecdote pour la personne qui est ciblée. C’est l’une des réponses qu’on peut donner à M. Irwin Cotler lorsqu’il dit que les avocats criminalistes doivent briser le carcan des conventions. Il s’agit ici de terrorisme international. C’est la vie des gens qui est en jeu. C’est évidemment une menace dont nous devons nous préoccuper.

Ce dont il s’agit cependant, c’est de ce projet de loi qui aura une incidence sur les Canadiens qui se trouvent au Canada et c’est pourquoi il faut que certaines normes soient respectées. À mon avis, le carcan est très réel comme le savent les Canadiens d’origine arabe quand un représentant du SCRS frappe à leur porte. Le simple fait qu’un agent du SCRS vienne chez eux va sans doute ruiner leur vie. Le carcan, c’est aussi la détention dans une cellule de prison, semble-t-il, d’une personne jusqu’à 72 heures, sans que des accusations aient été portées contre elle. Le projet de loi ne précise pas où la détention doit avoir lieu. Les mesures qu’on nous propose sont très décevantes et laisseront leur marque sur l’histoire canadienne.

Le gouvernement a décidé que les deux dispositions les plus litigieuses du projet de loi feraient l’objet d’une temporisation. L’opposition a cependant raison de faire remarquer qu’il s’agit d’une temporisation bidon. Après cinq ans, le gouvernement du jour peut simplement reconduire ces dispositions. Une disposition de temporisation suppose cependant l’expiration de ces articles qui devraient être présentés de nouveau et justifiés de nouveau en se reportant à l’expérience acquise. Ce qu’on nous propose n’est pas une temporisation. Aussi avoir choisi le délai de cinq ans plutôt que de trois ans demeure un mystère. Seuls des motifs politiques évidents nous éclairent sur ce choix.

À mon avis, les amendements qui ont été apportés au projet de loi comportent de graves lacunes.

The most pragmatic thing that could usefully be done at this stage is on the issue of review. Senators, as I understand it, called for a parliamentary office to review in particular those two extraordinary provisions of the bill.

The other thing I have perhaps not emphasized enough is the extraordinary number of secret provisions under what is to be called the "Security Information Act." I think it is better called what it used to be: the Official Secrets Act. We need to have someone poking around on a full-time basis, not a part-time basis. That person must be independent. That person has to be independent.

I am not just dreaming this up. I have been doing a lot of reading in the last couple of days to prepare for this appearance. I have been reading an author by the name of Clive Walker, a Professor of Criminal Justice Studies in the U.K. The English people have had lots of experience with anti-terrorism legislation in Northern Ireland. There is a long history of the need to beef up the review process.

What has the government settled for? The proposed section 83.31, which is an entirely statistical account. There were 41 investigative hearings. There were 41 detentions without cause — no explanation and no context. This is taking the government's faith from the people who are enforcing the law as to what the reality is.

That is not adequate. There are other options. I suggest a permanent overseer of this legislation. I would have felt strongly about it whatever the form of the legislation. We are not talking about a 20-page specially targeted narrow terrorism bill. We are talking about a bill that is 175 pages long and permanently amends 15 federal statutes.

It is not just a question of overseeing these two powers. You need to oversee everything. I suggest that, perhaps, the most important role of the Senate to consider is whether or not you will say something like, "We have standing committees and we cannot actually review something," or that you want to carry on your break that you pointed out in the proceedings before and suggest, as Irwin Cotler did — and was not listened to — that these review mechanisms must be extremely real.

There is a systemic problem with this bill. I describe that in the paper that I believe you have before you. It is a complete feeding frenzy for law and order quick-fixes.

You have had no other bill that has come with such huge amounts of complexity. The last one that came your way was the anti-gang bill. That was another bill that was not needed to deal with the violence of the Hells Angels and the Rock Machine. They could have been charged with murder, attempted murder, bombing or whatever.

That bill was not needed. We have ended up with hugely complex trials in which lawyers are the main beneficiaries. We were told that was narrowly targeted with the implication that it was for the Hells Angels and the Rock Machine. It created a

L'élément le plus utile qui pourrait être proposé à cette étape-ci du processus a trait à un droit de regard. Si je ne m'abuse, le comité sénatorial a recommandé la création d'une entité parlementaire qui disposerait d'un droit de regard sur l'application de ces deux dispositions extraordinaires du projet de loi.

Je n'ai sans doute pas suffisamment insisté sur le nombre de dispositions autorisant la non-divulgence de renseignements aux termes de la Loi sur la protection de l'information. Je crois qu'il vaudrait mieux revenir à l'ancien nom de cette loi, à savoir la Loi sur les secrets officiels. Il faudrait qu'une personne indépendante examine ces questions à temps plein et non à temps partiel.

Je n'invente rien ici. J'ai beaucoup lu au cours des deux ou trois derniers jours en prévision de ma comparution devant le comité. J'ai lu notamment l'ouvrage de Clive Walker, un professeur de droit pénal du Royaume-Uni. Les Anglais ont une longue expérience de l'application de mesures législatives antiterrorisme en Irlande du Nord. L'expérience anglaise montre qu'il est nécessaire de renforcer le mécanisme d'examen.

Quelle est la solution pour laquelle le gouvernement a opté? C'est l'article 83.31 qui ne prévoit qu'un inventaire statistique. On nous dira simplement que 41 audiences d'enquête ont eu lieu et que 41 personnes ont été arrêtées sans motif. On ne dira pas un mot de plus. Il faudra donc faire confiance aux organismes d'application de la loi.

Cela ne suffit pas. Il existe d'autres options. Je propose qu'une entité permanente soit chargée de revoir l'application de la loi. J'aurais fait cette recommandation quel qu'ait été le projet de loi proposé. Il ne s'agit pas ici d'un projet de loi de 20 pages qui ne pourrait être invoqué que dans les cas de terrorisme pur. Il s'agit d'un projet de loi de 75 pages qui modifie de façon permanente 15 lois.

Il ne s'agit pas de limiter le droit de regard à ces deux seuls pouvoirs. Toutes les dispositions du projet de loi doivent faire l'objet d'un examen. La question que le Sénat doit se poser est de savoir s'il se contentera de dire que les comités permanents ne peuvent pas voir à tout ou si vous allez continuer sur la voie dans laquelle vous vous êtes engagés et proposer comme Irwin Cotler l'a fait — sans qu'on l'écoute — que les mécanismes d'examen doivent être très réels.

Le projet de loi pose un problème systémique que je vous ai exposé dans mon mémoire. Il s'agit d'un ramassis de demi-mesures par lequel on veut donner l'impression de rétablir l'ordre public.

Aucun projet de loi n'est aussi complexe. Le dernier projet de loi aussi complexe sur lequel vous vous êtes penchés était le projet de loi antigang. Voilà un autre projet de loi dont on n'avait pas besoin pour réprimer la violence attribuable aux Hells Angels et aux Rock Machine. Il aurait suffi de porter des accusations de meurtre, de tentative de meurtre ou d'attentat à la bombe selon le cas.

Ce projet de loi n'était pas nécessaire. Il a abouti à des procès extrêmement complexes qui profitent surtout aux avocats. On nous a cependant dit que le projet de loi ne visait que les Hells Angels et les Rock Machine. Un procès impliquant un gang de

fiasco of a trial in Winnipeg against a gang of young Aboriginal people. All the gangsterism charges were withdrawn.

I am getting into that because I testified at the House of Commons on that. That hearing was in secret because they said it was a security measure. I testified and described Manitoba setting-up that monolith of a security trial system that cost \$17 million and the over-incarceration of Aboriginal people who should have been convicted of drug offences — and they were.

There is no record of that. Why? It was secret. That is the trouble of reviewing registrations as big as this with all these secrecy provisions. In my view, it is difficult to be specific and constructive about the bill because the Criminal Code powers, the new offence powers and the police powers should be withdrawn. Pending that, there should be an extremely meaningful review.

Mr. Kent Roach, Professor, Faculty of Law, University of Toronto: Honourable senators, thank you for inviting me to testify before this special committee. I congratulate you on your first report, which has had a salutary effect on Bill C-36.

I do not think it is an exaggeration, however, to say that work remains to be done. With the House of Commons having signed off, Canadians and, I think in particular, Arab Canadians, are really depending on you in this committee. I take what we are doing extremely seriously.

My colleague, Sujit Choudhry, and I have prepared an extensive brief that is available to you. In this brief, we have put aside general misgivings that we have about this enterprise and have focussed on three urgent changes, on a clause-by-clause basis, that we believe are needed for Bill C-36. I will focus on those three things, but I will be happy during questions to address anything else within my expertise.

First, and most importantly, is the danger that Bill C-36 and other law enforcement powers will be used to engage in racial and cultural profiling, which we define in our brief as the use of race or ethnicity as a factor in a decision to target a person for investigation. We are concerned about race being used as a crude proxy for criminality. Our proposal for a statutory ban on racial profiling would not prevent the use of race, combined with other identifying factors, when law enforcement is apprehending a specific suspect. We are concerned about race and culture as a crude proxy for criminality — the phenomenon of being guilty until proven innocent that was addressed with some eloquence this morning.

jeunes Autochtones tenu à Winnipeg s'est cependant soldé par un véritable fiasco. Il a même fallu retirer les accusations d'appartenance au crime organisé qui pesaient contre les membres de ce gang.

Si j'ai fait cette remarque, c'est parce que j'ai témoigné devant le comité de la Chambre des communes qui étudiait ce projet de loi. L'audience a eu lieu à huis clos parce qu'elle portait sur une mesure de sécurité. Lors de mon témoignage, j'ai parlé du fait que l'organisation de ce procès au Manitoba avait coûté 17 millions de dollars et avait donné lieu à l'incarcération de beaucoup trop d'Autochtones qui auraient dû être accusés d'infractions liées aux stupéfiants, ce qui s'est en fait produit.

On ne peut pas se reporter à un compte rendu dans ce cas-là. Pourquoi? Parce que l'audience a eu lieu à huis clos. Voilà le problème que posent toutes les dispositions portant sur le secret. À mon avis, il est difficile de faire des critiques constructives au sujet du projet de loi parce que les nouveaux pouvoirs en matière pénale qui sont accordés à la province devraient en être supprimés. S'ils ne le sont pas, il faudrait à tout le moins qu'ils fassent l'objet d'un examen qui ne soit qu'un examen pour la forme.

M. Kent Roach, professeur, faculté de droit, Université de Toronto: Honorables sénateurs, je vous remercie de m'avoir invité à témoigner devant le comité spécial. Je vous félicite du premier rapport que vous avez publié était donné l'effet salutaire qu'il a eu sur le projet de loi C-36.

Je ne pense pas exagérer en disant qu'il reste encore beaucoup à faire. Étant donné que la Chambre des communes a donné son aval au projet de loi, les Canadiens, et en particulier les Canadiens d'origine arabe, comptent maintenant exclusivement sur vous. J'attache beaucoup d'importance à votre travail.

Mon collègue, Sujit Choudhry, et moi, avons préparé un mémoire qui vous a été remis. Ce mémoire fait état de nos réserves générales au sujet du projet de loi en mettant l'accent sur trois changements importants qui, à notre avis, devraient être apportés au projet de loi C-36. Je me limiterai donc à vous expliquer ces amendements, mais je répondrai volontiers à des questions qui pourraient porter sur tout ce qui relève de ma compétence.

Ce qui nous préoccupe le plus, c'est la possibilité que le projet de loi C-36 et les autres lois qui confèrent des pouvoirs accrus aux organismes d'application de la loi soient invoqués pour établir des profils raciaux et culturels et qu'ils permettent de se fonder sur la race ou l'ethnicité pour établir quelle personne devrait faire l'objet d'une enquête. Nous nous préoccuons du fait que la race soit vue comme un indice de criminalité. Nous proposons d'interdire dans la loi le profilage racial, mais nous ne proposons pas d'empêcher l'utilisation de critères raciaux et d'autres critères par les organismes d'application de la loi lorsqu'ils appréhendent un suspect donné. Nous voulons éviter que la race et la culture soient considérées comme des indices de criminalité parce que nous voulons éviter que qui que ce soit puisse être considéré coupable jusqu'à preuve du contraire, ce dont on vous a parlé avec beaucoup d'éloquence ce matin.

We are concerned about using the way a person looks — most specifically in the context of September 11 — Arab and Middle Eastern appearance, as a reason for targeting that person. There is reason to believe that some African Canadians and some Aboriginal people in Canada have experienced racial profiling.

I remind you of the case of J.J. Harper, the Aboriginal man who was stopped in Winnipeg with fatal consequences. An inquiry later suggested that he was stopped because he was Aboriginal, and for no other reason.

The extraordinarily broad crimes in Bill C-36, which my colleague Don Stuart has discussed, and novel police powers present dangers. However, when combined with the risk of racial profiling, these dangers become unacceptable.

Moreover, these dangers will not be borne equally by all Canadians. They will be borne by those, such as Mr. Mohamed Attiah, who was wrongfully fired from his job at Atomic Energy.

Although there has been much public debate since September 11 on racial profiling, Bill C-36 is completely silent on this subject. The silence is deafening and, for some in our community, ominous.

On one hand, Bill C-36 does not explicitly authorize racial profiling. Given the experience of the internment of the Japanese Canadians and other groups, Parliament has rightfully resisted employing race-based measures that would clearly violate section 15 and would, we hope, never be upheld by the courts under section 1 of the Charter.

However, there is no cause for complacency. Although Bill C-36 does not authorize racial profiling, it also does not prohibit it. The danger is that racist stereotypes that we would be too embarrassed and ashamed to write into the law may nevertheless be used by various law enforcement officials in the administration of this bill, if it were to become law. Bill C-36 does not contain an anti-discrimination clause of the type found in the Emergencies Act or the international covenant, and as recommended by this committee in its first report. You recommended it, and Parliament did not listen to you.

The government tells us that Bill C-36 is about protecting human rights and not meant to target the Arab and Muslim population of Canada. Then why do they not state this clearly and unequivocally in the legislation? What is the harm? That should not be too much to ask.

We recommend that a statutory ban on racial and cultural profiling be added to Bill C-36. A ban alone is not enough, particularly if there is to be meaningful parliamentary review. For this reason, we recommend that the new reporting requirements of proposed section 83.31, which are now statistical with many escape clauses, be increased to require information on the racial and ethnic origins of those subject to investigative hearings and

Compte tenu en particulier de ce qui s'est passé le 11 septembre, nous voulons éviter qu'on cible des personnes simplement en se reportant à leur apparence, ce qui nous préoccupe tout particulièrement dans le cas des personnes d'apparence arabe et orientale. Il y a des raisons de croire que des Canadiens d'origine africaine et certains Autochtones au Canada ont déjà fait l'objet de profils raciaux.

Je vous rappelle le cas de J.J. Harper, l'Autochtone qui a été arrêté à Winnipeg et qui est mort à la suite de son arrestation. L'enquête a démontré qu'on l'avait arrêté simplement parce qu'il était Autochtone.

Les crimes de portée très large qui sont créés par le projet de loi C-36 et dont vous a parlé mon collègue Don Stuart ainsi que les nouveaux pouvoirs accordés à la police présentent des risques. Ces risques deviennent inacceptables lorsqu'on y ajoute les risques de profilage racial.

Tous les Canadiens ne feront cependant pas face de la même façon à ces risques. Ce sont des gens comme Mohamed Attiah que l'Énergie atomique du Canada a congédié à tort qui seront surtout exposés à ces risques.

Bien que la question du profilage racial ait fait l'objet d'un débat public soutenu depuis le 11 septembre, le projet de loi C-36 ne dit mot à ce sujet. Pour notre milieu, cette omission n'est pas sans raison.

Le projet de loi ne permet cependant pas explicitement le profilage racial. Compte tenu de la détention durant la Seconde guerre mondiale de Canadiens d'origine japonaise et d'autres groupes de Canadiens, le Parlement a à juste titre voulu interdire le recours à des mesures fondées sur la race qui violeraient clairement l'article 15 de la Charte et qui, nous l'espérons, ne serait jamais autorisé par les tribunaux aux termes de l'article 1 de celle-ci.

Il n'y a cependant pas de raison de se réjouir. Bien que le projet de loi C-36 n'autorise pas le profilage racial, il ne l'interdit pas non plus. Le danger, c'est que des stéréotypes racistes que nous aurions honte d'inclure dans la loi soient néanmoins pris en compte lors de l'application du projet de loi s'il est adopté. Le projet de loi C-36 ne comporte pas une disposition interdisant la discrimination comme celle qu'on retrouve dans la Loi sur les mesures d'urgence ou dans le protocole international. Le comité a cependant recommandé d'inclure une disposition semblable dans le projet de loi dans son premier rapport. Le Parlement n'a cependant pas donné suite à cette recommandation.

Le gouvernement nous dit que le projet de loi C-36 vise à protéger les droits de la personne et non pas à cibler la population arabe et musulmane du Canada. Dans ce cas, pourquoi ne pas le dire clairement? Qu'est-ce qui s'y oppose? Ce n'est pourtant pas une demande exagérée.

Nous recommandons d'interdire le profilage racial et culturel dans le projet de loi C-36. Il ne suffirait cependant pas de l'interdire, en particulier si le droit de regard parlementaire doit être réel. Voilà pourquoi nous recommandons qu'en vertu de l'article 83.31, le gouvernement soit tenu d'indiquer l'origine raciale et ethnique des personnes ayant fait l'objet d'une audience d'enquête et de détention préventive étant donné que pour

preventive arrest. We propose specific language at page 8, particularly section 4(c) of our brief. If you told me that I could only have one thing, I think that is probably what I would choose.

Without that data, Parliament will be handcuffed into examining whether there has been racial profiling under Bill C-36. The data that you will have under proposed section 83.31 will not be useful in three years' time or anytime that you are reviewing. It will be raw statistical data.

We also recommend that the courts and the respective human rights commissions be given broad remedial powers to deal with any racial profiling that does occur. It is not too late to do this. The non-discrimination section in the Emergencies Act, which my colleague Ms Weinrib discussed, was added at the committee stage in recognition of our shameful treatment of Japanese Canadians and others.

A ban on racial profiling should not be seen as an impediment to law enforcement. It prevents discriminatory and crude law enforcement. It does not impair good law enforcement, which examines the backgrounds, travel histories and other individual factors relating to terrorist suspects. We must do all that we can to respond to the legitimate concerns of those who fear that they may be targeted under this legislation simply because of their race or cultural origins.

My second point concerns the crucial definition of terrorism. On the committee's advice, improvements have been made to the infamous proposed subparagraph 83.01(1)(b)(ii)(E). However, they do not go far enough. Nurses' strikes might still be targeted as terrorism if they were found to cause a serious risk to public health and safety. Strikers should not be defined as terrorists. We propose that this new section be deleted or at least the specific elements of infrastructure that are to be protected by it be spelled out.

We also propose that in that crucial definition section, the extension of terrorist activities by reference to conspiracies, attempts, counselling and especially threats be deleted. These provisions extend crimes of terrorism too far. In the case of politically or religiously motivated threats of violence and other terrorist activities, words — not acts — become "terrorist activities." That undermines the value of clause 83.01(1.1), which was intended to address the concerns that people's religious views were being targeted.

Finally, we express concern about the lack of respect for fundamental criminal law principles requiring act and fault. We call for the deletion of the criminalization of being in any country in association with a terrorist group as a crime. There is no act there. Last but not least, we call for the deletion of the newly amended section 83.19(2)(b), which in our view makes matters worse by taking away the fault requirement for the new offence of

l'instant il n'est pas question que ces renseignements soient inclus aux statistiques qui seront recueillies en vertu de cette disposition. Nous faisons une recommandation précise à cet égard à l'alinéa 4c) de notre mémoire, à la page 8. Si un seul de mes souhaits pouvait être exaucé, c'est celui-ci que je choisirais.

À défaut de ces données, le Parlement ne sera pas en mesure d'établir si le projet de loi C-36 a donné lieu à du profilage racial. Les données qui seront recueillies en vertu du projet d'article 83.31 ne vous seront absolument pas utiles à cet égard dans trois ans ou au moment de l'examen du projet de loi. Il ne s'agira que de données statistiques brutes.

Nous recommandons aussi d'accorder aux tribunaux et à leurs commissions des droits de la personne le pouvoir d'accorder des recours en cas de profilage racial. Il n'est pas trop tard pour le faire. La disposition interdisant la discrimination de la Loi sur les mesures d'urgence dont a parlé ma collègue Mme Weinrib a été ajoutée au projet de loi à l'étape de l'étude en comité pour tenir compte de la façon honteuse dont on avait traité les Canadiens d'origine japonaise notamment.

L'interdiction du profilage racial ne devrait pas compromettre l'application de la loi. Elle empêchera cependant une application discriminatoire et arbitraire de la loi. Il sera toujours possible aux organismes d'application de la loi de vérifier les antécédents des gens, de se renseigner sur leurs déplacements et de tenir compte d'autres facteurs qui pourraient indiquer un lien avec le terrorisme. Nous devons faire tout ce que nous pouvons pour tenir compte des préoccupations légitimes de ceux qui craignent d'être ciblés en vertu de ce projet de loi simplement en raison de leur origine raciale ou culturelle.

Ma deuxième remarque concerne la définition cruciale du terrorisme. Sur les conseils du comité, on a amélioré le point 83.01(1)(b)(ii)(E) de sinistre mémoire. Toutefois, ces améliorations ne vont pas assez loin. On pourra encore accuser les infirmières en grève d'être des terroristes si on constate qu'elles menacent sérieusement la santé et la sécurité du public. On ne devrait en aucun cas qualifier des grévistes de terroristes. Nous proposons qu'on supprime ce nouveau passage ou au moins qu'on précise clairement les éléments d'infrastructure qui doivent être protégés.

Nous proposons aussi que dans cette définition cruciale, on supprime les notions d'activités terroristes par extension, telles que le complot, la tentative, l'encouragement et tout particulièrement la menace. Ces dispositions élargissent trop la notion de crimes terroristes. Dans le cas de menaces de violence à motivation politique ou religieuse ou d'autres activités terroristes, les paroles — et non les actes — peuvent devenir des «activités terroristes». Cela enlève toute valeur au paragraphe 83.01(1.1) qui était censé rassurer les personnes qui craignaient qu'on s'en prenne aux opinions religieuses.

Enfin, nous nous inquiétons de l'absence de respect des principes fondamentaux du droit pénal qui exigent qu'il y ait fait et faute. Nous demandons qu'on supprime la disposition criminalisant le fait d'être associé à un groupe terroriste dans un pays. Il n'y a pas là d'acte. Enfin, mais non des moindres, nous demandons la suppression de l'alinéa 83.19(2)(b) nouvellement amendé, qui ne fait qu'empirer les choses à notre avis en

facilitation of a terrorist offence. The offence says that you must knowingly facilitate, but the subsection says that you do not have to know that any particular terrorist activity will be facilitated. There are, of course, other problems in Bill C-36, and I would be happy to address them in questions.

Senator Beaudoin: My question is addressed in particular to Ms Weinrib. Your first sentence was in respect of emergency measures. The government, in this case, had the choice between an emergency measure under the new Emergency Act, 1988, or a permanent bill such as this one. As Minister McLellan said, Bill C-36 is permanent; it is not an emergency measure. It does not use the notwithstanding clause, and the bill is destined to stay, rightly or wrongly. The government has that power, and it was decided.

It was possible to declare emergency power, and Parliament has done that before. This time, the alternative was selected, which is Parliament's prerogative.

What are your comments on this? If you want it to be an emergency measure, it must be declared, according to law. The choice must be made and it should appear clearly in the bill that it is an emergency measure that will be transitory in nature. An emergency measure is transitory. If we come to the conclusion that this bill should be an emergency measure, it would change the entire bill. We would have to rewrite almost every clause. Is that what you are suggesting?

Ms Weinrib: Thank you for a challenging question. Because the Emergencies Act is still available and because it contemplates the same kind of powers and problems that we have here, I would like to think that the government must give us an explanation as to why it has not provided either all the security, checks and balances that the Emergencies Act provides, or something similar. Hence, the government may be surprised, if it expects, when the bill goes before the courts, that the courts will defer to what it has done because the exceptionality of the condition is so urgent. It seems that the government wants it both ways — it is not an emergency, but it is a permanent problem we have now to suppress, punish and prevent terrorist acts on an international scale driven by fundamentalist, nihilistic cells about which we currently know so little. That is one way of dealing with it.

Once one acknowledges that the government is using these extraordinary powers, then there must be some explanation for not using the Emergencies Act, other than it would be too difficult, too challenging or too burdensome to have to subordinate the powers that the government wants to exercise, to the constant review and reporting mechanisms.

supprimant l'exigence de preuve d'une faute dans le cas de la nouvelle infraction consistant à faciliter une activité terroriste. On parle d'abord de quelqu'un qui facilite sciemment une activité terroriste, mais ensuite, dans l'alinéa, on précise qu'il n'est pas nécessaire pour faciliter une activité terroriste que l'intéressé sache qu'il facilite cette activité. Il y a, naturellement, d'autres problèmes dans le projet de loi C-36 dont je me ferai un plaisir de vous parler en réponse à vos questions.

Le sénateur Beaudoin: Ma question s'adresse à Mme Weinrib en particulier. Dans votre première phrase, vous avez parlé des mesures d'urgence. En l'occurrence, le gouvernement avait le choix entre une intervention d'urgence en vertu de la nouvelle Loi sur les mesures d'urgence de 1988 ou un projet de loi permanent comme celui-ci. Comme l'a dit la ministre McLellan, le projet de loi C-36 est permanent, ce n'est pas une mesure d'urgence. Il ne s'appuie pas sur la clause dérogatoire et c'est une mesure qui est destinée à durer, à tort ou à raison. Le gouvernement a ce pouvoir, et c'est ce qu'il a décidé de faire.

On aurait pu prendre des mesures d'urgence, comme le Parlement l'a déjà fait dans le passé. Cette fois-ci, un choix a été fait, conformément à la prérogative du Parlement.

Qu'en pensez-vous? Si vous voulez que ce soit une mesure d'urgence, il faut le dire en vertu de la loi. Il faut faire ce choix et préciser clairement dans le projet de loi qu'il s'agit d'une mesure d'urgence de nature purement temporaire. Une mesure d'urgence a un caractère éphémère. Si l'on conclut que ce projet de loi doit être une mesure d'urgence, il faut le modifier complètement. Il faudrait pratiquement le récrire en entier. Est-ce ce que vous suggérez?

Mme Weinrib: Merci pour cette question stimulante. Comme la Loi sur les mesures d'urgence existe toujours et qu'elle envisage le même genre de pouvoirs et de problèmes que ceux que nous examinons actuellement, j'aimerais bien que le gouvernement nous explique pourquoi il n'a pas prévu toutes les modalités de sécurité et de contrôle qui figurent dans cette Loi sur les mesures d'urgence, ou quelque chose d'analogue. Le gouvernement risque d'être étonné s'il s'attend à ce que les tribunaux, quand le projet de loi sera contesté, approuvent ce qu'il a fait à cause de la situation exceptionnelle et urgente à laquelle il était confronté. Le gouvernement a l'air de vouloir gagner sur les deux tableaux — ce n'est pas une urgence, mais c'est un problème permanent qu'il faut maintenant régler, il faut châtier les terroristes et bloquer toutes les initiatives terroristes menées à l'échelle internationale par des cellules intégristes et nihilistes dont nous ne savons pas grand-chose. C'est une façon d'attaquer le problème.

À partir du moment où l'on reconnaît que le gouvernement se sert de ces pouvoirs extraordinaires, il faut qu'il nous explique pourquoi il ne s'appuie pas sur la Loi sur les mesures d'urgence, en ne se contentant pas de nous dire que ce serait trop compliqué, trop difficile ou trop dérangeant de voir subordonner les pouvoirs que le gouvernement cherche à exercer à des mécanismes d'examen et de rapport constants.

In my view, the Emergencies Act is not constitutional but quasi-constitutional, because it has such a strong parallel to the derogation clauses under the International Human Rights Instruments and under the new national Constitutions since the Second World War. The Emergencies Act actually activates, in our political system, the recognized need for constitutional democracies to have the power to respond in extensive ways when there are pressing challenges, but to revert to normal power, when normal conditions return.

This proposed legislation should fit within the Emergencies Act, with a background framework of derogation from rights and freedoms that are guaranteed. Alternatively, we need the override; or we need more of the kind of protections that would be built into the statute if the government recognized that, later in the day it would have to defend the law under strict review under the Charter.

It seems to me that the government has chosen a route that does not make sense in respect of our Constitutional order, our statutory order or our international human rights framework. The government seems to want to create, through legislation, extraordinary powers with a dramatic investment of discretion — often un-reviewable discretion — in the executive. It does not want to have a strict review in the courts and it does not want to have the oversight, checks and balances that the Emergencies Act provides. I am not sure that this makes sense.

Senator Beaudoin: Let me explain this to you. There are two possibilities, of course. They have the right to choose. That is why, in the pre-study, we came to the conclusion that since they opted for a permanent act giving additional power to the police, it was only natural for us to request a sunset clause to counter-balance the bill. We know that if it were an emergency act, there would be no such thing, because an emergency act is transitory, and we would not need a sunset clause. However, since it is permanent and the powers are important, we agreed on the sunset clause.

Mr. Stuart, Mr. Roach and you, Ms Weinrib, come before us and suggest that we amend many clauses. You seem to take the attitude that we should have an emergency measure. Thus, we started the debate from square one.

Mr. Stuart: Senator, may I answer your question? The choice was made by the government to not use the Emergency Act. Therefore, we are talking about the prospect of permanent legislation. It is clear to me that the standard of justification for it should be higher.

Senator Beaudoin: That is right.

À mon avis, la Loi sur les mesures d'urgence n'est pas constitutionnelle, mais quasi constitutionnelle parce qu'elle comporte des dispositions dérogoatoires qui se comparent à celles qu'on trouve dans les textes internationaux sur les droits de la personne et dans les nouvelles constitutions nationales adoptées depuis la Seconde Guerre mondiale. La Loi sur les mesures d'urgence tient compte du fait que les démocraties constitutionnelles doivent pouvoir recourir à des pouvoirs particuliers pour faire face à des situations exceptionnelles, pouvoirs qui cessent cependant de s'appliquer dès que la situation revient à la normale.

Le projet de loi devrait cadrer avec la Loi sur les mesures d'urgence et les conditions dans lesquelles il est possible de déroger aux droits et aux libertés devraient être clairement précisées. Si le projet de loi s'en écarte, il faut prévoir un droit de regard ou le type de sauvegarde qui devrait se retrouver dans une loi qui pourrait faire l'objet d'une contestation rigoureuse en vertu de la Charte.

J'ai l'impression que le gouvernement a opté pour une solution qui va à l'encontre de notre Constitution, de nos lois et de tout l'appareil international en matière de droits de la personne. Le gouvernement semble vouloir créer par voie législative des pouvoirs extraordinaires et accroître de façon considérable le pouvoir discrétionnaire accordé à l'exécutif, un pouvoir qui échappe souvent à tout examen. Le gouvernement ne veut pas que ces mesures législatives puissent faire l'objet d'un examen rigoureux par les tribunaux et ne veut pas non plus prévoir dans le projet de loi un droit de regard ainsi que les freins et contrepoids qui figurent dans la Loi sur les mesures d'urgence. Je ne vois pas la logique dans tout cela.

Le sénateur Beaudoin: J'aimerais vous expliquer une chose. Deux options s'offrent évidemment au gouvernement. Le gouvernement pouvait évidemment opter pour l'une ou l'autre. Comme il a choisi d'accorder des pouvoirs accrus aux autorités policières, nous avons pensé qu'il n'était que naturel que nous recommandions à l'étape de la préétude l'inclusion dans le projet de loi d'une disposition de temporarisation qui ferait contrepoids. Une telle disposition ne serait pas nécessaire dans une mesure législative semblable à la Loi sur les mesures d'urgence parce qu'une telle loi est temporaire. Comme le projet de loi qu'on nous propose est permanent et qu'il confère aux autorités policières des pouvoirs importants, nous avons conclu qu'il devrait contenir une disposition de temporarisation.

M. Stuart, M. Roach et vous, madame Weinrib, proposez des amendements à de nombreuses dispositions du projet de loi. Vous semblez être d'avis que le gouvernement aurait dû adopter une mesure d'urgence. Nous revenons donc à la case de départ.

M. Stuart: Sénateur, puis-je me permettre de répondre à cette question? Le gouvernement a décidé de ne pas recourir à la Loi sur les mesures d'urgence. Comme la loi qu'on nous propose est permanente, je suis d'avis que les conditions dans lesquelles le gouvernement peut l'invoquer devraient être encore plus rigoureuses qu'elles ne le sont dans le cas de la Loi sur les mesures d'urgence.

Le sénateur Beaudoin: Vous avez raison.

Mr. Stuart: That means there should be and should have been a proper clause-by-clause analysis in the House of Commons, which did not occur for political reasons.

On the issue of the sunset clause, you are dead right. It should all be sunset. I hope that someone has said that there have been hysterical reactions to this; I am one of the hysterical reactions to this. I am one of those reactionists.

I hope that in five years' time there have been no terrorist trials under the new provisions and very little use of these new police powers. The trouble is that there will also be 400 other provisions that were never properly debated in permanent law. It seems to me that, at the very least, you need a powerful review mechanism.

We are all practical people, I think. This will pass as is. The question is: Now what? Are there any last ditch major amendments that can be made? We must say there are a couple, and we will get into the details. I can detail any point, but we are waiting for the questions.

Mr. Roach: Senator Beaudoin, with respect to the emergency versus permanent item, we have gone permanent but we have weaker anti-discrimination provisions than if we had gone emergency. The non-discrimination clause that your committee has recommended is stronger than section 15 of the Charter. It is more absolute. It is not subject to section 1. As my colleague, Ms Weinrib says, if you look at page 6 of our brief you will note that it complies with the international convention, which says, that there should be no discrimination in emergencies. This is a fixable disadvantage of having gone permanent.

Why not put in a non-discrimination clause that provides the same high standard of non-discrimination into the permanent legislation? The Charter is the minimum. Using Charter litigation to target racial profiling has been very difficult. It is extremely difficult to prove. It is extremely difficult to litigate.

A statutory, non-discrimination clause tied to parliamentary reporting would give you the benefits of the extra caution that we should pay to non-discrimination norms in emergencies. That would fit quite nicely.

You did mention, Senator Beaudoin, that we have recommended fairly extensive changes. We tried to resist that temptation at the risk of being overly pragmatic. Our brief proposes three surgical deletions from the bill and a rather larger amendment on non-discrimination. I do not see our brief as in any way inconsistent with the tenor of this first committee's report.

Senator Beaudoin: In regard to it being permanent, we have made some amendments. We agreed on a sunset clause. You have additional amendments, and I understand that, of course.

M. Stuart: Le projet de loi aurait donc dû faire l'objet d'une étude article par article approfondie à la Chambre des communes, ce qui n'a pas été fait pour des raisons politiques.

Vous avez tout à fait raison au sujet de la disposition de temporarisation. Elle devrait s'appliquer à l'ensemble du projet de loi. J'espère qu'on vous a signalé le fait que le rejet de suggestions par le gouvernement suscite des réactions hystériques. Je me considère parmi ceux dont la réaction à ce refus est hystérique.

J'espère que dans cinq ans nous constaterons qu'aucune poursuite pour terrorisme n'aura été intentée en vertu de cette loi et que les autorités policières auront eu très peu recours à leurs nouveaux pouvoirs. La difficulté, c'est que 400 autres dispositions n'ayant pas fait l'objet d'un examen adéquat s'appliqueront de façon permanente. Je crois qu'il faut à tout le moins prévoir un mécanisme d'examen rigoureux.

Je crois que nous sommes tous des pragmatistes. Il ne fait aucun doute que ce projet de loi sera adopté. La question est cependant de savoir s'il n'est pas possible d'y apporter quelques derniers amendements importants. Nous proposons deux ou trois amendements de ce genre. Je peux vous les expliquer en détail, mais nous préférierions répondre à des questions.

M. Roach: Sénateur Beaudoin, comme le gouvernement a opté pour une loi permanente au lieu d'une loi d'exception, les dispositions interdisant la discrimination qui y figurent ne sont pas aussi rigoureuses qu'elles pourraient l'être. La disposition que le comité a recommandée à cet égard va plus loin que l'article 15 de la Charte. Elle est plus absolue. Elle n'est pas assujettie à l'article 1. Comme ma collègue Mme Weinrib l'a fait remarquer, nous faisons valoir à la page 6 de notre mémoire que cette recommandation est conforme aux protocoles internationaux qui interdisent la discrimination dans les situations d'urgence. Il est cependant encore possible de remédier à la situation.

Pourquoi ne pas prévoir dans la loi permanente une disposition aussi rigoureuse interdisant la non-discrimination? La Charte constitue un minimum. Le recours à la Charte pose des difficultés en ce qui touche le profilage racial. Le fardeau de la preuve est très lourd.

Il faut être tout particulièrement soigneux de faire en sorte d'éliminer toute possibilité de discrimination en cas de situations d'urgence. Voilà pourquoi une disposition interdisant la discrimination qui s'ajouterait à un examen parlementaire nous apparaît souhaitable.

Vous avez fait remarquer, sénateur Beaudoin, que nous avons recommandé des amendements assez importants au projet de loi. Nous avons résisté à la tentation de présenter ce genre d'amendements et nous risquons pour cela d'être accusés de faire preuve de trop de pragmatisme. Nous avons donc proposé trois petites incisions dans le projet de loi ainsi qu'un amendement assez important interdisant la discrimination. Je ne pense pas que notre mémoire aille au-delà de la recommandation que formulait le comité dans son premier rapport.

Le sénateur Beaudoin: Nous avons proposé des amendements en raison de la nature permanente du projet de loi. Nous nous sommes entendus sur une disposition de temporarisation. Je comprends que vous proposiez d'autres amendements.

However, I cannot see how we may revert to an emergency measure right from the beginning.

Ms Weinrib: If I may comment again, the purpose of a sunset clause is the same as active review clauses, as we see in the Emergencies Act. It is best to have both, but to have neither one when the powers are extraordinary and the circumstances are as close to any definition of emergency as we would formulate, is dangerous. The purpose of a sunset clause and the purpose of review are to reflect the extraordinary conditions and the extraordinary response. We want political accountability and transparency.

We all know that very often a sunset clause does not produce accountability and transparency. It is there as a tool to prompt accountability and transparency, but it is not a guarantee. The most direct improvement on the bill would be to create as much accountability and transparency as possible — not only in the creation of these new powers and offences, but also in their implementation, step-by-step.

The best example that I can give you of that is this detail of a very elaborate Emergencies Act that does reflect the international human rights system. I would expect that somehow, we would build in more accountability and more transparency in anticipation of strict Charter review and also in anticipation of the fact that at some point there has to be accountability for what happens.

This bill could become ordinary legislation that stays on the books. We have learned from our history and that of every other country that these powers are eventually used in ways that were never intended. It is very difficult to get them off the books later.

Senator Fraser: Mr. Roach, I was interested in what you had to say about racial profiling. Clearly, we all oppose root and branch racial profiling in the way it is normally understood.

I was reading the definitions that you provide in your paper and the discussion of them. I found myself thinking that perhaps this is one of the areas where we may be creating more problems than we solve by writing things into the law.

You cite a definition from American law refers to racial profiling as meaning the practice of the law enforcement agent relying to any degree on race, ethnicity or national origin in selecting which individuals to subject to routine investigatory activities or indeed subsequent police work. That is pretty sweeping.

I was trying to think of a hypothetical example to explain my difficulty here that would be removed from the current context. The best I could come up with is to suppose that there is a Tahitian liberation movement. A plane from Montreal to Tahiti is blown up. There are reasons to believe that it was blown up in the service of the Tahitian liberation movement by people based in Canada. If I were the police, surely not the last, but the first

Je ne vois cependant pas comment nous pourrions revenir à la case de départ et proposer que le gouvernement adopte une loi d'exception.

Mme Weinrib: La disposition de temporarisation qui est proposée a le même effet que les dispositions prévoyant un examen de la loi qui sont prévues dans la Loi sur les mesures d'urgence. Il serait préférable que ces deux types de dispositions figurent dans la loi, mais il est inacceptable que ni l'une ni l'autre n'y figure étant donné que l'on confère des pouvoirs extraordinaires aux autorités policières et que les circonstances invoquées peuvent se comparer à une situation d'urgence. Si nous recommandons une disposition de temporarisation et un mécanisme d'examen, c'est pour tenir compte de l'étendue des pouvoirs qui sont conférés par cette loi. Notre objet est de favoriser la reddition de comptes et la transparence.

Nous savons très bien que la meilleure façon de favoriser la reddition de comptes et la transparence n'est pas nécessairement une disposition de temporarisation. Ce genre de disposition ne constitue qu'un outil et non pas une garantie. L'amélioration la plus importante qu'on pourrait apporter au projet de loi serait d'insister sur la reddition de comptes et la transparence pas seulement en ce qui touche l'élaboration de ces pouvoirs et la création de ces infractions, mais aussi dans la mise en oeuvre du projet de loi.

À mon avis, une Loi sur les mesures d'urgence plus étoffée permettrait de respecter les textes internationaux en matière de droits de la personne. Je m'attendrais à ce que nous accordions beaucoup d'importance à ce genre de mécanismes étant donné que la loi est susceptible de donner lieu à des contestations en vertu de la Charte.

Le projet de loi pourrait devenir une mesure permanente. L'histoire nous enseigne qu'une fois que de tels pouvoirs existent, on y a un jour recours à des fins pour lesquelles ils n'étaient pas prévus. Il est ensuite très difficile de revenir en arrière.

Le sénateur Fraser: Monsieur Roach, ce que vous avez dit au sujet du profilage racial a retenu mon attention. Nous nous opposons tous clairement au profilage racial à outrance tel qu'on le conçoit normalement.

Je lisais les définitions de ce terme qui figure dans votre mémoire et je me demandais si en voulant à tout prix le définir dans le projet de loi, nous ne créerions pas plus de problèmes que nous en réglerions.

Selon une loi américaine à laquelle vous faites allusion, le profilage racial serait la pratique qui consisterait pour un agent d'application de la loi à choisir les personnes devant faire l'objet d'une enquête de routine ou même d'une enquête policière subséquente en fonction de leur race, de leur ethnicité ou de leur origine nationale. Il s'agit d'une définition assez large.

J'essayais de songer à un exemple hypothétique qui n'aurait rien à voir avec la situation actuelle. Voici le meilleur exemple auquel j'ai pu penser. Supposons qu'il existe un mouvement de libération de Tahiti et qu'un avion faisant la navette entre Montréal et Tahiti fasse l'objet d'un attentat à la bombe. Supposons qu'il y a des raisons de croire que cet attentat ait été commis par des partisans du mouvement de libération de Tahiti

criterion for my search would be Tahitians. The mere fact of being a Tahitian is not enough to target you as a terrorist, but you will waste a lot of time if you say that the whole population of Canada is under equal suspicion. You cannot afford to waste time when you are talking about people killing other people in large numbers.

Mr. Roach: We must move through at this level of detail. I welcome your question. My response would be that to impose a kind of dragnet on Tahitians would be a very crude method of law enforcement. Presumably, we would want to target people — of Tahitian or non-Tahitian origins — who have sympathy with the particular terrorist organization. This would not stop you from looking at things such as travel patterns. If the Tahitian liberation army were receiving training in country X, you would look at people who have moved between country X and Canada. There are many different law enforcement variables.

This says that we do not use race and ethnicity as a kind of crude proxy for criminality. Even if police forces find it administratively convenient to do so, we are saying, as a society, we will not do that.

Senator Fraser, if you think that racial profiling is necessary in the context of this bill, then I would invite you to amend the bill and make a clear statement that police should engage in racial profiling. Then there would be a clear statement; it will not be subterranean. It will not just be in the practices of law enforcement agencies. I am sure that the Muslim lawyers who appeared here this morning would challenge that provision in court, under section 15 of the Charter. I would be happy to assist them, and we can fight it out on that basis.

This amendment tries to establish that we do not want sub rosa administrative racial profiling however seductive or administratively convenient that might be. We as a community are making a statement against that. That is the right thing to do.

If you feel that you want our police forces and our security agencies to engage in racial profiling, then I invite you to make a clear statement in the law to take the heat that will happen on the front pages of the newspapers if we enact an explicitly race-based law. Let us fight it out on that basis before the courts.

Senator Fraser: Mr. Roach, you are putting profoundly offensive words into my mouth, which do not reflect any thoughts I have ever held let alone expressed here today. I began, you will recall, by saying that none of us is in favour of racial profiling as it is normally understood, which would include large portions of the definition that you lay before us.

My question referred to the advisability of writing into the law a provision such as the one you cite. You still think that is a good

vivant au Canada. Si j'étais un policier, je suis sûr que je m'intéresserais d'abord aux personnes d'origine tahitienne. Le simple fait d'être tahitien ne devrait pas permettre à la police de vous soupçonner d'être un terroriste, mais la police perdrait beaucoup de temps si elle faisait porter ses soupçons sur tous les Canadiens de façon égale. On ne peut cependant pas se permettre de perdre du temps lorsque la vie de nombreuses personnes est en jeu.

M. Roach: Nous devons nécessairement parler de questions de détail. Je vous remercie de votre question. À mon avis, le fait de cibler de cette façon tous les Tahitiens constituerait une méthode de l'application de la loi très grossière. Je suppose que nous voudrions cibler des personnes tant d'origine tahitienne que d'autres origines qui sont des sympathisants de l'organisme terroriste visé. Rien ne vous empêcherait d'étudier les déplacements des gens. Si l'armée de libération de Tahiti formait ses militants dans un pays X, vous vous intéresseriez certainement aux gens qui se déplacent entre le pays X et le Canada. De nombreux facteurs pourraient être pris en compte.

Il s'agit de faire en sorte que l'appartenance à une certaine race ou ethnicité soit vue comme un facteur permettant de prévoir un comportement criminel. Même si les forces policières pourraient vouloir recourir à ce genre d'outils, notre société s'y refuse.

Sénateur Fraser, si vous pensez qu'il est nécessaire que le profilage racial soit permis dans ce projet de loi, je vous invite à proposer un amendement en ce sens et de préciser clairement qu'on devrait permettre à la police d'établir des profils raciaux. De cette façon, il n'y aurait aucune équivoque à cet égard. De cette façon, tout ne serait pas laissé aux organismes d'application de la loi. Je suis sûr que les avocats musulmans qui ont comparu devant le comité ce matin contesteraient cette disposition devant les tribunaux en vertu de l'article 15 de la Charte. Je serais d'ailleurs heureux de leur prêter main-forte.

L'amendement que nous proposons vise à faire en sorte que le profilage racial ne puisse être une pratique secrète même si certains y voient des avantages. La société dans son ensemble se prononce contre cette pratique parce que c'est ce qu'il convient de faire.

Si vous pensez que nos forces policières et que nos organismes de sécurité devraient avoir le droit d'établir des profils raciaux, je vous incite à le dire clairement et de faire face à la levée de boucliers qui accueillera certainement l'adoption d'une loi permettant la discrimination fondée sur des motifs raciaux. Il sera alors possible de contester cette discrimination devant les tribunaux.

Le sénateur Fraser: Monsieur Roach, vous m'attribuez des paroles profondément offensantes qui ne reflètent nullement ce que je pense et certainement pas ce que j'ai dit ici aujourd'hui. J'ai commencé mon intervention, je vous le rappelle, en faisant remarquer que nous étions tous contre le profilage racial tel que nous le concevons normalement et tel que le décrivait une bonne partie de la définition que vous nous avez présentée.

Je me demandais s'il convenait cependant d'inclure dans la loi une disposition comme celle que vous recommandez. Vous

idea. I have my doubts, but I would thank you not to attribute racist motives to me.

Mr. Roach: Senator, I was not attributing racist motives to you. I was trying to say is that there is an issue of transparency here. If we as a society feel we must make the regrettable decision to authorize racial profiling, let us do it according to the rule of law. The rule of law would suggest that we would put that in legislation. We would take democratic accountability for that, and that that would be reviewed before the courts. That is all I am saying.

Senator Fraser: It may be what you are saying. It has very little to do with what I was saying.

Mr. Stuart: I would like to address a related issue, which was subject of discussion this morning with the group who certainly feel that they are being racially targeted on the issue of the definition of terrorism about motive. They were saying that it is a requirement of anyone to be defined as a terrorist under this legislation.

As we all know, honourable senator, before you can be a terrorist you must, according to proposed section 83.01(1)(b)(A) have a "political, religious, or ideological purpose, objective, or cause..." I know that people have asked the minister to withdraw that, and she has refused to do so. Her reasoning is interesting. She said that those words are in the bill because it is internationally required that we target terrorism and anyone else can be caught under the normal laws.

That is a huge recognition that the normal laws are sufficient, actually. For example, let us say we had an anthrax scare in Canada, and we found someone in Downsview who was the culprit. If we said, "Why did you do it?" However, if we could not establish a political, religious or ideological purpose, he is not a terrorist. It seems to me that the deletion of that subparagraph (A) on motive would widen the definition of terrorism.

For those of us who have been teaching the stuff, I cannot think of another example in criminal law where the Crown is required to prove beyond a reasonable doubt what the motive of this violent act was. We have just learned that it is too difficult to do, so we do not require it. This is the first time in the legislation of which I am aware that it is in there.

If you deleted section 83.01(1)(b)(A), you would immediately make the definition of violent terrorism wider. You would avoid the Muslim organizations saying that out of the mouth of the Minister of Justice, this is aimed at us. Whatever is done must be done for political, religious or ideological purposes. What is easier than to go after religious Muslim groups in that context?

A number of objectives would be achieved if the Senate were to recommend again that the definition of motive be withdrawn. It would not change the bill. It would widen the definition of

continuez de penser que c'est une bonne idée. J'ai certains doutes à ce sujet. Je vous demanderais cependant de ne pas m'attribuer des motifs racistes.

M. Roach: Sénatrice, je ne vous attribuais pas de motifs racistes. J'essayais de faire remarquer qu'il y a une question de transparence qui se pose. Si notre société estime devoir prendre la décision regrettable d'autoriser le profilage racial, qu'elle le fasse dans le respect de la primauté du droit. Il faudrait pour cela que la loi précise que le profilage racial est autorisé. Quand c'est normal en régime démocratique, on pourrait alors recourir aux tribunaux. C'est tout ce que je disais.

Le sénateur Fraser: C'est peut-être ce que vous disiez, mais cela n'a pas grand-chose à voir avec ce que, moi, je disais.

M. Stuart: J'aimerais aborder une question connexe qui a été soulevée par les témoins que vous avez entendus ce matin, lesquels ont certainement l'impression que la définition de terrorisme qui est proposée se fonde sur des motifs raciaux. Ces témoins ont fait valoir que la définition de terrorisme devrait pouvoir s'appliquer à tous en vertu de cette loi.

Comme vous le savez cependant, honorables sénateurs, pour être considéré comme un terroriste en vertu de l'alinéa 83.01(1)(b)(A), on doit pouvoir vous attribuer «un but, un objectif ou une cause de nature politique, religieuse ou idéologique...» Je sais qu'on a demandé à la ministre de retirer ces mots du projet de loi et qu'elle a refusé de le faire. Les raisons qu'elle a données pour appuyer son refus sont intéressantes. Elle a dit que si ces mots se retrouvaient dans le projet de loi, c'est que nous devons aux termes des engagements que nous avons pris à l'échelle internationale de cibler le terrorisme alors que les lois normales s'appliqueront aux autres types de criminels.

C'est très révélateur: elle se rend compte qu'en réalité, les lois ordinaires suffisent. Par exemple, disons qu'il y ait eu une panique à propos de la maladie du charbon au Canada, qu'on retrouve le coupable à Downsview, et qu'on lui demande: «Pourquoi l'avez-vous fait?» Si on ne réussit pas à établir un but de nature politique, religieuse ou idéologique, ce n'est pas un terroriste. À mon avis, en biffant le sous-l'alinéa (A) concernant le mobile, on élargirait la définition du terrorisme.

Pour ceux d'entre nous qui enseignent le droit pénal, je n'arrive pas à trouver un autre exemple dans ce domaine où le ministère public doit prouver hors de tout doute raisonnable le mobile de cet acte violent. On a tout simplement appris que c'est trop difficile à faire, donc on ne l'exige pas. À ma connaissance, c'est une première pour la législation canadienne.

Dès qu'on supprime le sous-l'alinéa 83.01(1)(b)(A), on élargit la définition du terrorisme violent. On éviterait ainsi que les organismes musulmans ne disent que selon les mots de la ministre de la Justice, ce projet de loi les vise. Il faut que l'acte soit commis au nom d'un but de nature politique, religieuse ou idéologique. Quoi de plus facile que de s'en prendre aux groupes religieux musulmans dans ce contexte?

En recommandant de nouveau la suppression de la définition du mobile, le Sénat permettrait d'atteindre plusieurs objectifs. Cela ne changerait pas le projet de loi. Cela élargirait la définition du

terrorism and it would appear to make it less targeted at minority groups.

Senator Fraser: That would be your way of avoiding the racial profiling quagmire.

Mr. Stuart: The issue of racial profiling is extremely important.

Senator Fraser: As do we all. That is not the issue I am trying to raise here.

Mr. Stuart: The real issue at the moment, as we heard somewhat this morning, is that groups have already been targeted, in their view, in a racial way. We are all interested in protecting against that. This is a highly political statement.

Premier Harris is saying that there will be no racial profiling in Ontario. His key expert on terrorism is saying that there will be racial profiling. There is a credibility gap.

The choice not to invoke the Emergency Act meant that we did not invoke the detailed provisions that that act has about the compensation of those wrongfully targeted. Bill C-36 is a product of 15 people working in secret in the Department of Justice. I understand that they thought these ideas up themselves. They were not relying on anyone.

I originally thought they must have gone to CSIS and asked what CSIS would like from their wildest dreams. I understand it was more a process of 15 talented lawyers producing a very complicated bill. Their purpose was to punish, investigate, and give police enforcement powers. It seems to not have occurred to them to deal with the question of those who were wrongfully targeted. That was dealt with in page after page in the Emergencies Act of 1988 as a late recognition that there was an overuse of the War Measures Act in 1970. That concern is not in the present bill.

Senator Lynch-Staunton: First, I wish to congratulate all those responsible for organizing and participating in the symposium that was put on at the University of Toronto some three weeks ago. Thank you for putting all the papers together so quickly and making them available to all of us. They have been extraordinarily helpful and will be, no matter the fate of this bill. No question there is some lasting value there.

I wish to touch on two aspects of this bill. My first comment is based on a comment made yesterday by Mr. Mosley just as we were ending our hearings with the Solicitor General and the Minister of Justice.

There are a number of recommendations in our pre-study report. To my mind the two most important are the overall sunset clause and the naming of an officer of Parliament to allow some parliamentary oversight, not after the fact, but during the course of the execution of activities involved in the bill.

Senator Bryden asked Mr. Mosley, who is the senior criminal law officer of the department, whether there was a constitutional issue involved in considering an oversight officer. Mr. Mosley replied:

terrorisme et donnerait l'impression qu'on visait moins les groupes minoritaires.

Le sénateur Fraser: C'est comme ça que vous contourneriez la question épineuse du profilage racial.

M. Stuart: La question du profilage racial est extrêmement importante.

Le sénateur Fraser: Nous sommes tous d'accord. Là n'est pas la question que je soulève actuellement.

M. Stuart: Actuellement, la véritable question, dont on a parlé un peu ce matin, c'est que certains groupes sont d'avis qu'ils ont déjà été visés en raison de leur race. Nous cherchons tous à empêcher cela. C'est ce qu'il faut dire en politique.

Le premier ministre Harris dit qu'il n'y aura pas de profilage racial en Ontario. Son principal spécialiste du terrorisme dit qu'il y en aura. Il y a donc un manque de crédibilité.

Puisqu'on a choisi de ne pas se prévaloir de la Loi sur les mesures d'urgence, on n'a pas invoqué les dispositions détaillées de cette loi concernant l'indemnisation de ceux qui ont été ciblés injustement. Le projet de loi C-36 est le produit du travail secret de 15 fonctionnaires du ministère de la Justice. Je crois comprendre qu'ils ont eu ces idées tout seuls. Ils travaillaient de façon indépendante.

Au départ, je pensais qu'ils avaient dû se rendre au SCRS pour demander ce dont on y rêvait dans les rêves les plus fous. Si j'ai bien compris, il s'agissait plutôt de 15 avocats talentueux qui ont pondu un projet de loi très compliqué. Leur but était de punir, d'enquêter, et d'accroître les pouvoirs policiers. Il semble ne pas leur être venu à l'esprit de traiter de la question de ceux qui sont ciblés injustement. Des pages et des pages de la Loi de 1988 sur les mesures d'urgence traitent de cette question en reconnaissance tardive de l'emploi excessif de la Loi sur les mesures de guerre en 1970. Cette préoccupation ne se retrouve pas dans le projet de loi dont nous sommes saisis.

Le sénateur Lynch-Staunton: Tout d'abord, je tiens à féliciter tous ceux qui ont organisé et participé au colloque qui a eu lieu à l'Université de Toronto il y a à peu près trois semaines. Merci d'avoir rassemblé tous les documents si rapidement et de les avoir mis à la disposition de nous tous. Cette documentation nous a été particulièrement utile, et le sera, peu importe le sort de ce projet de loi. Sans aucun doute, elle a une valeur durable.

Je veux aborder deux aspects de ce projet de loi. Ma première observation fait suite à une remarque qui a été faite hier par M. Mosley au moment où la séance avec le solliciteur général et la ministre de la Justice s'achevait.

Le rapport issu de notre préétude renferme plusieurs recommandations. À mon avis, les deux recommandations les plus importantes sont: la disposition de temporarisation générale et la nomination d'un haut fonctionnaire du Parlement permettant un certain contrôle parlementaire, non pas après coup, mais au cours de l'exécution des activités prévues au projet de loi.

Le sénateur Bryden a demandé à M. Mosley, qui est le conseiller juridique principal du ministère, si le fait d'avoir une instance de contrôle pourrait susciter un problème constitutionnel. M. Mosley a répondu:

“Under our system, we believe it would be inappropriate for an officer of Parliament to conduct a review of the exercise of the jurisdiction of a provincial attorney general or minister responsible for the police ...” In the Emergencies Act, there is parliamentary oversight and there is a sharing of the administration of the act.

Does the argument presented by Mr. Mosley add up? Is that a valid argument against consideration of an officer of Parliament?

Mr. Stuart: I do not see the objection. I could understand if there is a constitutional problem. However, I am just a criminal lawyer; I am less into these big division of power issues. There is the Inquiries Act. I think something constructive can come out of the debate, in which the senators and others have been great.

There is a great deal of Canadian concern about portions of this bill. Why not set up a commission of inquiry that is chaired not by an officer of Parliament, but by a judge? We have independent commissions of inquiry to review the work of attorneys general. Premier Harris was called to account for the water quality issue. I do not see that there is any constitutional problem with that.

The Inquiries Act allows you to set up an inquiry — and this is a matter of major international importance — in such a way that you task a judge. There seems to be a significant amount of resistance in this bill to trusting the judiciary. In my limited way, I view the criminal justice system of Canada as working at its best when there is a division of powers. Parliament does its work, there is a check by an independent judiciary, and there is a relationship between charter jurisprudence and judges doing their inquiry.

Justice Cory announced why he thought there was a wrongful conviction in the *Sophanow* inquiry in a great deal of dispatch. It took him less than one year. If the Minister of Justice tables a one-page report about the statistical use of this bill, then there is another report coming, or just before that, by the justice who has looked at everything.

On the issue of reporting, senator, I agree with you. As a pragmatist, I believe this to be one of the most important issues. Let us remind ourselves about the history of parliamentary review. I will give you two examples. First, when we passed electronics surveillance provisions in 1974, we were told that we would have an annual report on the use of electronic surveillance. It became a complete cynical joke, because the report is less than one page. There were 185 authorizations requested and 183 were granted. We do not know about the ones that were not granted.

We also found out that for years we had been listening to these reports and then we discovered — thanks to the Supreme Court of

Notre système est tel qu’il serait inapproprié pour un haut fonctionnaire du Parlement d’examiner les gestes que poserait un procureur général d’une province ou un ministre provincial responsable des services policiers, dans l’exercice de leur compétence. Dans la Loi sur les mesures d’urgence, il existe une instance de contrôle et un partage de l’administration de la loi.

L’argument présenté par M. Mosley est-il valable? Est-ce une bonne raison pour interdire une intervention par un haut fonctionnaire du Parlement?

M. Stuart: Je ne vois pas pourquoi cela ne pourrait pas se faire. Je pourrais comprendre s’il y avait un problème constitutionnel. Cependant, je ne suis qu’un criminaliste; le partage des compétences n’est pas ma spécialité. Il y a la Loi sur les enquêtes. Je crois qu’il est possible d’en arriver à quelque chose de constructif, grâce à ce débat auquel ont participé les sénateurs ainsi que d’autres.

Les Canadiens s’inquiètent de certaines parties de ce projet de loi. Pourquoi ne pas mettre sur pied une commission d’enquête qui serait présidée non pas par un haut fonctionnaire du Parlement, mais par un juge? Il existe des commissions d’enquête indépendantes pour examiner le travail des procureurs généraux. Le premier ministre Harris a été convoqué pour témoigner sur la qualité de l’eau. Je n’y vois aucun problème constitutionnel.

La Loi sur les enquêtes permet la mise sur pied d’une enquête — et il s’agit d’une question d’une grande importance internationale — présidée par un juge. On ne semble pas vouloir faire confiance à la magistrature dans ce projet de loi. Selon moi, le système de justice pénale canadien est à son meilleur lorsqu’il y a un partage des compétences. Le Parlement fait son travail, la magistrature indépendante le vérifie, et il y a un lien entre la jurisprudence qui découle de la Charte et les juges qui s’occupent de leur enquête.

Le juge Cory s’est empressé d’expliquer pourquoi il croyait qu’il y avait eu une condamnation injustifiée suite à l’enquête *Sophanow*. Il lui a fallu moins d’un an. Si le ministre de la Justice dépose un rapport d’une page pour expliquer l’utilisation qu’on a faite de ce projet de loi, avec des statistiques, il pourrait y avoir un autre rapport, soit avant ou tout de suite après, qui serait déposé par le juge qui aurait tout examiné.

Je suis d’accord avec vous, monsieur le sénateur, pour ce qui est de la question des rapports. Puisque je suis un pragmatiste, je crois qu’il s’agit d’une des questions les plus importantes. Il ne faut pas oublier l’histoire de l’examen parlementaire. Je vais citer deux exemples. Tout d’abord, lorsque nous avons adopté les dispositions sur l’écoute électronique en 1974, on nous a dit qu’il y aurait un rapport annuel sur l’utilisation de cette surveillance électronique. C’en est devenu une farce cynique, parce que le rapport comportait moins d’une page. On a demandé 185 autorisations et on en a accordé 183. On ne dit rien au sujet de celles qu’on n’a pas accordées.

Nous avons aussi découvert que pendant des années on nous présentait ces rapports et — grâce à la Cour suprême du Canada

Canada — that there were many more electronic surveillances by body packs on so-called “consent searches.”

The other example was the occasion when they reformed the mental disorder provisions in the Criminal Code in response to an unconstitutionality ruling by the Supreme Court in a case called *Swain*. We were told that there would be reviews of that. To my knowledge, there has never been a public justification of why the capping provisions were never proclaimed — the length of time people were detained in mental institutions.

Parliament is not good at reviewing itself. That is why it is extremely important that the review needs to be by someone independent of the minister. The best vehicle of which I am aware — given the enormity of it and if it is true that some latitude should be given to a government in crisis — is to quickly produce a major piece of legislation and to do some crisis thinking about the mechanisms of review.

I would be much more comfortable if there were someone reviewing this on a full-time basis. One of the suggestions is to trust SIRC — the Security Intelligence Review Committee. Personally, I have much respect for one of its members, Mr. Bob Rae. He will not spend a year doing this, for sure. It will be a part-time review, but we need a full-time review.

Senator Lynch-Staunton: An inquiry is one thing; however, an inquiry is usually after the fact. However, the recommendation of the committee — which was supported unanimously by the full Senate two weeks ago — was to have an officer of Parliament who would do an ongoing monitoring of the bill in the same way as the Official Languages Commissioner, the Privacy Commissioner and the Information Commissioner. The Auditor General comes in after the fact. They want someone during the execution and leading up to it.

Certainly, that is a key recommendation, and it was supported unanimously by the Senate. I hope that we would have, in due course, an amendment to the bill along those lines.

The other aspect I want to discuss is the question of judicial review. I certainly supported the concept at the time, but now I am having second thoughts. I am hopeful that you can dissuade me from my apprehension about the importance of judicial review.

My understanding, after some research that I admit is incomplete, is that judges are reluctant to involve themselves in taking a decision on political decisions — on ministerial decisions — which, for the most part, have a political character. However, they will take decisions on the procedure that was used or misused to lead to that decision, or to an accusation of bad faith in coming to the decision. They prefer not to involve themselves in evaluating the decision itself, which was politically based. Therefore, they will, in effect, confirm it or refuse to deal with it.

Is that, in layman’s terms, a fair evaluation of the role of a judge in the evaluation of ministerial decision?

— nous avons appris qu’il y avait un plus grand nombre de cas de surveillance électronique par micro-émetteur de poche pour les perquisitions où il y avait consentement à se laisser fouiller.

Il y a aussi l’exemple de la réforme des dispositions portant sur les troubles mentaux dans le Code criminel suite à la décision sur l’inconstitutionnalité rendue par la Cour suprême dans l’arrêt *Swain*. On nous a dit qu’il y aurait un examen. À ma connaissance, on n’a jamais justifié publiquement pourquoi les limites n’avaient jamais été promulguées — c’est-à-dire, la période pendant laquelle on pouvait détenir quelqu’un dans un établissement psychiatrique.

Le Parlement ne sait pas comment s’auto-évaluer. C’est pourquoi il est extrêmement important de confier ce genre d’examen à quelqu’un qui serait indépendant du ministre. Selon moi, la meilleure solution, étant donné l’importance que cela peut avoir, même s’il nous faut accorder une certaine marge de manoeuvre à un gouvernement qui se trouve dans une situation de crise, serait d’adopter rapidement un projet de loi et de se pencher sérieusement sur les mécanismes de contrôle.

Je serais beaucoup plus à l’aise si quelqu’un avait cette responsabilité d’examen à temps complet. D’aucuns ont proposé de confier cette responsabilité au Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité. Personnellement, j’ai énormément de respect pour un de ses membres, M. Bob Rae. Il est certain qu’il n’y consacra pas toute l’année. Ce sera un examen partiel alors qu’il nous faut un examen complet.

Le sénateur Lynch-Staunton: Une enquête c’est bien gentil mais l’enquête a toujours lieu a posteriori. Notre comité avait recommandé — recommandation appuyée à l’unanimité par le Sénat il y a deux semaines — d’avoir un haut fonctionnaire du Parlement qui veillerait en permanence à l’exécution de la loi de la même manière que le commissaire aux langues officielles, le commissaire à la protection de la vie privée et le commissaire à l’information. Le vérificateur général intervient a posteriori. Il faut quelqu’un pour veiller à l’exécution et à l’application de la loi.

Il est certain que c’est une recommandation clé et qu’elle a reçu le soutien unanime du Sénat. J’espère qu’en temps utile un amendement dans ce sens sera proposé.

L’autre aspect dont je tiens à discuter est celui du contrôle judiciaire. Sur le moment j’avais appuyé ce concept, c’est certain, mais maintenant j’ai des doutes. J’espère que vous pourrez dissiper mes craintes quant à l’importance du contrôle judiciaire.

Je crois comprendre, après avoir fait quelques recherches, incomplètes, je l’admets, que les juges hésitent à se prononcer lorsqu’il s’agit de décisions politiques — de décisions ministérielles — qui, pour la plupart ont un caractère politique. Cependant, ils se prononcent sur la procédure utilisée ou mal utilisée qui a mené à la décision, ou à une accusation de mauvaise foi pour en venir à la décision. Ils préfèrent s’abstenir d’évaluer la décision elle-même qui se fonde sur des raisons politiques. En conséquence, ils ne confirment ni n’infirmement ce genre de décisions.

Est-ce, en langage profane, une juste évaluation du rôle des juges lorsqu’ils évaluent des décisions ministérielles?

Mr. Stuart: My problem with your concern would be that, on a daily basis, judges decide whether something should be disclosed for a fair trial to the accused. Often, the Crown attorneys say that this is privileged or that it is not relevant to the hearings. In addition, there is a politically charged environment about access to therapeutic records of complainants in sexual assault cases. At some level, all of those decisions could be seen to be politically charged, and on a daily basis, judges exercise their discretion.

I would rather have judges exercising a discretion than none at all. I am somewhat worried about your concern. For example, the one power that I believe is un-reviewable is this notion of a fiat, which is proposed section 38.15 of the Canada Evidence Act, I believe.

Perhaps this could answer your question directly. Not before you, is a doctrine called “cabinet secrecy” under section 39 of the Canada Evidence Act — existing law and not affected by this act. That is an un-reviewable decision. There is a certificate and no one is able to review it. As one of my U of T colleagues points out, we will actually get to know in the year 2017 whether the Prime Minister of Canada actually authorized the security things in APEC.

To me, there is an important document of cabinet secrecy, which could have been justified in that case but it was not put to the test. Every time you see a ministerial power in this bill, it would be better, because there have been some changes made, to have it reviewed. If your concern is that judges be somewhat cautious in exercising their review powers, rather than they have them than do not have them. If there is no review of ministerial power, who will review it? We hear that there is ministerial accountability, but this government, now armed with the security of information in parts of this bill, will not talk about what is going on, very easily.

Mr. Roach: Certainly, your description of review administrative law sounds right to me. It does not get into the merits and it is concerned about reasons and procedural fairness, and perhaps patent un-reasonability. To the extent that it is being imported into the bill, I agree with Professor Stuart that it is better than nothing. Certainly, the courts have been creative at times in requiring reasons that are extremely important and can provide a clue to the evidence and to what the minister was thinking about.

That underlines the wisdom of your commitment to a parliamentary officer, who would certainly have unquestioned jurisdiction over decisions made by the Solicitor General and the Attorney General of Canada.

On some of the other federalism points in our proposal dealing with racial profiling, we suggest that the Human Rights Commission, which has jurisdiction with respect to the particular law enforcement agency, may have a role to play. That would be the Canadian Human Rights Commission with respect to the RCMP, but would be the Ontario Human Rights Commission with

M. Stuart: Les juges, quotidiennement, décident de ce qui devrait ou non être divulgué pour que le procès de l'accusé soit véritablement équitable. Souvent, les représentants de la Couronne invoquent le secret ou la non-pertinence. De plus, l'accès au dossier médical des plaignants dans les affaires d'agression sexuelle baigne dans un climat politiquement chargé. À un certain niveau, toutes ces décisions pourraient être considérées comme politiquement chargées et chaque jour les juges exercent leur pouvoir discrétionnaire.

Je préférerais que les juges exercent un pouvoir discrétionnaire plutôt que rien du tout. Je trouve vos craintes un peu alarmantes. Par exemple, le seul pouvoir qui à mon avis ne peut faire l'objet d'un contrôle est la notion de décret, il s'agit de la proposition d'article 38.15 de la Loi sur la preuve au Canada, je crois.

Ceci pourrait peut-être répondre directement à votre question. L'article 39 de la Loi sur la preuve au Canada concerne la doctrine dite du «secret ministériel» et à laquelle ce projet de loi ne touche pas. C'est une décision qui ne peut faire l'objet d'un examen. Une attestation par écrit en justifie le refus. Comme l'a dit un de nos collègues de l'Université de Toronto, nous ne saurons qu'en 2017 si oui ou non les mesures de sécurité appliquées au Sommet de l'APEC émanaient directement du premier ministre du Canada.

Selon moi, il y a un document important tombant sous le coup du secret ministériel qui aurait pu être justifié dans ce cas mais dont il n'a pas été question. Chaque fois que vous voyez un pouvoir ministériel dans ce projet de loi, il serait préférable, puisqu'un certain nombre de changements ont été apportés, qu'il fasse l'objet d'un contrôle. Si vous craignez que les juges soient un peu trop précautionneux dans l'exercice de leur pouvoir d'examen, il est préférable qu'ils détiennent ces pouvoirs plutôt. Si le pouvoir ministériel n'est pas soumis à examen, qui le contrôlera? On nous parle de responsabilité ministérielle, mais le gouvernement muni désormais de cette arme de la sécurité des renseignements dans certaines parties de ce projet de loi, ne sera pas très enclin à nous informer.

M. Roach: Votre description de la législation de contrôle administratif me semble tout à fait exacte. Elle ne s'arrête pas au fond et ne s'intéresse qu'aux raisons et à l'équité de la procédure, voire aux abus flagrants. Dans la mesure où cette notion est importée dans ce projet de loi, je conviens avec le professeur Stuart que c'est mieux que rien. Certes, les tribunaux ont fait preuve de créativité à l'occasion en requérant des raisons d'une importance extrême qui peuvent apporter des éléments de preuve et faire comprendre le raisonnement du ministre.

Cela confirme la sagesse de votre désir qu'on nomme un haut fonctionnaire parlementaire, dont la compétence relative aux décisions du solliciteur général et du procureur général du Canada n'aurait certes pas été contestée.

Dans certains des autres points de fédéralisme de notre proposition concernant la profilage racial, nous suggérons que la Commission des droits de la personne qui a compétence au niveau de cette agence particulière d'application de la loi, pourrait avoir un rôle à jouer. Pour la Gendarmerie royale ce serait la Commission canadienne des droits de la personne mais pour la

respect to the Metro Toronto Police or the Ontario Provincial Police.

Ms Weinrib: In terms of the suggestion that one could not have rigorous review because provincial officers could not demand information, it seems to me that this is an excuse. The government has not raised any other principles or structural factors within our constitutional structure to limit any of the powers it wants. There are many examples where there is a voluntary sharing of information, because the federal and provincial levels share the criminal justice system. The other thing is that these powers are so extraordinary, that they need the emergency powers in the constitutional sense, in which case the federal government has much more capacity to move, on a mandatory basis, into areas of exclusive provincial jurisdiction.

In terms of your second point, much depends on what Charter claims are being put forward in the context of a challenge to a minister's exercise of discretion. If it is a claim against incarceration or a claim against some sort of discriminatory foundation to the primary decision, then courts are comfortable being more intrusive. It may be that, if there are no reasons, the court will say it has no choice but to invalidate or to give relief to the claimant because the government officer has not indicated that the decision was made on valid factors. That is, drawing a conclusion from the fact that no reasons were given is a way of intervening without actually second-guessing an exercise of political authority.

Senator Lynch-Staunton: At least two of our panellists agreed with the Quebec bar who said yesterday better a judicial review than no review at all. However, it is of limited value; it is not the kind of review authority that we should have in this bill.

Mr. Stuart: Senator, I think most of us, starting at the Toronto conference, are reluctantly conceding that the bill is probably Charter-proof. As of last week, I am not quite so sure any more. There was the case in the Supreme Court of Canada where the issue was whether the public had the right to know the details of an elaborate RCMP sting operation. The Supreme Court of Canada unanimously said yes. They used the evocative phrase "Canada is not a police state," and they ordered the disclosure. Here we have nine members of the judiciary who, as of last week, said Canadians have a right to know what law enforcement people are doing.

On the issue of CSIS, clearly privacy and secrecy is a good idea. However, lack of review ability? I do not think so. As far as I understand this particular court — if that is a barometer — it might well start to be more active. If a minister says, "I am not telling you why we did that," or if the first report comes from the Attorney General saying, "It is sensitive information to tell how many Arab Canadians we targeted," they are not going to tell you. I think there might be opportunities for Charter challenges.

Police métropolitaine de Toronto ou la Police provinciale de l'Ontario ce serait la Commission des droits de la personne de l'Ontario.

Mme Weinrib: Suggérer que ce contrôle pourrait ne pas être suffisamment rigoureux parce que les agents provinciaux ne pourraient exiger la communication de ces renseignements me semble être une simple excuse. Le gouvernement n'a évoqué aucun autre principe ou facteur structurel dans notre structure constitutionnelle pour limiter un quelconque de ces pouvoirs. Il y a de nombreux exemples d'échange volontaire de renseignements puisque le fédéral et le provincial se partagent la responsabilité du système de justice pénale. Deuxièmement, ces pouvoirs sont si extraordinaires qu'ils impliquent les pouvoirs d'urgence dans le sens constitutionnel et dans un tel cas le gouvernement fédéral a beaucoup plus de latitude, sur une base exécutoire, à s'immiscer dans les domaines relevant exclusivement de la compétence des provinces.

Pour ce qui est de votre deuxième point, cela dépend en grande partie de la revendication au nom de la Charte dans le contexte d'une contestation de l'exercice du pouvoir de discrétion du ministre. Si c'est une revendication pour incarcération ou une revendication pour discrimination, les tribunaux hésitent moins à s'impliquer. En l'absence de raisons, il se peut que le tribunal dise qu'il n'a d'autre choix que d'invalider ou d'accorder des dommages au plaignant en l'absence d'indice par le haut fonctionnaire que la décision reposait sur des facteurs valables. C'est-à-dire que tirer une conclusion de l'absence de raisons est le moyen d'intervenir sans vraiment conjecturer sur l'exercice de l'autorité politique.

Le sénateur Lynch-Staunton: Au moins deux de nos témoins sont d'accord avec le Barreau québécois qui nous a dit hier qu'il était préférable d'avoir un contrôle judiciaire que pas de contrôle du tout. Cependant, ce contrôle est d'une valeur limitée; ce n'est pas le genre de contrôle qui devrait figurer dans ce projet de loi.

M. Stuart: Monsieur le sénateur, je crois que la majorité d'entre nous, à commencer par la conférence de Toronto, reconnaissent à contre-cœur que ce projet de loi est probablement imperméable à la Charte. Cependant, depuis la semaine dernière, je n'en suis plus aussi sûr. Il y a eu cette affaire à la Cour suprême du Canada où il a fallu déterminer si le public avait le droit de connaître les détails d'une opération d'infiltration sophistiquée de la Gendarmerie royale. À l'unanimité, la Cour suprême du Canada a répondu oui. Arguant du fait que «le Canada n'est pas un État policier» elle a ordonné la divulgation de ces détails. Nous avons donc neuf membres du judiciaire qui la semaine dernière ont dit que les Canadiens avaient le droit de savoir ce que font nos policiers.

Pour ce qui est du SCRS, il est clair que la protection de la vie privée et le secret sont une bonne idée. Cependant, manque de capacité de contrôle? Je ne le pense pas. D'après ce que je comprends de ce tribunal particulier — si c'est un baromètre — il pourrait bien commencer à être plus actif. Si un ministre dit: «Je ne vous dirai pas pourquoi nous avons fait ça», ou si le premier rapport du procureur général dit: «Le nombre d'Arabes ou de Canadiens ciblés est une information confidentielle». On ne vous

One of the difficulties with relying on Charter challenges is that — this is my other big theme — we have become so used to law and order quick fixes that we just okay all these huge pro-state amendments in criminal law making the criminal law incomprehensible. Since I have been in Canada, the Criminal Code has almost doubled in size. We have more legislation, but the crime rate has been dropping. It is not the legislation, I am sure, because nobody understands it. We need simpler legislation rather than more complex legislation.

Mr. Roach: Just on the issue of whether it is Charter-proof, we talk about it on page 3 of our brief. Proposed section 83.31(4)(d) says, “The annual report shall not contain any information the disclosure of which would otherwise be contrary to the public interest.” You should be aware that in 1992 in *Morales*, the Supreme Court of Canada struck down a reference to the denial of bail on the public interest as simply too vague and too sweeping to justify the denial of bail. Although I understand and support proposed subsections (a), (b) and (c), which refer to hindering ongoing investigations, endangering people and prejudicing legal proceedings, I have misgivings that that last basket clause, which was added by the House of Commons, is Charter-proof.

Senator Lynch-Staunton: In the last few years, Parliament has tabled bills following which those affected are warned that it will be tested in the courts whether they are Charter-proof or not. Among them, we have seen the tobacco bill that was struck down; we have seen the Nisga’a treaty legislation, which is in the appeal court of British Columbia. This is a long, costly process.

Would you agree that when the challenge is serious and reasonably well-founded to raise questions, the government has an obligation before Parliament decides on the proposed legislation to go to the Supreme Court for an opinion? In this way, before a vote is taken on a bill we have the satisfaction of knowing by court decision that the Charter questions have been resolved and now we can decide on this bill with that aspect of it put aside?

Mr. Roach: In certain situations, the reference procedure would be appropriate. It allows these issues to be tested in the courts not on the back of a particular person who has been targeted. Having said that, the court will be somewhat careful about not giving carte blanche, because obviously the facts of particular cases can make a difference. Certainly, the more extraordinary powers that are subject to sunset provisions — there is already an indication by Parliament that these are extraordinary — might be candidates for a reference to the Supreme Court.

Mr. Stuart: I agree with that. I would add that Charter challenges are often very specific. For example, one of the senators this morning said we heard that there is no knowledge requirement for knowingly facilitating and Mr. Roach read it out

le dira pas. Je pense que de telles décisions offrent des possibilités de contestations fondées sur la Charte.

Une des difficultés des contestations fondées sur la Charte est que — c’est mon autre grand thème — nous sommes tellement habitués à des solutions miracles en matière d’ordre public que nous acceptons sans réfléchir ces énormes modifications à la législation pénale à caractère étatique rendant le droit criminel incompréhensible. Depuis mon arrivée au Canada, le Code criminel a pratiquement doublé. Nous avons plus de lois mais le taux de criminalité a chuté. Je suis certaine que ce n’est pas la loi car personne ne la comprend. Nous avons besoin de lois plus simples et non plus complexes.

M. Roach: Nous parlons à la page 3 de notre mémoire de cette question d’impermeabilité à la Charte. La proposition d’alinéa 83.31(4)d) dit que: «sont exclus du rapport annuel les renseignements dont la divulgation selon le cas serait contraire à l’intérêt public». Vous devriez savoir qu’en 1992 dans l’affaire *Morales*, la Cour suprême du Canada a invalidé un refus de libération conditionnelle pour raison d’intérêt public parce qu’il reposait sur des motifs simplement trop vagues et trop imprécis. Autant je comprends et j’appuie les alinéas a), b), et c) qui reposent sur des motifs d’entrave d’enquêtes en cours, de danger pour la vie ou la sécurité de certaines personnes et d’atteinte à des procédures judiciaires, autant je me demande si le dernier alinéa qui a été ajouté par la Chambre des communes est imperméable à la Charte.

Le sénateur Lynch-Staunton: Ces dernières années, le Parlement a déposé des projets de loi au sujet desquels il avertissait les parties affectées que ce serait aux tribunaux de déterminer s’ils sont ou non imperméables à la Charte. Parmi ceux-ci, il y a le projet de loi sur le tabac qui a été invalidé; il y a eu la loi promulguant le traité avec les Nisga’a dont est saisie la Cour d’appel de Colombie-Britannique. C’est une procédure longue et coûteuse.

Ne pensez-vous pas qu’en cas de contestation suffisamment grave et raisonnablement fondée, le gouvernement a l’obligation, avant que le Parlement ne se prononce, de consulter la Cour suprême? Ainsi, avant que le projet de loi ne soit mis aux voix nous aurions la satisfaction de savoir par un arrêt de la Cour suprême que les questions relatives à la Charte ont été tranchées et que nous pouvons désormais prendre notre décision en toute connaissance de cause sur ce plan?

M. Roach: Dans certaines situations, la procédure de renvoi aux tribunaux est appropriée. Cela permet à ces questions d’être tranchées par les tribunaux et non pas sur le dos d’une personne en particulier qui a été ciblée. Ceci dit, la cour ne voudra pas donner un blanc-seing car il est évident que les faits particuliers peuvent différer d’un cas à l’autre. Certes, les pouvoirs plus extraordinaires qui sont assujettis aux dispositions de temporarisation — le Parlement a déjà indiqué qu’ils étaient extraordinaires — pourraient donner lieu à un renvoi devant la Cour suprême.

M. Stuart: Je suis d’accord. J’ajouterais que les contestations au nom de la Charte sont souvent très spécifiques. Par exemple, un des sénateurs ce matin a dit avoir entendu qu’il n’était pas nécessaire de savoir pour faciliter sciemment et M. Roach vous a

to you. As you go through clause-by-clause provisions, when you deal with the offences as they show up and it says, “knowingly participate” and then suddenly there is this funny little sub-heading — I have never seen it before — that says “prosecution.” I have not seen it in any criminal law statute anywhere the world. It means, “Do not worry because you do not have to prove these things.” Then you suddenly find provisions like the one Mr. Roach has already read out.

Mr. Roach: It is proposed section 83.19(2), and there are others.

Mr. Stuart: Each one of them. The examples that the minister uses are always very self-serving. For example, she says, “knowingly participate in a terrorist group, you recruit someone for a terrorist group.” Who could be against that? When you look at that offence, you find out that you do not actually have to know the details of the terrorist group, the acts are something like providing a service.

You have heard from the lawyers’ groups that that means people practising immigration law are in jeopardy — people who are the least paid legal lawyers in the country, who work the hardest for the least salary doing a workhorse job — could technically be targeted by that provision. Then when you think of one of the Muslim associations — they gave you the details this morning — that send money to a refugee group in Afghanistan. Then you discover that actually the group is now an expatriate Taliban group, so now they are implicated. These provisions are important.

I would expect that if the bill passes in its present form there would be such challenges. If we ever did have a terrorist trial, this would just mean a huge delay and huge complexity while we sort that out. I agree there should be an opportunity to refer some of those contentious provisions beforehand.

I want to conclude with the thought that those of us who have been professionally interested in criminal law reform trying to get a better balance in the justice system would be appalled. In the last 15 years, all changes to legislation seem to be aimed at making everything tougher and, I would add, ever more complex. There is no proper balance. The only mechanism for judging this law now seems to be whether it is Charter-proof. The minister stands up and says that the best heads at the Department of Justice claim that it is Charter-proof. Most of us would agree, because they are bright lawyers. The question is: Is this good law? Against this academic, legalistic outlook, you must evaluate the anecdotal evidence coming from the Muslim groups who believe they are already being targeted. They say they are good Canadians, this will make it worse, and will we please do something about it. That is the context. This is not whether it is Charter-proof, but it is about whether it is good law.

Senator Furey: Mr. Roach, I was intrigued by your comments with respect to the proposed section 83.01(1). I believe you said that the criminalization of threat to commit terrorist activities

lu cette disposition. Si vous lisez les articles les uns après les autres, quand vous arrivez aux infractions il est question de «participe sciemment» et tout d’un coup il y a ce bizarre petit titre en marge — je ne l’avais jamais vu avant — qui dit «poursuites». C’est la première fois que je vois ça dans un texte de droit pénal. Je ne connais aucun autre exemple au monde. Cela signifie: «ne vous inquiétez pas, vous n’avez rien à prouver». Ensuite tout d’un coup vous trouvez des dispositions analogues à celles déjà lues par M. Roach.

M. Roach: C’est la proposition du paragraphe 83.19(2) et il y en a d’autres.

M. Stuart: Chacune d’elles. Les exemples cités par la ministre sont toujours très intéressés. Par exemple, elle dit: «participant sciemment à un groupe terroriste, vous recrutez quelqu’un pour un groupe terroriste». Comment être contre? Quand on considère cette infraction, on s’aperçoit qu’il n’est pas nécessaire de connaître les détails du groupe terroriste, ces actes peuvent se résumer à une sorte de service.

Vous avez entendu les avocats dire que cela signifiait que ceux des leurs qui pratiquent le droit de l’immigration sont en danger — les juristes les moins bien payés du pays qui font un travail de fou pour un salaire de misère — pourraient être techniquement visés par cette disposition. Ensuite, si vous pensez à une des associations de musulmans — ils vous en ont donné les détails ce matin — qui envoient de l’argent à un groupe de réfugiés en Afghanistan, vous découvrez qu’en fait ce groupe est maintenant un groupe de talibans expatriés ce qui désormais les implique directement. Ces dispositions sont importantes.

Je crois que si le projet de loi est adopté sous sa forme actuelle il y aura des contestations de ce genre. Si jamais il y a un procès de terroriste, cela entraînera d’énormes délais, d’énormes complexités pour faire le tri dans tout cela. Je conviens qu’on devrait pouvoir renvoyer pour consultation certaines de ces dispositions litigieuses.

Je tiens à conclure en disant que ceux d’entre nous qui s’intéressent professionnellement à la réforme du droit criminel pour aboutir à un système de justice mieux équilibré sont désespérés. Depuis 15 ans toutes les modifications apportées à la législation semblent n’avoir pour objet que de la rendre plus dure et, j’ajouterais, encore plus complexe. Il n’y a pas d’équilibre. Se demander si cette loi est imperméable à la Charte semble être le seul moyen aujourd’hui de la juger. La ministre nous dit que les meilleures têtes pensantes du ministère de la Justice estiment qu’elle est imperméable à la Charte. La majorité d’entre nous sommes d’accord parce que ce sont des avocats brillants. Il reste qu’il faut se demander si c’est une bonne loi. À l’opposé de cette perspective théorique, légaliste, il faut mesurer l’épreuve empirique avancée par les groupes musulmans qui croient être déjà ciblés. Ils disent qu’ils sont de bons Canadiens, que ces dispositions aggraveront la situation et ils nous supplient de faire quelque chose. C’est ça le contexte. Ce n’est pas de savoir si ce projet de loi est imperméable à la Charte mais de savoir si cette loi est bonne ou non.

Le sénateur Furey: Monsieur Roach, j’ai trouvé vos commentaires concernant la proposition de paragraphe 83.01(1) curieux. Je crois vous avoir entendu dire que la criminalisation de

undermines that new section. This morning we heard that it provides nothing more than a false sense of comfort. Does it have any value at all?

Mr. Roach: Unless the word “threat” is deleted, it does not have any value. There is a reference to conspiracy attempts, accessories after the fact and counselling. If you read Mr. Stuart’s book or my book on criminal law, you will have some idea what those things mean. We do not need them in this context. The one thing you will gain from looking at any criminal law text is that we have no general jurisprudence on threats. It seems to me that we are making all of these things criminal acts — if someone does it, plans it, attempts it, and also if someone threatens it.

Proposed subsection 83.01(1.1) states that

“[...] the expression of a political, religious or ideological thought, belief or opinion does not come within paragraph (b) of the definition “terrorist activity” in subsection (1) unless it constitutes an act or omission that satisfies the criteria of that paragraph.”

As I read it, if your religious, political or ideological thought is classified as a threat to commit any of these terrorist acts — which can sometimes be the nature of religious, political and ideological thought to become somewhat extreme — then the proposed subsection 83.01(1.1) would not protect it.

I would be more confident that 83.01(1.1) would have some value if that one word “threat” were deleted. I am as guilty of this as everyone else. I do not think that we have paid too much attention to this one little word “threat.” It means that if someone says, “For religious reasons, I threaten to blow something up; or I threaten to endanger this,” then at least there is a danger that those words themselves — not the acts, not the planning, not the conspiracy — but simply the words, could constitute terrorist activities. It is a long answer, senator. Proposed subsection 83.01(1.1) may have some value, but its value would be increased if the one word “threat” were removed.

Senator Furey: Considering the gist of the entire bill, do you think it would be in keeping with the intent of the bill to criminalize membership in terrorist groups? The question is apart from a few constitutional problems with freedom of association and other such considerations that would normally arise.

Mr. Stuart: That is one of the political positions on this issue, that it raises constitutional arguments. The revised definition of “gangs,” which you presumably passed in the Senate last week, is now up for more potential Charter challenge. The Charter challenge is not freedom of association at all. It is much more based on criminalizing guilt by association, which up until now, been contrary to normal Canadian criminal principles. The questions are: Where is the physical act requirement that might include a threat? Where is the fault? For example, someone sending money to an Afghani group that turns out to be a Taliban

menaces de commission d’activités terroristes compromet ce nouvel article. Ce matin on nous a dit que cela n’offrirait rien de plus qu’un faux sens de confort. Ce paragraphe n’a-t-il aucune valeur?

M. Roach: À moins que le mot «menace» ne soit supprimé, il n’a aucune valeur. Il y est question de tentatives de complot, de complicité après le fait et d’encouragement. Si vous lisez le livre de M. Stuart ou mon livre sur le droit criminel, vous aurez une petite idée de ce que ces choses signifient. Nous n’en avons pas besoin dans ce contexte. La seule chose que vous conclurez de la lecture de n’importe quel texte de droit criminel est que nous n’avons pas de jurisprudence générale en matière de menaces. Il me semble que nous faisons de toutes ces choses des actes criminels — si quelqu’un le fait, le planifie, le tente et aussi si quelqu’un en fait la menace.

La proposition de paragraphe 83.01(1.1) stipule que

L’expression d’une pensée, d’une croyance ou d’une opinion de nature politique, religieuse ou idéologique n’est visée à l’alinéa b) de la définition «activité terroriste» au paragraphe (1) que si elle constitue un acte — action ou omission — répondant aux critères de cet alinéa.

Selon mon interprétation, si votre pensée religieuse, politique ou idéologique est classée comme une menace de commission d’un quelconque de ces actes terroristes — qui parfois peuvent être la conséquence d’une pensée religieuse, politique et idéologique devenue extrême — elle n’est pas protégée par la proposition de paragraphe 83.01(1.1).

J’accorderais plus de valeur au paragraphe 83.01(1.1) si le mot «menace» n’y figurait pas. Je suis tout aussi coupable que les autres. Je n’ai pas suffisamment prêté attention à ce petit mot «menace». Il signifie que si quelqu’un dit que pour des raisons religieuses, je menace de faire sauter quelque chose ou je menace de mettre en danger telle ou telle chose il y a au moins un danger que ces mots eux-mêmes — non pas dans les actes, ni dans la planification ni dans le complot — mais simplement que ces mots pourraient constituer des activités terroristes. C’est une longue réponse, sénateur. La proposition de paragraphe 83.01(1.1) a peut-être une certaine valeur mais cette valeur serait accrue si le mot «menace» n’y figurait pas.

Le sénateur Furey: Compte-tenu du fondement du projet de loi, pensez-vous qu’il serait compatible avec l’intention du projet de loi de criminaliser l’appartenance à des groupes terroristes? Cette question est distincte des quelques problèmes constitutionnels que poserait normalement la notion de liberté d’association et d’autres notions du genre.

M. Stuart: C’est une des positions politiques sur cette question, elle soulève des arguments constitutionnels. La définition révisée de «gangs» que vous avez je suppose adoptée au Sénat la semaine dernière, est maintenant prête à de nouvelles contestations fondées sur la Charte. La contestation fondée sur la Charte ne concerne pas du tout la liberté d’association. Elle est plutôt fondée sur la criminalisation de la culpabilité par association qui, jusqu’à présent, était contraire aux principes criminels normaux canadiens. Les questions sont les suivantes: où est le critère d’acte physique qui pourrait inclure une menace? Où est la faute? Par exemple,

group is not guilty in this traditional law unless they did a significant act, which they did by sending some money. However, they must know what the substance of the group was. If they did not know that substance, then they are not guilty.

Before my time expires, I would like to make the point that at least Mr. Roach, other criminal law teachers and I are strongly of the view that, on the issue of definition, proposed subparagraph (e) should be completely deleted. Simply taking out the word “lawful” in front of “advocacy” does not do the job.

There was talk this morning about Nelson Mandela. I was a law professor teaching in Johannesburg at the time of his act, which was to disrupt a railway station with an explosive device. He committed that act, according to the person this morning who spoke about the Geneva Convention, and he was jailed 27 years, beginning 15 years before the Geneva Convention definition was changed. Under this definition, it is difficult to distinguish acts of aggressive protesting that had been occurring in Canada — even without the word “lawful” deleted.

We are all of the view that the intent of the government could be better preserved — and I think the Senate was as well — by keeping the definition at (a), (b), (c) and (d). That is a very important point.

One of my students put up a hand and said: “Is not all terrorism a form of protest?” I said: “Yes, it is.” It seems to me that if we had been talking about a narrowly targeted bill directed at an act or threat of violent terrorism addressed against the stability of the nation, and with specific powers, I would be thinking differently. Proposed subparagraph 83.01(1)(b)(E) is a catch-all provision and it will cause a great deal of trouble.

Senator Mahovlich: Mr. Stuart, I like your idea of trying to make it simpler. Can you give me a simple definition of what a terrorist is?

Mr. Stuart: Anyone who threatens or participates in violent activity directed against the instability of the nation would be a good definition. We heard something along those lines this morning. I answered your question, but I do not particularly want to answer your question. From my position, we do not need a definition of “terrorism.” The laws of murder, attempted murder, threatening to commit murder, threatening to bomb or hijack, are all in place. They were adequate to deal with violent gangs in Quebec, and they are adequate to deal with terrorist activities.

Senator Mahovlich: We need a definition in this particular bill.

Mr. Stuart: The only thing I can say is that each one of us criminal-law type scholars and the Senators and other who have looked at this bill have said that you can preserve the definition by just deleting the proposed subparagraph 83.01(1)(b)(E), and by preserving (a), (b), (c) and (d).

quelqu’un qui envoie de l’argent à un groupe afghan qui se révèle être un groupe de Talibans n’est pas coupable aux yeux de cette loi traditionnelle à moins qu’il n’ait commis un acte important, ce qu’il a fait en envoyant de l’argent. Cependant, il faut qu’on en sache plus sur ce groupe. Si on n’en sait pas plus alors, il n’est pas coupable.

Avant que mon temps ne soit fini, j’aimerais ajouter que pour le moins M. Roach, d’autres professeurs de droit criminel et moi-même estimons que sur la question de la définition il faudrait absolument supprimer la proposition de l’alinéa e). Enlevez simplement «légaux» devant «revendications» ne suffit pas.

Ce matin, il a été question de Nelson Mandela. J’enseignais le droit à Johannesburg quand il a commis son acte, quand il a fait exploser une bombe dans une gare de chemin de fer. Il a commis cet acte, selon la personne qui ce matin nous parlait de la Convention de Genève, et il a été condamné à 27 ans de prison, 15 ans avant que la définition de la Convention de Genève ne soit modifiée. Cette définition rend difficile la distinction avec les actes de protestation violente qui ont eu lieu au Canada — même sans enlever le mot «légal».

Nous estimons tous que l’intention du gouvernement serait mieux préservée — tout comme celle du Sénat, je crois — en conservant les définitions figurant aux alinéas a), b), c) et d). C’est un point très important.

Un de mes étudiants m’a demandé: «Tout terrorisme n’est-il pas une forme de protestation?» Je lui ai répondu: «Si.» Il me semble que si nous avions discuté d’un projet de loi plus étroitement ciblé visant un acte ou une menace de terrorisme violent visant à déstabiliser la nation, et avec des pouvoirs spécifiques, je penserais différemment. La proposition de sous-l’alinéa 83.01(1)(b)(E) est une disposition fourre-tout qui causera énormément de problèmes.

Le sénateur Mahovlich: Monsieur Stuart, votre idée de simplification me plaît. Pouvez-vous me donner une définition simple de terroriste?

M. Stuart: Toute personne qui participe à des activités violentes ou qui menace la stabilité de la nation serait une bonne définition. Nous avons entendu quelque chose de ce genre ce matin. J’ai répondu à votre question mais je ne tiens pas particulièrement à répondre à votre question. De mon point de vue, nous n’avons pas besoin de définition de «terrorisme». Les lois réprimant le meurtre, la tentative de meurtre, la menace de tentative de meurtre, la menace d’attentat à la bombe ou de détournement, existent déjà. Elles étaient suffisantes pour contrer les gangs violents au Québec et elles sont suffisantes pour contrer les activités terroristes.

Le sénateur Mahovlich: Il nous faut une définition dans ce projet de loi.

M. Stuart: Je peux simplement vous dire que nous tous, professeurs spécialisés en droit criminel, les sénateurs et d’autres qui ont étudié ce projet de loi avons dit qu’il était possible de préserver cette définition en supprimant simplement la proposition de division 83.01(1)(b)(E) et en préservant les alinéas a), b), c) et d).

Senator Murray: Ms Weinrib, you and others have properly drawn attention to the Emergencies Act and to the safeguards that exist under it — in particular the provisions for parliamentary review of regulations. We hope to import some of those safeguards into this bill by way of amendment before this process is over. However, I am hopeful that I did not misunderstand you.

Are you suggesting that under the present circumstances, the government ought to have proceeded under the Emergencies Act? I reviewed it some weeks ago and again today briefly. It occurs to me that it would be both too much and too little for the present circumstances. There are powers, as you know, that would be accorded to the authorities under the Emergencies Act that you would not want to give the authorities except in the most extreme conditions. Present circumstance does not qualify. It would be too much.

It would also be too little in that the time frame under which the emergency can operate is 60 days. You can come back and renew it and so forth, but it is too short a time frame.

Would you agree that the Emergencies Act would be inappropriate for the present circumstances?

Ms Weinrib: This is a question that we have actually been tossing around at the law school. Certainly now, it does not make sense to sort of rewind everything that has been done and go back.

There have been suggestions that I think make sense. Perhaps initially the government might have been advised to use the Emergencies Act for a short period in order to give time to deliberate on what adjustment of the kind of safeguards that the Emergencies Act provides would be appropriate in permanent legislation.

Perhaps we would not be in the situation that we are in now where so much is going on under current legislation. We actually do not really know what is going on, but we would have a lot of reporting and accountability under the Emergencies Act. We would also not be under the pressure we are under now to pass this bill, even though I think we are all uncomfortable with the degree of democratic engagement and deliberation that we have been able to contribute in the short amount of time allowed.

That is one idea that has been floating around. It is not practical to speak about that now.

Senator Murray: I take the point, but I cannot forebear to think that if they had done that, the cry would have come from many witnesses that a mallet was being used to strike a gnat.

Ms Weinrib: Of course, one does not have to use all the powers. Also, there would have been reporting provisions.

Senator Murray: You do not have to use all the power of Bill C-36 either.

Ms Weinrib: Your specific question is, “What is the significance of the fact that the Emergencies Act is there?” Is there some requirement to use it once it is there? There is, at least,

Le sénateur Murray: Madame Weinrib, vous avez tout comme d’autres attiré à juste titre l’attention sur la Loi sur les mesures d’urgence et les garde-fous qu’elle contient — en particulier les dispositions d’examen parlementaire des règlements. Nous espérons importer certains de ces garde-fous dans ce projet de loi sous forme d’amendement avant que cette étude ne soit terminée. Cependant, j’espère ne pas vous avoir mal comprise.

Suggérez-vous que dans les circonstances actuelles, le gouvernement aurait dû procéder en vertu de la Loi sur les mesures d’urgence? Je l’ai relue il y a quelques semaines et encore brièvement aujourd’hui. Il me semble que ce serait à la fois trop et pas assez dans les circonstances. Il y a des pouvoirs, comme vous le savez, qui seraient accordés aux autorités en vertu de la Loi sur les mesures d’urgence que vous ne voudriez pas voir donnés aux autorités sauf dans les circonstances les plus extrêmes. La situation actuelle ne le justifie pas. Ce serait trop.

Ce serait aussi trop peu dans la mesure où la période d’application des mesures d’urgence ne dépasse pas les 60 jours. Vous pouvez toujours prolonger, mais c’est beaucoup trop court.

Ne pensez-vous pas que la Loi sur les mesures d’urgence ne serait pas appropriée dans les circonstances actuelles?

Mme Weinrib: C’est une question à laquelle nous avons réfléchi à la faculté de droit. Repassez ce qui a été fait et revenir en arrière n’est certes pas plus logique maintenant.

Il y a eu des suggestions que je trouve logiques. Au départ, le gouvernement aurait peut-être été avisé de recourir à la Loi sur les mesures d’urgence pendant une courte période pour se donner le temps de réfléchir au genre de garde-fous prévus par la Loi sur les mesures d’urgence et aux ajustements appropriés pour les incorporer à une loi permanente.

Nous ne nous retrouverions peut-être pas dans la situation actuelle où tant de choses sont régies par la législation en vigueur. Nous ne savons pas vraiment ce qui se passe alors que la Loi sur les mesures d’urgence aurait fait obligation de rendre compte. Nous ne subirions pas non plus les mêmes pressions qu’actuellement pour adopter ce projet de loi, même si je pense que le degré d’engagement et de délibération démocratiques que nous avons pu apporter dans la brève période de temps qui nous a été allouée, nous laisse à tous un sentiment de malaise.

C’est une idée qui a été évoquée. Il n’est plus pratique d’en parler maintenant.

Le sénateur Murray: J’en prends acte, mais je ne peux m’empêcher de penser que si le gouvernement l’avait fait, beaucoup de témoins auraient fait chorus pour dénoncer le recours à un marteau-piocheur pour écraser une mouche.

Mme Weinrib: Bien entendu, il n’est pas nécessaire d’utiliser tous les pouvoirs. Il y a aussi des dispositions de contrôle.

Le sénateur Murray: Il n’est pas nécessaire non plus d’utiliser tous les pouvoirs du projet de loi C-36.

Mme Weinrib: Vous m’avez demandé quelle était l’importance de la Loi sur les mesures d’urgence? Doit-on l’utiliser si elle existe? Il est, pour le moins, nécessaire de se servir du cadre

a requirement to deal with the framework that it provides and to adapt that framework when you are exercising exceptional powers.

It is not enough for the government to say this is not an emergency; this is temporary. This is how modern liberal democracies deal with this sort of problem. They protect rights is not only through the courts — which is long after the fact and sometimes too little, too late. They create these regimes of exceptionality that have oversight, accountability and they terminate at a particular time.

Senator Murray: I take your point. The Emergencies Act, as you know, deals with three different types of emergencies — public welfare, public order and international emergency. The act defines the elements of an emergency. It then places upon the government the onus to come into the public and say, “here are the circumstances that we have in mind and here are the powers that we intend to use and here would be the direct effects.”

I take your point about the framework. That has not been respected truly in the present bill.

Ms Weinrib: We all learned early that sunlight is the best disinfectant.

Senator Bryden: I was interested to hear Mr. Stuart say that 15 lawyers in secret constructed this bill in three weeks. I am pleased to see that the academic community was able, in the same length of time, to hold a conference and publish a book by 25 legal professors. The time frame is urgent for everyone. I have a copy of your book by the way.

I have a question regarding profiling. I relate to a question that was raised by Senator Jaffer at the pre-study. It was addressed to Mr. Ward Elcock, who is the head of CSIS and to Giuliano Zaccardelli, Commissioner of the RCMP. Senator Jaffer asked whether their organizations use racial profiling. Mr. Elcock replied:

We do in fact do some profiling. The profiling that we do is essentially to provide immigration with essential set of things to look out for in respect of particular groups or organizations. That is not a racially profiled list. It is not based on colour. It is based on origin, on educational and work background, and a number of other things. It is a fact of life that in some cases we are targeting, say, Somalis who went to a particular school. It may look as if this is racial profiling, but it is not.

Then Commissioner Zaccardelli replied to the same question:

Senator, on the point of racial profiling, we do not do racial profiling. We investigate criminal acts or acts that we believe are criminal in nature. We investigate those acts and try to prosecute those acts as best as we can. We do not consider the person's gender, colour or religion. We simply investigate criminal acts.

qu'elle offre et de l'adapter pour exercer des pouvoirs exceptionnels.

Il n'est pas suffisant que le gouvernement dise que ce n'est pas une urgence, que c'est temporaire. C'est comme cela que les démocraties libérales modernes règlent ce genre de problèmes. Elles protègent des droits non seulement par l'intermédiaire des tribunaux — qui interviennent a posteriori et souvent pas assez et trop tard. Elles créent ces régimes de situations exceptionnelles régies par des critères de contrôles et de responsabilités précis et des calendriers précis.

Le sénateur Murray: J'en prends acte. Comme vous le savez, la Loi sur les mesures d'urgence traite de trois types différents d'urgence — le bien-être public, l'ordre public et les urgences internationales. La loi définit les éléments d'une urgence. Elle impose ensuite au gouvernement la responsabilité de s'adresser au public et de lui dire: «Voici les circonstances et voici les pouvoirs que nous avons l'intention d'utiliser, et en voici les effets directs».

Je prends acte de votre argument concernant le cadre. Cela n'a pas été véritablement respecté dans le projet de loi actuel.

Mme Weinrib: Nous apprenons tous très tôt que la lumière du soleil est le meilleur désinfectant.

Le sénateur Bryden: C'est avec intérêt que j'ai entendu M. Stuart dire que 15 avocats avaient concocté dans le secret ce projet de loi en trois semaines. C'est avec plaisir que je constate que le monde universitaire a pu, pendant la même période de temps, tenir une conférence et publier un livre rédigé par 25 professeurs de droit. Le calendrier de tout le monde est urgent. En passant, j'ai une copie de votre livre.

J'ai une question au sujet du profilage, et qui découle d'une question posée par le sénateur Jaffer au moment de l'examen préliminaire. Cette question s'adressait à M. Ward Elcock, le directeur du SCRS et à Giuliano Zaccardelli, commissaire de la GRC. Le sénateur Jaffer a demandé si leurs organisations établissaient des profils raciaux. M. Elcock a répondu:

Nous faisons effectivement du profilage. Les profils que nous dressons visent essentiellement à communiquer aux services d'immigration un ensemble d'éléments à repérer, s'agissant de groupes ou d'organisations particuliers. Ce ne sont pas des caractéristiques de nature raciale. Les profils ne sont pas axés sur la couleur, mais plutôt sur l'origine, sur les antécédents éducationnels et professionnels et divers autres éléments. Nous ciblons, mettons, les Somaliens qui ont fréquenté une école donnée et cela peut donc sembler un profil racial, mais ce n'est pas le cas.

Le commissaire Zaccardelli a répondu ceci, à la même question:

Sénateur, nous n'établissons pas de profils raciaux. Nous faisons enquête sur des agissements criminels ou sur des actes que nous jugeons de nature criminelle. Nous enquêtons et nous nous efforçons de traduire les responsables en justice dans la mesure de nos moyens. Nous ne tenons pas compte du genre, de la couleur ou de la religion des individus. Nous nous contentons de faire enquête au sujet des agissements criminels.

We do some profiling. It is not racial profiling. Obviously, in the domain of drugs, for example, we consider certain countries that produce drugs and so on. We consider certain people who might be involved in the drug trade or other contraband. We try to do that type of profiling. We profile modes of transportation. We never do racial profiling. That is unacceptable in this country and I will never accept that as part of policy of the RCMP.

I quote those to get your response. I believe with Senator Tkachuk, that for the 300 or 400 people who happen to be watching this on television, that they not confuse racial profiling with a type of investigative process, which involves some profiling. Would you comment?

Mr. Roach: I would be happy to comment. I am gratified by those comments. Those comments support the idea that there could be a “no racial profiling” clause in this bill, or at the very least a non-discrimination clause. These are our top law enforcement officials telling you that racial profiling is a crude law enforcement technique to which they will not resort.

I see those statements as perfectly consistent to go back to your first report and have a non-discrimination clause, using that as a response to the real concerns that are being raised. Some of these anecdotes about Mr. Mohamed Attiah and others have some force.

Senator, I do not see any inconsistency with those statements. In my presentation, I said that racial profiling was not good law enforcement. I am happy and proud that our top law enforcement officials have renounced it.

I would like this committee to return to its original report and put a non-discrimination clause into Bill C-36. For the life of me, I cannot see what harm that would be when the fear among some members of our community, as you heard this morning, is palatable.

Senator Bryden: Mr. Stuart, you indicated that the requisite reporting is merely statistical. I believe you said that that would not be very helpful and what was needed was to know how many Arabs, Jews or Maritimers were included in that. My question is not one of law so much as, by doing that in a public report, are we really helping those people who, at least in the public eye, tend to be targeted or harassed — if that is a good word — or are we identifying groups? It troubles me to add details, to try to come up with evaluative or descriptive details of some sort. I would want to be careful, before doing that, that we are not aggravating a situation, and that we would have some way of making the best use of the material.

Mr. Roach: It was my proposal, so I will take responsibility for it, senator.

Nous établissons certains profils. Ce ne sont pas des profils raciaux. Bien évidemment, sur le problème des drogues, par exemple, nous tenons compte de certains pays qui produisent de la drogue et d'autres critères de ce type. Nous nous intéressons à certaines personnes susceptibles d'être impliquées dans le trafic de la drogue et dans d'autres types de contrebande et nous nous efforçons par conséquent d'établir ce genre de profils. Nous faisons le profil des modes de transport. Nous n'établissons jamais de profils raciaux. Ce n'est pas acceptable dans notre pays. Je n'accepterai jamais que ça puisse faire partie de la politique de la GRC.

Je vous cite ces passages pour connaître votre réaction. Comme le sénateur Tkachuk, je tiens à ce que les 300 ou 400 personnes qui nous écoutent à la télévision ne confondent pas le profilage racial avec une méthode d'enquête comprenant un profilage. Qu'avez-vous à répondre?

M. Roach: Je suis ravi de vous répondre. J'apprécie beaucoup ces commentaires. En effet, ils soutiennent l'idée qu'il devrait y avoir une disposition contre le profilage racial dans ce projet de loi, ou à tout le moins, une disposition contre la discrimination. Les principaux représentants des forces de l'ordre du pays vous disent que le profilage racial est une méthode d'application de la loi assez rudimentaire à laquelle ils ne recourent pas.

Je trouve ces déclarations tout à fait compatibles avec la recommandation que vous avez donnée dans votre premier rapport, au sujet d'une disposition contre la discrimination, comme moyen de calmer les préoccupations très concrètes qui ont été formulées. Les anecdotes rapportées au sujet de M. Mohamed Attiah et d'autres ont du poids.

Sénateur, je ne vois rien d'incohérent dans ces déclarations. Dans mon exposé, j'ai dit que le profilage racial n'était pas une méthode efficace d'application de la loi. Je suis ravi et fier que les principaux responsables des forces de l'ordre y aient renoncé.

J'aimerais que le comité revienne à son rapport initial et ajoute au projet de loi C-36 un article contre la discrimination. Je ne vois vraiment pas comment on pourrait se tromper en faisant ainsi, étant donné les craintes palpables de certains membres de notre collectivité, dont on vous a parlé ce matin.

Le sénateur Bryden: Monsieur Stuart, vous avez dit que les rapports exigés ne sont que des statistiques. Je crois que vous avez dit que ce ne serait pas très utile et que ce qu'on voulait savoir, c'était combien d'Arabes, de Juifs ou de gens des Maritimes faisaient partie de ces chiffres. Ma question n'a pas un caractère juridique mais je me demande plutôt si, en fournissant ces chiffres dans un rapport destiné au public, on aide vraiment ceux qui aux yeux de la population, sont susceptibles d'être ciblés ou harcelés, ou si nous ne pointons pas du doigt certains groupes? Je n'aime pas l'idée d'ajouter des détails, ou de fournir des évaluations ou des descriptions. Je veux qu'on soit prudent avant d'agir de la sorte, qu'on évite d'aggraver la situation et qu'on trouve la meilleure façon possible d'utiliser ces données.

M. Roach: C'était ma proposition, j'en accepte donc la responsabilité, sénateur.

You are right that the collection of race-based crime statistics is a sensitive issue. It is one on which you should consult and look at the briefs of the Muslim lawyers and other groups that have appeared before you. My point is that in three years' time at the parliamentary review, the Muslim lawyers and other groups may come here and say that the situation has gotten worse and that there are more problems. That could happen.

I am saying that the present reporting requirements will not let you evaluate the legitimacy of those claims because all you will have is raw numbers. If you are to take seriously that there not be disproportionate targeting, then I do think, although there are definitely risks in race-based crime statistics, that they are necessary. Many people who are concerned with racial profiling would agree with me that these are necessary just so that we have the information. If the Muslim lawyers come before this committee in three years' time during the parliamentary review and say there are still problems, I am afraid that the reporting statistics as presently contemplated will not assist you in determining whether their claims are accurate and what, if anything, should be done in response to their claims.

Senator Bryden: We could go behind the bare numbers in that type of situation to go back to their source.

Mr. Roach: Perhaps, but the report right now just calls for bare numbers and has many limitations. I would want you to be confident that there is access to it because several commissions, such as the Manitoba Aboriginal Justice Inquiry and the Ontario Commission on Systemic Racism, had much difficulty in evaluating whether claims of racial profiling made by minority groups were actually accurate. As a criminologist, I would say that it is difficult to get to those statistics. I would want you to be confident that you could get those statistics, because it may be that in three years' time you will wish that you had those statistics.

Senator Joyal: Ms Weinrib, in reference to the article that you published in the book that was referred to by previous witnesses, at page 104 you call for two controls of the special powers that are now included in the Criminal Code or would be included in the Criminal Code. One would be, of course, parliamentary control; the other is judicial.

With regard to the judicial control, I was reassured when I listed to Chief Justice McMurtry in Toronto earlier this week. He seemed to alleviate part of your fear that there would be judicial restraint in reference to the bill. It seems to me that your preoccupation has been addressed by at least one chief justice.

With regard to the second area, which is the parliamentary control, your article was written before the Minister of Justice tabled the amendments. Does that change the conclusion or analysis that you make when you compare the parliamentary control under the Emergencies Act and the parliamentary control that is provided within Bill C-36?

Vous avez raison, recueillir des statistiques criminelles en fonction de la race est une question délicate. Vous pouvez mener des consultations à ce sujet et revoir les mémoires des avocats musulmans et d'autres groupes qui ont comparu devant le comité. Là où je veux en venir, c'est que dans trois ans, au moment de l'examen parlementaire, les avocats musulmans et d'autres groupes pourraient venir vous dire que la situation a empiré et qu'il y a davantage de problèmes. C'est possible.

Je dis que les exigences actuelles en matière de rapports ne vous permettront pas d'évaluer la légitimité de ces plaintes, puisque vous n'aurez que des chiffres bruts. Si vous croyez sérieusement qu'il ne doit pas y avoir de ciblage disproportionné pour un groupe, je crois que même si les statistiques criminelles ventilées en fonction de la race représentent certainement un risque, elles sont nécessaires. Beaucoup de gens que le profilage racial inquiète diront comme moi que c'est nécessaire, afin que nous ayons ces renseignements. Si dans trois ans, au moment de l'examen parlementaire, les avocats musulmans viennent devant le comité vous dire qu'il y a encore des problèmes, je crains que les statistiques concernant l'établissement des rapports comme on les prévoit maintenant ne vous aideront pas à déterminer si leurs plaintes sont fondées et ce qu'il faut faire au besoin pour y donner suite.

Le sénateur Bryden: Dans ce cas, nous pourrions aller au-delà des simples chiffres, et interroger les sources.

M. Roach: Peut-être, mais le rapport n'est censé donner jusqu'ici que des chiffres approximatifs et comporte de nombreuses restrictions. Je voudrais que vous soyez certains qu'on y aura accès, puisque diverses commissions, comme l'Enquête publique sur l'administration de la justice et les populations autochtones, au Manitoba, et la commission ontarienne sur le racisme systémique ont eu bien du mal à évaluer si les plaintes relatives au profilage racial présentées par les groupes minoritaires étaient fondées. En tant que criminologue, je dirais qu'il est difficile d'obtenir ces statistiques. Je voudrais que vous soyez certains de les obtenir, parce que dans trois ans, vous souhaiterez les avoir.

Le sénateur Joyal: Madame Weinrib, au sujet de l'article que vous avez publié dans le livre dont ont parlé divers témoins, à la page 104, vous demandez deux contrôles des pouvoirs spéciaux maintenant prévus au Code criminel ou qui y seraient versés. Il y aurait bien sûr, d'une part, le contrôle parlementaire et, d'autre part, le contrôle judiciaire.

Au sujet du contrôle judiciaire, j'ai été rassuré en entendant le juge en chef McMurtry, à Toronto, plus tôt cette semaine. Il semble dissiper en partie vos craintes au sujet de limite judiciaire découlant du projet de loi. Il me semble qu'au moins un juge en chef a répondu à vos préoccupations.

Pour ce qui est de l'autre sujet, soit le contrôle parlementaire, votre article a été rédigé avant que la ministre de la Justice dépose ses amendements. Cela change-t-il votre conclusion ou votre analyse, lorsque vous comparez le contrôle parlementaire prévu dans la Loi sur les mesures d'urgence et le contrôle parlementaire prévu dans le projet de loi C-36?

Ms Weinrib: It is important to move as close as we can to what the Emergency Act actually provides: constant real-time reporting. This has significant value in terms of the day-to-day functioning of people who are administering this kind of legislation. If they know, not that there is a possible chance that someone will challenge this and it might get to the courts three years later, but that there will be actual processing on a timely basis of valuable information about how the administration of these powers is being executed, that will transform the way the powers are executed.

The fact that the Emergencies Act is there and the fact that it mirrors what the international human rights instruments and modern Constitutions provide for the exercise of extraordinary powers gives us a paradigm that we should look to.

Senator Murray is quite correct that there may well be some features of the Emergencies Act that are inappropriate to the particular challenge of dealing with the kind of terrorism that we have experienced. Perhaps from week to week, or even from day-to-day, as intelligence comes in and is shared from country to country, we will have more of an idea of what has to be done. The constant oversight of these provisions and, we hope, a very rigorous review periodically to ensure that we have the powers that we need, that we dispense with and repeal the powers we do not need and perhaps the development of more targeted narrow powers in the future, is the type of process that we should deal with. It should be step-by-step and we should be constantly analysing what the situation is, as the Emergencies Act requires and what powers correspond to the actual exigencies.

The Chairman: Thank you all for being here this afternoon. It has been enlightening for us. We thank you for making the journey.

Our next witness is Mr. Monahan from Osgoode Hall Law School. He is almost part of our committees. He is here testifying year after year on these complex issues. It would not be a good hearing without you. Thank you for coming. Please proceed.

Mr. Patrick J. Monahan, Professor of Law, Osgoode Hall Law School: Honourable senators, it is a pleasure to be back testifying again before you. I did have the pleasure of testifying at the House of Commons committee that examined Bill C-36, but had not had the opportunity to appear before the pre-study committee.

I did not feel slighted by that, senator. However, I am glad to be here to have an opportunity to talk to you about this important bill.

Let me take a few moments to lay out the context within which I approach the analysis of Bill C-36. I should say that my focus is on the extent to which civil liberties are either protected or not adequately protected by the bill. I am not an expert on police powers, but I do write and speak about civil liberties. That is what I would like to talk to you about today.

By way of introduction I would echo the words of Irwin Cotler, Member of Parliament, who spoke eloquently on this. There is no necessary opposition between the interests of security and the interests of liberty. Indeed, security is a prerequisite to liberty because we can only enjoy our liberties in a free and

Mme Weinrib: Il est important de se rapprocher le plus possible de ce que prévoit la Loi sur les mesures d'urgence: des rapports en temps réel. C'est particulièrement important pour le travail quotidien de ceux qui administrent ce genre de loi. S'ils savent, non pas qu'il y a une possibilité que quelqu'un conteste la loi et qu'on se retrouve devant les tribunaux dans trois ans, mais qu'il y a un traitement constant de l'information pertinente sur l'exécution de ces pouvoirs, ils changeront la façon dont ils se servent de ces pouvoirs.

L'existence de la Loi sur les mesures d'urgence, qui est conforme aux instruments internationaux des droits de la personne et aux Constitutions modernes, en permettant l'exercice de pouvoirs extraordinaires, nous donne un modèle dont on devrait s'inspirer.

Le sénateur Murray a raison lorsqu'il dit que certains aspects de la Loi sur les mesures d'urgence ne conviennent pas au défi tout particulier du genre de terrorisme auquel nous sommes confrontés. Peut-être que de semaine en semaine, ou de jour en jour, alors que les pays échangeront entre eux les renseignements obtenus, nous aurons une meilleure idée de ce qu'il faut faire. La surveillance constante de l'application de ces dispositions et, nous l'espérons, un examen périodique très rigoureux pour faire en sorte que l'on dispose des pouvoirs nécessaires, que l'on se débarrasse de ceux qui sont inutiles ou, peut-être, qu'on en élabore de nouveaux, mieux ciblés, voilà le genre de processus qu'il faut appliquer. Il doit être graduel et nous permettre d'analyser constamment la situation, comme dans la Loi sur les mesures d'urgence, pour juger si les pouvoirs conférés correspondent aux besoins réels.

La présidente: Merci à tous d'avoir comparu cet après-midi. Vous avez beaucoup appris et nous vous remercions d'être venus de si loin.

Le témoin suivant est M. Monahan, de la faculté de droit Osgoode Hall. Il fait presque partie de nos comités. Il témoigne chaque année sur ces questions complexes. Sans vous, nos séances ne seraient pas complètes. Merci d'être venu. Vous avez la parole.

M. Patrick J. Monahan, professeur de droit, Osgoode Hall Law School: Honorables sénateurs, je suis ravi de témoigner encore une fois devant vous. J'ai eu l'honneur de témoigner devant le comité de la Chambre des communes sur le projet de loi C-36, mais pas lorsque vous avez fait votre examen préliminaire.

Je n'en suis nullement vexé, sénateur. Mais je suis content d'être ici pour avoir l'occasion de vous parler de cet important projet de loi.

Prenons quelques instants pour parler du contexte dans lequel j'ai analysé le projet de loi C-36. Dans l'étude de ce projet de loi, je me suis concentré sur la protection, suffisante ou non, accordée aux droits et libertés. Je ne suis pas expert en matière de pouvoirs policiers, mais je m'exprime souvent au sujet des droits et libertés. C'est de cela dont je veux vous parler aujourd'hui.

Pour commencer, j'aimerais répéter les propos d'Irwin Cotler, député, qui a été si éloquent à ce sujet. La sécurité et la liberté ne s'opposent pas nécessairement. D'ailleurs, la sécurité est nécessaire à la liberté, puisque nous ne pouvons jouir de notre liberté, dans une société libre et démocratique, que si nous ne

democratic society if we have security from a terrorist threat, such as the type that we saw on September 11. Terrorist attacks and mass murder of innocents, are an assault on rights and an assault on liberty — not only on those who would lose their lives or suffer injuries in the attacks, but on all of us because those kind of wanton attacks and heinous crimes provoke the state to respond in a way that limits our liberties significantly. If those terrorist attacks are not halted, as we all know, the state will be forced to take ever more repressive and intrusive measures. We will have a downward spiral in which the values of our free and democratic society are imperilled.

In my view, it is essential that we as a society and country take the necessary action to prevent and to eradicate, if possible, these types of activities.

I would note as well that section 1 of the Charter of Rights refers to Canada as being a free and democratic society. Chief Justice Dixon, in his writing on section 1 of the Charter, notes that section 1 reflects the fact that Canada is a free and democratic society and gives effect to that value. To protect that value, sometimes requires measures in the interests of protecting security. That is what Bill C-36 is about.

I have noted the testimony before this committee. I appeared at the House of Commons and I did make some suggestions as to changes that I thought were necessary in the bill. I will get to those in a moment.

As a general matter, however, it seems to me that the focus and thrust of this bill is really on providing the tools to investigate and to prevent terrorist attacks through detecting terrorist attacks prior to their occurring and through destabilizing terrorist organizations. The bill is also aimed at making it an offence to facilitate or participate indirectly in terrorist activities. Finally, it is directed at the financing of terrorist organizations.

While our current criminal law does provide adequate tools to punish terrorist activity after the fact, the minister has argued — and I think with some force — that our current law does not provide the necessary tools to deal with those aspects of terrorist activity.

What then of the bill itself? As I indicated, I did appear at the House of Commons. I had suggested that there were some difficulties with the definition of terrorist activity and many other witnesses had similar comments.

There was a particular focus on the provision referring to lawful advocacy or dissent or stoppages of work. There was a concern that that provision might have swept into the web of terrorist activity such things as strikes or protests that might have been unlawful, but certainly were not the types of activities that were intended to be caught through the definition of terrorist activity. I had suggested that the word “lawful” should be deleted from that definition.

I had suggested some other amendments to that definition. I noticed that the minister has picked up on those suggestions and has narrowed the definition of “terrorist activity.” It is now clear that strikes, demonstrations or political protests will not be caught within the definition of “terrorist activity.” We can also take

sommes pas menacés par le terrorisme, dont on a vu les effets le 11 septembre. Les attentats terroristes et la tuerie d’innocents sont une atteinte aux droits et à la liberté — non seulement de ceux qui perdent leur vie ou qui sont blessés au cours de ces agressions, mais de nous tous, parce que ces crimes haineux font réagir l’État d’une manière qui limite énormément nos libertés. Si on ne met pas un terme à ces attentats terroristes, comme nous le savons tous, l’État sera forcé de prendre des mesures encore plus répressives et envahissantes. De fil en aiguille, les valeurs de notre société libre et démocratique seront compromises.

À mon avis, il est essentiel qu’une société et un pays prennent les mesures nécessaires pour prévenir et éliminer, si possible, ce genre d’agissements.

Je vous signale aussi que l’article 1 de la Charte des droits décrit le Canada comme une société libre et démocratique. Le juge en chef Dickson, dans les explications de ses décisions au sujet de cet article, note que l’article 1 témoigne du fait que le Canada est une société libre et démocratique, et qu’il incarne cette valeur. Pour protéger cette valeur, il faut parfois adopter des mesures visant à protéger la sécurité. C’est la raison d’être du projet de loi C-36.

J’ai lu les témoignages rendus devant votre comité. J’ai comparu devant le comité de la Chambre des communes et j’ai proposé certains changements que je jugeais nécessaires d’apporter au projet de loi. J’y viens dans un moment.

En général, toutefois, il me semble que ce projet de loi a vraiment pour objectif de fournir des moyens d’enquête et de prévention du terrorisme par la découverte des complots avant les attentats, et par la déstabilisation des organisations terroristes. Le projet de loi vise aussi à faire une infraction de la facilitation d’activités terroristes et de la participation indirecte à ces activités. Et enfin, il s’attaque au financement des organisations terroristes.

Notre droit pénal actuel nous offre des outils suffisants pour punir les terroristes après coup, mais la ministre déclare — avec raison, je crois — qu’il ne nous donne pas les outils nécessaires pour nous en prendre à ces éléments du terrorisme.

Qu’en est-il du projet de loi lui-même? Comme je l’ai dit, j’ai comparu devant le comité de la Chambre des communes. J’avais laissé entendre comme bon nombre d’autres témoins que la définition de l’activité terroriste présentait certains problèmes.

On s’est beaucoup penché sur la disposition se rapportant aux activités licites de revendication et de protestation et aux arrêts de travail. On craignait que cette disposition ne mette dans le même sac les véritables activités terroristes et les grèves, les manifestations qui, même illégales, ne sont certainement pas le genre d’activités auxquelles on songe dans cette définition de l’activité terroriste. J’avais proposé que le mot «licites» soit supprimé de la définition.

J’avais aussi proposé d’autres modifications de cette définition. J’ai constaté que la ministre en a tenu compte et a réduit la portée de la définition d’«activité terroriste». Il est désormais clair que les grèves, les manifestations, notamment politiques, ne sont pas prises en compte dans la définition d’«activité terroriste». On peut

comfort by the fact that there was another amendment added to say that expressive activity that does not involve terrorist activity will not fall within the reach of the definition of "terrorist activity."

The definition of "terrorist activity" has been significantly tightened, and that is the key to the bill. All of the other provisions of the bill, as you know, flow from that definition. The definition that we now have is adequate.

There were two other aspects of the bill that caused me some concern. One is the provision for investigative hearings, which, as you, know permit the police to detain individuals and to force them to answer questions, where there are reasonable grounds to believe that they may have information about an impending terrorist activity or an activity that has taken place.

The second aspect is the provision for preventive arrest whereby you can impose a recognizance on an individual if you believe it is necessary to prevent the carrying out of a terrorist activity. I said that these are new powers and they are not completely unprecedented. It is appropriate, therefore, that they be subject to some kind of sunset clause that will cause a real review of those powers. I notice the government has accepted that proposal.

The government has also instituted what I think is a fairly robust annual parliamentary review of the operation of those particular provisions, so that we will have detailed information on an annual basis as to how those provisions are actually applied in practice. Those are positive amendments. I certainly do not mean to discount the concerns, and I did not hear the entire testimony of the previous witnesses, but I suspect that they were raising concerns about those provisions. I do not mean to discount the fact that individuals might differ on that.

These are difficult choices and judgments that must be made. It seems that, with the additional safeguards that the government has now added in the form of the sunset clause and in the form of the annual review, these measures ought to be supported by the senators.

In general terms, there is a justification for taking action. It does not mean that we should not require that the action be measured, but it seems that in examining the provisions of this bill, there seems to be an attempt to balance and to ensure that the infringement of liberties is no greater than is necessary. I point out simply that these measures are less limiting of liberties than similar measures taken, or comparable measures taken, in the United States. Indeed, initial measures that were regarded in the U.S. as uncontroversial in September are similar to those of Bill C-36.

Honourable senators may have noticed other provisions, such as those for military trials that have been taken by the President, which have proven far more controversial. Those elements are not present in Bill C-36. We can take some comfort in knowing that there are comparable provisions in other jurisdictions, and we have not gone as far as the United States in some of its most recent initiatives.

aussi être réconforté à l'idée qu'un autre amendement a été fait, selon lequel l'activité d'expression qui ne comprend pas une activité terroriste ne sera pas considérée comme répondant à la définition d'activité terroriste.

La définition d'activité terroriste a été nettement resserrée et c'est un élément clé du projet de loi. Toutes les autres dispositions du projet de loi, comme vous le savez, découlent de cette définition. La nouvelle définition est correcte.

Deux autres aspects du projet de loi me préoccupaient. D'abord, la disposition sur les audiences d'investigation qui, comme vous le savez, permettent maintenant à la police d'incarcérer des personnes et de les forcer à répondre à des questions, s'il y a des motifs raisonnables de croire qu'elles ont de l'information au sujet d'une activité terroriste imminente ou d'un acte terroriste qui a eu lieu.

Il y a aussi la disposition relative à l'arrestation à titre préventif, qui permet d'imposer un engagement assorti de conditions à une personne, si l'on juge que c'est nécessaire pour éviter la mise à exécution d'un acte terroriste. J'ai dit qu'il s'agissait de nouveaux pouvoirs et qu'ils n'étaient pas tout à fait sans précédent. Il convient donc de les assujettir à une disposition de temporisation qui fera en sorte qu'on les réexaminera. Je constate que le gouvernement a accepté cette proposition.

Le gouvernement a aussi créé ce que j'estime être un examen parlementaire annuel assez exigeant de l'application de ces dispositions, afin qu'on ait chaque année des renseignements détaillés sur la façon dont elles ont été mises en oeuvre. Ce sont des amendements positifs. Je ne rejette pas les préoccupations exprimées, et je n'ai pas entendu le témoignage de tous les témoins qui m'ont précédé, mais je soupçonne qu'ils soulevaient des craintes au sujet de ces dispositions. Certains pourraient n'être pas d'accord avec moi, j'en conviens.

Ce sont des choix difficiles et il faut faire preuve de jugement. Il me semble qu'avec les garanties supplémentaires données par le gouvernement, soit la disposition de temporisation et l'examen annuel, ces mesures devraient recevoir l'appui des sénateurs.

En termes généraux, il y a lieu de prendre des mesures. Cela ne veut pas dire qu'on n'a pas à exiger que ces mesures soient modérées, mais il paraît à la lecture des dispositions de ce projet de loi, qu'on a essayé de trouver un juste milieu et de s'assurer que l'atteinte portée aux libertés soit limitée au strict nécessaire. Je fais remarquer tout simplement que ces mesures portent moins atteinte aux libertés que les mesures semblables ou comparables qui ont été prises aux États-Unis. En effet, les premières mesures qui ont été prises aux États-Unis et qui n'ont provoqué aucune controverse en septembre ressemblent aux mesures prévues au projet de loi C-36.

Les honorables sénateurs ont peut-être constaté que d'autres dispositions, notamment concernant des procès militaires prévus par le président, ont soulevé beaucoup plus de controverse. De telles dispositions ne se retrouvent pas dans le projet de loi C-36. Il est rassurant de savoir qu'il existe des dispositions comparables dans d'autres pays, et que nous ne sommes pas allés aussi loin que les États-Unis avec certaines de ces initiatives très récentes.

Senator Beaudoin: It is a pleasure to see you back before the committee. Our concern is in the area of the equilibrium between civil liberties and rights and freedoms, of course, and the effectiveness of the system, because we need some additional power. However, we must have a balance. In our pre-study, we agreed on the necessity of a sunset clause. Minister McLellan clearly stated that the bill is permanent. The government made that decision, and it is quite appropriate.

This morning, Professor Mendes put the emphasis on the annual report, or on the sunset clause. We need both because the measure will be permanent, although we may always change that, of course. Parliament, within its sphere, is always supreme. We are certainly aware that it is not a simple thing to legislate on such a level every five years. Therefore, we need to balance all the interests and, of course, to have all the appropriate checks and balances.

I understand that you agree with the principle of a sunset clause. In our pre-study, it was global at first and now it is partial. Do you agree that it should be partial only?

Mr. Monahan: Yes. I was of the view that the sunset clause should apply specifically to the investigative hearings and the preventive arrest because these were novel kinds of powers for which we did not have a track record to know how they would be applied in practice. For that reason, I thought it was justified to apply a sunset clause.

In respect of other provisions of the bill, for example, the definition of "terrorist activity," which lies at the heart of the bill, I see no reason to provide for that definition ceasing to apply. It is either correct or it is not correct. If it is not correct, it should be amended; if it is correct, then there is no reason to impose a sunset clause. That is because we know that the activities of September 11 were not an anomaly, but rather they were the continuation of an emerging trend over the past number of years. Unfortunately, we can expect that trend to continue for the foreseeable future.

I do not see any reason why, for example, you would put a sunset clause on this entire bill. However, it is those particular powers that seem to me to be novel and to raise particular concerns for which there should be the sunset clause. That is why I am also comforted by the annual review, which I know that this committee, in its pre-study, recommended. The government wisely acted on the recommendation that this committee made.

Senator Beaudoin: There is one thing that is not in the bill: The annual report.

Mr. Monahan: You recommended an annual report.

Senator Beaudoin: No, we did not. Mr. Mendes recommended that earlier today.

Senator Fraser: We recommended it.

Le sénateur Beaudoin: C'est un plaisir de vous revoir devant le comité. Nous nous préoccupons de l'équilibre entre les droits et libertés civiles, bien sûr, et l'efficacité du régime, car nous avons besoin de certains pouvoirs supplémentaires. Or, il faut trouver le juste milieu. Dans notre étude préliminaire, nous avons convenu qu'une disposition de temporarisation s'imposait. La ministre McLellan a bien précisé que le projet de loi est permanent. Le gouvernement a pris cette décision, et elle est tout à fait indiquée.

Ce matin, le professeur Mendes a insisté sur le rapport annuel, ou la disposition de temporarisation. Nous avons besoin des deux, puisque la loi sera permanente, bien que nous puissions toujours changer cela, bien entendu. Le Parlement, dans les limites de son ressort, est toujours suprême. Nous savons parfaitement qu'il n'est pas facile d'adopter ce genre de loi tous les cinq ans. Nous devons donc concilier tous les intérêts opposés et, bien entendu, prévoir tous les contrôles et vérifications qui s'imposent.

Je crois comprendre que vous appuyez le principe d'une disposition de temporarisation. Dans notre étude préliminaire, il s'agissait d'une disposition générale, et maintenant, elle n'est que partielle. Êtes-vous d'accord pour dire qu'elle ne devrait être que partielle?

M. Monahan: Oui. J'étais d'avis que la disposition de temporarisation devrait s'appliquer spécifiquement aux audiences d'investigation et à l'arrestation à titre préventif, puisqu'il s'agit de pouvoirs inédits et sans précédent, ce qui fait que nous ne savons pas comment ils seront exercés en pratique. Voilà pourquoi je pensais qu'il y avait lieu de prévoir une disposition de temporarisation.

Pour ce qui est des autres dispositions du projet de loi, par exemple, la définition d'«activité terroriste», qui est au cœur du projet de loi, je ne vois pas pourquoi cette définition devrait cesser de s'appliquer. Ou bien elle est juste, ou bien elle ne l'est pas. Si elle n'est pas juste, qu'on la modifie; si elle est juste, la disposition de temporarisation ne devrait pas s'y appliquer. Nous savons, en effet, que les incidents du 11 septembre n'étaient pas une anomalie, mais plutôt la continuation d'une tendance émergente depuis quelques années. Malheureusement, on peut s'attendre à ce que cette tendance se prolonge dans un avenir prévisible.

Je ne vois pas pourquoi, par exemple, on prévoirait une clause de temporarisation qui s'appliquerait à tout le projet de loi. Or, la disposition de temporarisation devrait justement s'appliquer aux pouvoirs particuliers qui, à mon avis, sont nouveaux et soulèvent des préoccupations particulières. Voilà pourquoi je suis également rassuré par l'examen annuel, et je sais que votre comité l'a recommandé dans son étude préliminaire. Le gouvernement a sagement suivi votre recommandation.

Le sénateur Beaudoin: Il y a une chose que le projet de loi ne prévoit pas: le rapport annuel.

M. Monahan: Vous avez recommandé un rapport annuel.

Le sénateur Beaudoin: Non, nous ne l'avons pas recommandé. M. Mendes l'a recommandé plus tôt aujourd'hui.

Le sénateur Fraser: Nous l'avons recommandé.

Mr. Monahan: You recommended the appointment of a special officer.

Senator Beaudoin: Since the legislation will be permanent, it may be that the Supreme Court will be more severe in the interpretation of section 1. When we use the emergency measures, it is so transitory and so extraordinary that they may be lenient on the interpretation of section 1. In this case, they will be more severe because the bill will last perhaps many years. What is your view on this?

Mr. Monahan: My view is either we believe that the measures in the bill are justified, or they are not. I believe that they are justified. However, someone might not believe that these measures are justified and want the Supreme Court to be lenient because of the concern that the bill is suspect. That person would want a sunset clause to make it temporary so that the Supreme Court would let it go through without subjecting it to a proper analysis.

I do not think that is the basis upon which the Senate should be proceeding. The Senate should be proceeding on the basis of whether the bill has merit. Is it an appropriate measure? If it is, then I am confident that the Supreme Court of Canada will uphold it on that basis.

Senator Beaudoin: I am still inclined to think that the idea of a total sunset was not bad. I agree with you about the definitions and things of that sort. There are now only two cases with a sunset clause, if I am not mistaken. I would have preferred more than that because the additional powers that are not restricted to two only. If it is good for two, we may find that it is good for more. I do not see why, logically we should not extend that to those cases also.

Mr. Monahan: What are those cases, senator? There is no reason in logic why you could not extend it. Take, for example, the financing of terrorist activity or the facilitation of terrorist activity. Why should those offences be made temporary? I do not see why they should be made temporary, because there are international conventions that we have signed that commit us to enact laws to make those offences. Therefore, why would we say that we have any doubt about the necessity of such a measure? If we have no doubt about the necessity of the measure, I think there is no reason to impose a sunset clause for some unspecified reason.

Senator Beaudoin: Ms Weinrib and another witnesses this morning suggested that Bill C-36 is a kind of implementation of the treaties that we have signed internationally on the same questions as Bill C-36.

We do not very often passing legislation in support of treaties. We should do that because we are entering treaties and we must legislate to give effect to them. That is part of our system of constitutional law.

M. Monahan: Vous avez recommandé la nomination d'un fonctionnaire spécial.

Le sénateur Beaudoin: Puisque la loi sera permanente, la Cour suprême pourrait être plus sévère dans son interprétation de l'article 1. Quand on a recours aux mesures d'urgence, elles sont si temporaires et si extraordinaires que la Cour dans son interprétation de l'article 1, peut être plus indulgente. Mais dans ce cas-ci, la Cour suprême sera plus sévère parce que le projet de loi pourrait être en vigueur pendant des années. Qu'en pensez-vous?

M. Monahan: À mon avis, on peut croire que les mesures proposées dans le projet de loi sont justifiées ou qu'elles ne le sont pas. Je crois qu'elles le sont. Mais quelqu'un pourrait penser le contraire et souhaiter que la Cour suprême soit indulgente, à cause des problèmes liés au projet de loi. Cette personne voudrait une disposition de temporarisation pour rendre le projet de loi temporaire, afin que la Cour suprême n'en fasse pas une analyse aussi serrée.

Je ne crois pas que cela devrait entrer en considération pour le Sénat. Le Sénat doit faire l'étude du projet de loi en fonction de son bien-fondé. Est-ce une mesure appropriée? Si elle l'est, je suis convaincu que la Cour suprême du Canada confirmera la validité de la loi, pour cette raison.

Le sénateur Beaudoin: Je suis toujours enclin à penser que la disposition de temporarisation pour l'ensemble du projet de loi n'était pas une mauvaise idée. Je suis d'accord avec vous, au sujet des définitions et choses de ce genre. Il n'y a plus maintenant que deux éléments assujettis à la disposition de temporarisation, si je ne m'abuse. J'en aurais préféré davantage, parce que les pouvoirs supplémentaires ne sont pas limités qu'à ces deux éléments. Si c'est bon pour deux éléments, ça pourrait l'être pour d'autres aussi. Je ne vois pas pourquoi, en toute logique, on n'appliquerait pas la clause d'extinction à ces autres éléments aussi.

M. Monahan: Quels éléments, sénateur? Il est vrai qu'en toute logique, rien ne devrait empêcher que la clause de temporarisation s'applique à autre chose. Prenons l'exemple du financement des activités terroristes ou de la facilitation des activités terroristes. Pourquoi devrait-il s'agir d'infractions temporaires? Je ne vois pas pourquoi il faudrait en faire des infractions temporaires, puisque nous avons signé des conventions internationales, nous engageant ainsi à adopter des lois créant ces infractions. Par conséquent, pourquoi exprimerions-nous un doute au sujet de la nécessité d'une pareille mesure? Si nous n'avons pas de doute au sujet de la nécessité de la mesure, il n'y a pas lieu de l'assujettir à une clause de temporarisation, pour des raisons qu'on ne peut préciser.

Le sénateur Beaudoin: Mme Weinrib et d'autres témoins, ce matin, ont laissé entendre que le projet de loi C-36 sert à mettre en oeuvre les traités internationaux que nous avons signés et qui portaient sur les mêmes sujets que le projet de loi C-36.

Il n'arrive pas très souvent qu'on adopte des lois qui se rapportent à des traités. Il faut le faire parce qu'en signant un traité, nous devons légiférer pour le mettre en vigueur. Cela fait partie de notre régime de droit constitutionnel.

Ms Weinrib may be right when she said that this bill is one possibility of implementation. I would like to know your reaction to that?

Mr. Monahan: I would agree with Ms Weinrib, although I did not hear her testimony. I think that she is correct, assuming that is what she said. For example, the convention on the suppression of financing of terrorist activity permits Canada to enact legislation to prevent such activity. By enacting the statute, we are acting to implement our obligations under those conventions.

Senator Beaudoin: You agree with that?

Mr. Monahan: Yes.

Senator Fraser: I will ask you for a short law lecture.

Mr. Monahan: That is an oxymoron.

Senator Fraser: A number of witnesses before this committee have suggested that it would be useful to include in this bill a non-discrimination clause. It sounds attractive because we are all deeply concerned that this bill not facilitate that kind of thing.

However, the longer I am in the Senate, the more I realize that nothing is ever simple. I have been brooding about this.

It has occurred to me that it may be a precedent. It may have unintended consequences that if we start to include in some bills non-discrimination clauses that basically echo the Charter. Then those that do not include such clauses will end up being second-class bills in which, by implication, one might assume some degree of discrimination is permitted because they did not say it was not. Is that loopy reasoning?

Mr. Monahan: I do not think it is loopy reasoning at all. I would say, that as you quite properly noted, we do already have an anti-discrimination provision, which is the section 15 of the Charter of Rights.

Of course, as senators know, that applies not merely to a statute and the terms of the statute, but to the way in which the statute is administered. The police or other law enforcement agencies, where they are granted discretion under the terms of the statute, must exercise that discretion in accordance with the Charter, including section 15.

My concern about including an anti-discrimination clause would be that unless it was identical to the Charter — in which case it would seem to add nothing — then we would raise the possibility that there would be something slightly different in the wording of the anti-discrimination clause that we might include in the bill as opposed to the Charter.

If that were so, then I think that would raise difficulties. Then the courts would have to determine why one word or another was included in one but not the other.

Mme Weinrib peut avoir raison lorsqu'elle dit que le projet de loi est une possibilité de mise en oeuvre. Qu'en pensez-vous?

M. Monahan: Je suis d'accord avec Mme Weinrib, même si je n'ai pas entendu son témoignage. Je crois qu'elle a raison, si c'est bien ce qu'elle a dit. Par exemple, la convention pour la répression du financement du terrorisme permet au Canada d'adopter une loi visant à prévenir cette activité. En adoptant cette loi, nous nous acquittons de nos obligations en vertu de ces conventions.

Le sénateur Beaudoin: C'est bien ce que vous pensez?

M. Monahan: Oui.

Le sénateur Fraser: Je vais vous demander une courte leçon de droit.

M. Monahan: C'est une contradiction.

Le sénateur Fraser: Bon nombre de témoins ont dit au comité qu'il serait utile d'inclure dans ce projet de loi des dispositions de non-discrimination. C'est une idée qui semble intéressante, puisque nous croyons tous profondément que ce projet de loi ne devrait pas faciliter ce genre de choses.

Toutefois, plus j'acquies d'expérience du Sénat, plus je me rends compte que rien n'est jamais simple. C'est une question qui m'obsède.

L'idée m'a traversé l'esprit que cela pourrait constituer un précédent qui risque d'avoir des conséquences imprévues si nous commençons à inclure dans certains projets de loi des dispositions de non-discrimination qui ne font que répéter celles de la Charte. Les projets de loi qui ne renferment pas de telles dispositions finiront par être considérés comme des mesures de deuxième ordre qui, par déduction, pourraient donner l'impression qu'elles permettent une forme de discrimination parce qu'elles n'ont pas stipulé le contraire. Ce raisonnement est-il tiré par les cheveux?

M. Monahan: Non, bien au contraire. À mon avis, comme vous l'avez signalé à juste titre, il existe déjà une disposition qui interdit la discrimination, à savoir l'article 15 de la Charte des droits.

Bien sûr, comme les sénateurs le savent, cela s'applique non seulement à une loi et à son texte, mais aussi à la façon dont elle est appliquée. La police ou les autres organismes d'application de la loi doivent exercer le pouvoir discrétionnaire que leur confère la loi, le cas échéant, en conformité avec la Charte, y compris l'article 15.

Ce qui me préoccupe à l'idée d'inclure une disposition anti-discrimination, c'est que, à moins que celle-ci ne soit identique à celle de la Charte — auquel cas elle n'ajouterait rien — nous risquerions d'en arriver à un libellé légèrement différent entre la disposition anti-discrimination du projet de loi et celle de la Charte.

Si c'était le cas, cela poserait des problèmes, à mon avis. Il faudrait que les tribunaux déterminent pourquoi un terme ou un autre se trouve dans une des dispositions mais pas dans l'autre.

If they were simply identical, I would see no purpose. If they are to be different, I see problems of interpretation in terms of trying to determine what was really meant. Did they mean that the Charter applies or is there some other set of principles?

I think that it is unnecessary because we have already the anti-discrimination clause in the Charter of Rights.

Senator Bryden: The report that the pre-study committee of the Senate made and presented in the Senate had a number of recommendations. The Senate adopted the amendments unanimously. Other people had good ideas as well, but the amendments that were made to the original bill reflected the amendments that were proposed in that pre-study report in many particulars of the report. In my experience, it was rather shocking the number that were tracked and that we were successful on. However, I think there were two amendments that the House committee did not pick up on. There were certainly two that are not contained in the bill that was finally passed by the House of Commons.

You have discussed one of them. One was that there be a sunset clause on the entire bill with the exception of those provisions that dealt with the implementation of international treaties. In the bill, as you know, is the sunset on the two areas that are of concern.

The other recommendation that was not included is that of parliamentary oversight. I am speaking from memory, but that there was to be an officer of Parliament to oversee the operations of this bill who would report. There was no officer of Parliament created by Bill C-36. There is to be an annual report by the Minister of Justice on the operations of the bill. There is to be a report by the Solicitor General. As well, of course, we have the reports from the Privacy Commissioner and all of the other usual things. In addition to that, the provinces have agreed to have reports on their administration at the provincial levels by their solicitor general, if they have one, or their attorney general, if they only have an Attorney General.

The issue is still before this committee. In three years, there is a general review of the bill and in five years a sunset of those two provisions. There is still an issue whether in addition to what is there, we should still be considering an amendment to go back to the House of Commons based on creating an oversight by an officer of Parliament or ramping up one of the officers that already exists. The Commissioner of Human Rights having oversight for the entire bill was suggested this morning.

Having set that up, I would like to have your view on the constitutional relationship between the divisions of powers because so much of what is under this bill will be administered at a provincial level, not a federal level. In particular, what is your view of the role of an officer of Parliament?

Si elles étaient tout simplement identiques, cela ne servirait à rien. Si ces dispositions sont différentes, j'entrevois des problèmes d'interprétation pour essayer de déterminer leur véritable sens. Est-ce à dire que la Charte s'applique ou qu'il faut suivre un autre ensemble de principes?

À mon avis, c'est inutile car il existe déjà une disposition anti-discrimination dans la Charte des droits.

Le sénateur Bryden: Le rapport que le comité sénatorial chargé de l'étude préliminaire a présenté au Sénat renfermait certaines recommandations. Le Sénat a adopté les amendements à l'unanimité. D'autres personnes ont eu également de bonnes idées, mais les amendements qui ont été apportés au projet de loi initial tenaient compte de ceux qui étaient proposés dans le rapport de l'étude préliminaire à divers endroits précis. D'après mon expérience, il était très surprenant de voir le nombre d'amendements auxquels on a donné suite. Toutefois, je pense que le comité de la Chambre n'a pas repris deux de nos amendements. Ce sont deux propositions d'amendement qui ne se trouvent pas dans le projet de loi que la Chambre des communes a fini par adopter.

Vous avez discuté de l'un d'entre eux. Il s'agissait d'appliquer une disposition de temporisation à l'ensemble du projet de loi, à l'exception des dispositions portant sur la mise en vigueur des traités internationaux. Dans le projet de loi, comme vous le savez, on prévoit une clause de temporisation dans les deux domaines préoccupants.

L'autre recommandation qui n'a pas été retenue prévoyait une surveillance parlementaire. Je parle de mémoire, mais on devait créer un poste de mandataire du Parlement chargé de surveiller l'application de ce projet de loi et de présenter un rapport. Or, ce mandataire du Parlement n'est pas prévu dans le projet de loi C-36. C'est la ministre de la Justice qui doit présenter un rapport annuel sur l'application du projet de loi. Le solliciteur général également. Il y a également, cela va de soi, les rapports du commissaire à la protection de la vie privée et toutes les autres mesures habituelles. En outre, les provinces ont convenu de demander à leur solliciteur général, le cas échéant, ou à leur procureur général, là où il n'y a que ce dernier, de présenter un rapport sur l'application de ce projet de loi au niveau provincial.

Le comité n'a pas résolu cette question. Dans trois ans, il doit y avoir un examen général du projet de loi et dans cinq ans, ces deux dispositions doivent cesser de s'appliquer. Nous continuons de nous interroger sur l'opportunité, outre les dispositions déjà prévues, de soumettre un amendement à la Chambre des communes qui prévoirait la mise en place d'un mécanisme de surveillance par un mandataire du Parlement ou une modification du mandat de l'un des mandataires déjà en place. Ce matin, quelqu'un a suggéré de confier cette fonction de surveillance au commissaire aux droits de la personne.

Cela dit, j'aimerais connaître votre opinion quant au rapport constitutionnel qui existe entre la répartition des pouvoirs, car une bonne partie des dispositions de ce projet de loi seront appliquées par les provinces et non par le gouvernement fédéral. Notamment, que pensez-vous du rôle d'un mandataire du Parlement?

I will put into that one other aspect. As Senator Beaudoin indicated earlier, we could have proceeded by way of invoking the Emergencies Act to deal with this. We have not done that; we will have a permanent act. However, we look at the apparatus within the Emergencies Act to find an apparatus to oversee this act.

Having done that brain dump, such as it is, I would like to hear your comments.

Mr. Monahan: First, it is essential that there be effective review and oversight. The proposal to establish an officer of Parliament with a specific mandate to review this bill is an interesting one. It does raise a number of difficulties, some of which you have mentioned.

First, the administration of justice is a provincial jurisdiction. Most of the police forces are under the control of the attorneys general or the solicitors general of the provinces. Therefore, I am not certain how the officer of Parliament would effectively review those bodies. It may be that it could be worked out through agreement.

Second, there already exist review mechanisms for federal police forces. The RCMP and CSIS already have mechanisms to review their activities. Again, they will be the primary persons enforcing the law.

The other question is how would this new officer of Parliament work in conjunction with these other mechanisms that we have? An alternative might be to see whether the mechanisms that already exist could be used. I do not know whether the Canadian Human Rights Commissioner really has the expertise to deal with this. Perhaps the intelligence review committee or other bodies that already exist could, within their mandate, review some of these matters. I like to be practical about things and not set up a new a commission or body every time we pass a new statute, but rather try to see what we already have.

I do think that it is important that there be effective oversight. The provisions for annual reporting are quite useful. It will be important. The three-year review of the entire act will be important as well. As senators know, when there are parliamentary reviews of that type, they are often quite significant and generate useful analyses.

I do not have a strong view one way or another. I have some questions about how it would work. I wonder whether we could not build on existing institutions and review mechanisms.

Senator Bryden: We have had before us one officer of Parliament, the Privacy Commissioner. When asked a similar type of question — but only as it related to his role — he indicated that the creation of a supervisor to do what he does, if that is part of what this overriding person is, would create an entire new bureaucracy. If it were basically to do the same thing as he does,

Je voudrais ajouter un autre aspect de la question. Comme l'a dit plus tôt le sénateur Beaudoin, nous aurions pu, pour régler la situation, invoquer la Loi sur les mesures d'urgence. Nous ne l'avons pas fait; nous allons adopter une loi permanente. Toutefois, nous nous tournons vers la Loi sur les mesures d'urgence pour trouver un mécanisme de surveillance de l'application de cette loi.

Après avoir vidé mon sac comme je viens de le faire, j'aimerais savoir ce que vous en pensez.

M. Monahan: Tout d'abord, il est essentiel de prévoir un mécanisme d'examen et de surveillance efficace. Le projet de création d'un poste de mandataire du Parlement ayant pour mandat précis d'examiner l'application de cette loi est intéressant. Cela pose certains problèmes et vous en avez parlé.

Premièrement, l'application de la justice est du ressort provincial. La plupart des corps policiers relèvent des procureurs généraux ou des solliciteurs généraux des provinces. Par conséquent, je ne vois pas comment ce mandataire du Parlement pourrait procéder à un examen de manière efficace. On pourrait trouver une solution dans le cadre d'une entente.

En second lieu, il existe déjà des mécanismes d'examen s'appliquant aux corps policiers fédéraux. La GRC et le SCRS disposent déjà de mécanismes d'examen de leurs activités. Là encore, ils seront aux premières lignes pour l'application de la loi.

Il faut par ailleurs se demander si les fonctions de ce nouveau mandataire du Parlement s'ajouteront aux mécanismes déjà en place. On pourrait, à titre de solution de rechange, voir s'il est possible de recourir aux mécanismes qui existent déjà. Je ne sais pas si le commissaire canadien aux droits de la personne a vraiment les compétences voulues pour s'occuper de ce genre de choses. Le comité de surveillance du renseignement ou un autre organisme déjà en place pourrait fort bien, dans le cadre de son mandat, examiner certaines de ces questions. J'ai un esprit assez pragmatique et j'hésite à créer une nouvelle commission ou un nouvel organisme chaque fois que nous adoptons une nouvelle loi, car je pense qu'il vaut mieux mettre à profit ce que nous avons déjà.

Je pense toutefois qu'il importe de mettre en place une surveillance efficace. Les dispositions relatives au rapport annuel sont très utiles. Elles seront importantes, au même titre que l'examen de l'ensemble de la loi devant avoir lieu au bout de trois ans. Comme les sénateurs le savent, ce genre d'examen parlementaires revêt souvent une grande importance et donne lieu à des analyses utiles.

Je n'ai pas d'idée préconçue à ce sujet. Je me pose certaines questions quant à la façon dont les choses pourront se passer. Je me demande s'il n'est pas possible de recourir aux institutions et mécanismes d'examen qui existent déjà.

Le sénateur Bryden: Un des mandataires du Parlement, le commissaire à la protection de la vie privée, a comparu devant notre comité. Lorsqu'on lui a posé une question semblable — mais uniquement en rapport avec ses fonctions — il a dit que la création d'un superviseur pour assumer les mêmes fonctions que lui, si toutefois cela fait partie de son mandat, exigera la mise en

that would be redundant. I think that he said that one is redundant and the other is unacceptable.

I do not know whether it improves the situation if you reach into four people and you choose one office to which the others would report.

It might possible to enhance the authority and the responsibility of one group through their legislation. It could be SIRC, the Privacy Commission, the Information Commission or even the Human Rights Commission.

Mr. Monahan: The advantage in having those bodies involved is that while a report from the minister or ministers is useful, that will be the government's view. The advantage of someone like the Privacy Commissioner or the independent intelligence review committee is that it will test that to some degree and force the minister to justify the views that are taken. There is merit in having those particular institutions that we already have to play a role in reporting on how this bill is impacting on their various areas of expertise and responsibility.

Senator Kelleher: I will follow on Senator Bryden's question, specifically concerning proposed section 83.31 and the reports of the Attorney General and of the Solicitor General. Earlier you said, and I believe the words you used that caught my attention were "a robust review process already in place" by virtue of the amendments."

When the Senate was preparing its report on pre-study and recommended an officer of Parliament, it was because of a desire to have someone at arm's length from the government — the executive, that is, the cabinet — to report to Parliament directly.

When one looks at the content of the reports as outlined in proposed section 83.31 and the various new subsections, it consists of nothing more than a statistical list. It does not tell us anything about the cases; it does not tell us how many were rejected; and it does not tell us whether they were serious or anything of that nature. That bothers me. It is not helpful, and it is just a statistical monitoring.

More importantly, they are reporting on their own activities that they have caused to occur during the year. Human nature being what it is — if I had, during my tenure as Solicitor General, fouled up, I would not be too anxious to have that in my report. Hence, I am concerned about how effective this will be in helping in this area. I agree with your suggestion that we take a look at other existing functions or commissions so that we do not build a bureaucracy.

I am somewhat familiar with SIRC, having been under their supervision for a couple of years. They have a bureaucracy that has some experience in these areas relating to the type of

place de toute une nouvelle bureaucratie. Si cette autorité suprême doit faire essentiellement la même chose que lui, cela ferait double emploi. Il a déclaré, sauf erreur, que dans un cas il y aura double emploi et que dans l'autre, la proposition est inacceptable.

Je ne sais pas si, en choisissant une des quatre instances dont relèveront les autres, on pourra améliorer les choses.

On pourrait accroître les pouvoirs et les responsabilités d'un groupe par le biais de sa loi habilitante. Il pourrait s'agir du CSARS, du Commissariat à la protection de la vie privée, du Commissariat à l'information ou même de la Commission des droits de la personne.

M. Monahan: L'avantage qu'il y a à faire participer ces organismes, c'est que même si un rapport d'un ou plusieurs ministres est utile, cela représentera toutefois l'opinion du gouvernement. Si l'on confie cette fonction au commissaire à la protection de la vie privée ou au comité indépendant de surveillance du renseignement, le gouvernement sera davantage tenu de rendre des comptes et la ministre devra justifier ses prises de position. Il est avantageux de demander à ces institutions précises qui existent déjà de donner leur avis sur les répercussions que cette nouvelle loi a sur leurs champs de compétence et de responsabilité respectifs.

Le sénateur Kelleher: Ma question fait suite à celle du sénateur Bryden, au sujet du projet d'article 83.31 et des rapports que présenteront le procureur général et le solliciteur général. Vous avez dit plus tôt, et vos paroles m'ont frappé, qu'il existait déjà un solide processus d'examen du fait des amendements.

Lorsque le Sénat préparait son rapport à la suite de son étude préliminaire et a recommandé de confier ce rôle à un mandataire du Parlement, c'était parce que nous souhaitions qu'une personne tout à fait indépendante du gouvernement — de l'exécutif, c'est-à-dire du conseil des ministres — relève directement du Parlement.

Lorsqu'on examine le contenu des rapports, d'après le libellé du projet d'article 83.31 et des divers nouveaux paragraphes, on constate qu'il ne s'agit de rien d'autre qu'une liste de données statistiques. Cela ne nous apprend rien sur le nombre de cas, ni sur la proportion qui ont été rejetés, ni encore s'il s'agissait de choses graves, ou autres renseignements du même genre. Cela me préoccupe. Ce genre de rapport n'est pas utile puisqu'il s'agit simplement de contrôle statistique.

Et surtout, les ministres présentent un rapport sur leurs propres activités entreprises sur leurs initiatives au cours de l'année. La nature humaine étant ce qu'elle est — si j'avais fait une gaffe, au cours de mon mandat de solliciteur général, je n'aurais pas été très chaud pour en faire état dans mon rapport. C'est pourquoi je m'inquiète de l'efficacité de ce genre de rapport. Je conviens avec vous qu'il faut envisager de faire intervenir d'autres commissions ou instances qui existent déjà pour éviter de créer une toute nouvelle bureaucratie.

Je connais assez bien le CSARS, ayant été sous sa surveillance pendant deux ans. Le comité dispose d'une bureaucratie qui a une certaine expérience de ce domaine et qui sait quels enseignements

reporting and what to look for. They would probably be dealing with the various areas of which SIRC has knowledge.

I am concerned that what we have now is really not all that strong. Do you have comments on those thoughts?

Mr. Monahan: Senator, you make an excellent point about the value of having an independent body — independent of the government — to review these reports and to review these activities generally. The information that we have will be useful to us because we will at least know the extent to which these powers are being used. They must tell us how many cases there are; and they must tell us how many cases there are in which, for example, persons are required to enter into recognizances. We will also have those reports by province, because the provincial attorneys general shall publish reports. That information will be of use and of value to see the extent to which these powers are being used. For example: Are thousands of people being rounded up and forced to enter into these recognizances? If so, why is this being done?

The information will allow a kind of public scrutiny of the manner in which these powers are exercised. I agree with you that it would be useful to have oversight by an independent body, institution or entity. I am not certain that you need to create a new body.

Senator Kelleher: I agree with you and the good senator on that point.

Senator Andreychuk: Mr. Monahan, you opened your remarks to us today by saying that there are no liberties without security. I must admit that I was somewhat surprised at that opening. Having worked, not extensively but somewhat, in the human rights field, I did not believe there was a hierarchy of human rights. There is interplay between human rights. To what extent do we infringe on liberties to gain some security?

As I understand Bill C-36, we do not have a guarantee of security in any way. We have a measure of more security, we hope, than that. The question is, "What are we trading off?"

I did not realize that you might have characterized this as security trumps everything else in the human rights field. That certainly was a comment that some countries would use as their defence for not giving human rights a priority in their country. They would say, "But you see, we have a security issue, and so we need all these rights, police powers and control mechanisms. We cannot possibly give the measure of liberty and individual rights because we have a security issue."

Those who worked in the human rights field fought back to say that it is always a competing test between all of these rights and the right balance and proportionality, and to what extent one intrudes on human rights. It should be the least in order to get the most for security. Could you comment on why you characterize it

il faut essayer d'obtenir dans ce genre de rapport. Cela se rapporterait sans doute aux divers domaines qui sont du ressort du CSARS.

Ce qui me préoccupe, c'est que le mécanisme prévu ne sera pas assez rigoureux. Qu'en pensez-vous?

M. Monahan: Sénateur, vous faites une remarque très pertinente au sujet de l'intérêt de confier à un organisme indépendant — indépendant du gouvernement — le soin d'examiner ces rapports et ces activités en général. Les renseignements dont nous disposons nous seront utiles car nous saurons au moins dans quelle mesure ces pouvoirs ont été invoqués. Les rapports doivent nous indiquer le nombre de cas qu'il y a eu, et combien de ces cas concernaient, par exemple, des personnes tenues de contracter des engagements. Nous disposerons également des rapports des provinces, car les procureurs généraux provinciaux devront les publier. Cette information sera utile et intéressante pour déterminer dans quelle mesure ces pouvoirs ont été utilisés. Par exemple: est-ce que des milliers de gens ont été rassemblés et obligés de contracter un engagement? Dans ce cas, pourquoi l'a-t-on fait?

Les renseignements permettront un examen public minutieux de la façon dont le gouvernement exerce ces pouvoirs. Je conviens avec vous qu'il serait utile de confier ce mandat de surveillance à une institution, une entité ou un organisme indépendant. Je ne suis pas convaincu qu'il faille créer une nouvelle instance.

Le sénateur Kelleher: Je suis d'accord avec vous et avec le bon sénateur à ce sujet.

Le sénateur Andreychuk: Monsieur Monahan, au début de votre intervention aujourd'hui, vous avez dit que les libertés n'existent pas sans sécurité. Je dois admettre que j'ai été surprise par cette introduction. Après avoir travaillé un certain temps dans le domaine des droits de la personne, je n'ai jamais cru en une hiérarchie de ces droits. Il existe une action réciproque entre les droits de la personne. Dans quelle mesure empiétons-nous sur les libertés individuelles dans l'intérêt de la sécurité?

D'après mon interprétation du projet de loi C-36, il n'existe absolument aucune garantie de sécurité. J'espère que nous plaçons plus haut que cela la barre en matière de sécurité. Reste à savoir ce qui fait l'objet de ce compromis?

Je n'avais pas compris que vous vouliez dire que la sécurité l'emporte sur tout le reste dans le domaine des droits de la personne. C'est un argument que certains pays ont invoqué pour justifier le fait qu'ils n'accordent pas la priorité aux droits de la personne sur leur territoire. Ils ont dit: «Vous comprenez, nous avons un problème de sécurité et nous avons donc besoin de tous ces droits, pouvoirs policiers et mécanismes de contrôle. Il nous est impossible d'accorder une liberté totale et des droits individuels à cause de notre problème de sécurité.»

Ceux qui ont travaillé dans le domaine des droits de la personne ont réagi en disant qu'il faut toujours trouver un juste milieu entre tous ces droits et dans quelle mesure on empiète sur les droits de la personne. Il faudrait toujours assurer un maximum de sécurité pour un minimum de droits supprimés. Pourriez-vous nous

so absolutely, although that has not been my understanding of our approach?

Mr. Monahan: Certainly. I did not mean to give the impression that security trumps all or that security always trumps liberty. I meant to say that security, however, is in some senses a pre-condition to liberty. What I mean by that is that it is not the case that by enhancing security, we necessarily take away from liberty. We could, but I am not saying that every time we want to enhance security we do not want to hear about liberty. I am saying that, if we do not have a minimum level of security in society, there is no liberty.

In other words, a free and democratic society — a society dedicated to the rule of law — assumes that citizens have a minimum level of security to go about their daily lives and to be free of terrorist attack. Civil society assumes that there is a basic protection and security of individuals such that terrorist activity, if it were allowed to go unpunished, would be a threat to liberty. Not that by enhancing security we are necessarily taking away from liberty. That was my simple point.

I agree that, at some point, we can go too far in taking measures in the interests of security. We must also recognize that the failure to take measures to protect security can also involve a diminution of our liberty.

I do not see any reason why taking measures to enhance human security can detract from liberty. It can reinforce the basis of a free and democratic society, which is necessary to have liberty.

Senator Andreychuk: Taking into account the *Oakes* case that everyone is quoting and the proportionality tests therein, it seems that it is a constant struggle. We do not know what we are facing. The minister has said that there is a threat facing Canada. We have not had the direct assault, but we certainly know that we could have, after the events of September 11.

This bill is coming forward with that in mind. We should protect ourselves and that will have some effect on some of our liberties as the bill is put into place.

We do not know what the threat is, and we do not know, in your words “what the necessary tools” may be. It is still unknown. Perhaps the minister knows, we do not know, as to what we are facing. This is their best effort at this point to marry up the necessary tools with some changes into what we have known in some of our liberties.

This is very new and innovative. Would a sunset clause not be important because of that? Not, as you pointed out, from what the Supreme Court might say, but from the point of good public policy. It is reassurance to the people that neither the government nor Parliament takes this issue lightly and that we understand how

expliquer pourquoi vous décrivez cette question de façon si catégorique, bien que cela ne corresponde pas à notre approche, d’après moi?

M. Monahan: Bien volontiers. Je n’ai pas voulu donner l’impression que la sécurité éclipse tout le reste ou qu’elle l’emporte toujours sur la liberté. Je voulais dire que la sécurité, toutefois, est à certains égards une condition préalable à la liberté. Ce que je veux dire par là, c’est que lorsqu’on veut accroître la sécurité, on n’empiète pas toujours nécessairement sur la liberté. Cela peut arriver, mais loin de moi l’idée que, chaque fois que nous voulons accroître notre sécurité, nous faisons fi de la liberté. Ce que je dis, c’est que s’il n’existe pas un niveau minimum de sécurité au sein de notre société, il n’existe pas de liberté.

En d’autres termes, une société libre et démocratique — une société qui respecte la primauté du droit — part du principe que les citoyens jouissent d’une sécurité minimale dans leur train-train quotidien et sont à l’abri des attaques terroristes. La société civile suppose que les particuliers jouissent d’une protection et d’une sécurité fondamentales telles que l’activité terroriste que, si elle restait impunie, constituerait une menace pour la liberté. Mais cela ne veut pas dire pour autant qu’en améliorant nos mesures de sécurité nous allons nécessairement empiéter sur la liberté. C’est simplement ce que je voulais dire.

Je conviens que, à un moment donné, nous risquons d’aller trop loin dans les mesures prises dans l’intérêt de la sécurité. Il faut également admettre que le fait de ne prendre aucune mesure pour protéger la sécurité peut également entraîner une diminution de notre liberté.

Je ne vois aucune raison pour laquelle les mesures visant à accroître la sécurité des personnes risquent d’empiéter sur leur liberté. Ces mesures peuvent consolider la base d’une société libre et démocratique, qui est essentielle à la liberté.

Le sénateur Andreychuk: Si l’on tient compte de l’affaire *Oakes* que tout le monde cite et du critère de la proportionnalité sur lequel elle repose, il existe apparemment un conflit permanent. Nous ne savons pas à quoi nous sommes confrontés. La ministre a dit que le Canada est confronté à une menace. Nous n’avons pas fait l’objet d’une agression directe, mais nous savons tout à fait que cela aurait pu être le cas, après les événements du 11 septembre.

C’est dans cet esprit que le projet de loi est proposé. Nous devrions nous protéger et cela aura une incidence sur certaines de nos libertés lorsque le projet de loi sera en vigueur.

Nous ne savons pas d’où vient cette menace et nous ne savons pas, d’après vous, quels sont les outils nécessaires pour y parer. Nous n’en savons toujours rien. La ministre le sait peut-être mais nous ne savons pas à quelle menace nous sommes confrontés. Le projet de loi représente la meilleure tentative du gouvernement pour se doter des outils nécessaires en apportant certains changements aux libertés auxquelles nous étions habitués.

Cela est tout à fait nouveau. Est-ce qu’une disposition de temporisation ne serait pas importante pour cette raison? Non pas, comme vous l’avez signalé, à cause de ce que pourrait dire la Cour suprême, mais plutôt du point de vue d’une bonne politique gouvernementale. Cela rassurerait les gens en leur montrant que ni

significant this piece of legislation is and how it could erode our basic rights.

We should not be waiting until the court tells us whether it is the proper balance. Surely that is something that should be on our shoulders as parliamentarians constantly. The best way is to put our minds to it through a sunset clause and to review the entire concept. We are accustomed to the Emergencies Act, crisis and civil society. We are now saying that there will be an ongoing crisis, but we are not quite sure what kind.

Is this not, of all bills that we might ever have before us, showing the need to really snap Parliament's attention and keep the responsibility there?

Mr. Monahan: My question to you would simply be: What are the specific provisions in the bill that ought to be subject to a sunset clause? I cannot see that it is persuasive to say that this entire bill should be subject to a sunset clause.

The essence of the bill is to define terrorist activity. I regard terrorist activity as an assault on a free and democratic society. It is inherently inimitable to the liberty that we have in our society. It is appropriate — indeed necessary — to criminalize these activities. It is appropriate to not merely to criminalize them, but to put in place the measures to detect and prevent those activities from taking place.

I do not find persuasive the view that the entire bill should be subject to a sunset clause. I would rather say that one should take the provisions of this bill on a case-by-case basis. If we are particularly troubled or uncomfortable with particular provisions of the bill, then that would make a persuasive case as to why a sunset clause would be appropriate.

The targeted sunset clause is appropriate. If there were other provisions that were thought to be particularly troubling, then I would recommend that senators approach it in that way and say that we will address these particular powers to a sunset clause. I would not find a general sunset clause appropriate.

Senator Andreychuk: It is the accumulative effect of new provisions. All the provisions in this bill and the subsequent amendments in other acts are at issue. Perhaps, that has already hit a certain segment of our society. Therefore, the harm that it could cause them and the fabric of our Canadian society could be rather pervasive.

We got the bill rather quickly for pre-study, and we did the best we could. I think it was a pretty laudable piece of work. Other issues have come up now that we have looked at the bill on a clause-by-clause basis.

We had lawyers as witnesses who said that we have defined terrorist activity to mean in whole or in part for a political, religious, or ideological objective or cause. You pointed out some of the things that the United States is doing now that cause us

le gouvernement ni le Parlement ne prend cette question à la légère et que nous comprenons l'importance de ce projet de loi et la façon dont il risque d'empiéter sur nos droits fondamentaux.

Il n'y a pas lieu d'attendre que le tribunal nous dise si cela représente un juste milieu. C'est une chose que nous, parlementaires, ne devrions jamais perdre de vue. Le mieux pour nous serait d'adopter une disposition de temporarisation et de revoir tout le principe. Nous sommes habitués à la loi sur les mesures d'urgence, aux crises et à la société civile. Nous disons aujourd'hui que nous serons en état de crise permanent mais que nous ne savons pas exactement quelle forme cela va prendre.

Parmi tous les projets de loi dont nous serons jamais saisis, n'est-il pas indispensable en l'occurrence que le Parlement fasse preuve de vigilance et de responsabilité?

M. Monahan: Voici ce que je vous demanderais: quelles sont les dispositions précises du projet de loi qui devraient faire l'objet d'une disposition de temporarisation? Je ne trouve pas convaincant qu'on dise que tout le projet de loi devrait être assujéti à une telle disposition.

Le projet de loi vise essentiellement à définir une activité terroriste. Pour moi, une activité terroriste est une attaque dirigée contre une société libre et démocratique. C'est absolument incompatible avec la liberté dont nous jouissons dans notre société. Il convient — en fait il est nécessaire — de criminaliser ces activités. Il ne convient pas seulement de les criminaliser, mais de prévoir des mesures pour les dépister et les empêcher d'être menées à bien.

Je ne suis pas convaincu qu'une disposition de temporarisation devrait viser tout le projet de loi. Je dirais plutôt que l'on devrait prendre chaque disposition du projet de loi au cas par cas. Si nous sommes particulièrement perturbés ou mal à l'aise par l'application de certaines dispositions, on pourrait aisément justifier l'adoption d'une disposition de temporarisation.

Une telle disposition visant certains articles convient très bien. S'il y a d'autres dispositions que l'on considère particulièrement troublantes, je recommanderais alors que les sénateurs les envisagent sous cet angle et qu'une disposition de temporarisation s'applique à ces pouvoirs en particulier. Selon moi, l'application générale d'une telle disposition n'est pas appropriée.

Le sénateur Andreychuk: C'est l'effet cumulatif des nouvelles dispositions qui est troublant. Toutes les dispositions du projet de loi et les modifications corrélatives à d'autres lois sont en cause. Il se peut qu'elles aient déjà causé du tort à certains segments de notre société. Par conséquent, on peut supposer que le tort causé à ces groupes et à la trame même de la société canadienne serait assez dévastateur.

Il n'a pas fallu beaucoup de temps avant que nous soyons saisis du projet de loi pour en faire une étude préliminaire et nous avons fait de notre mieux. Je pense que notre travail est assez louable. D'autres questions ont surgi depuis que nous étudions le projet de loi article par article.

Des avocats sont venus nous dire que la définition que nous avons donnée à l'activité terroriste englobe en totalité ou en partie des causes ou des objectifs politiques, religieux ou idéologiques. Vous avez rappelé certaines mesures prises par les Américains qui

great concern on the military tribunals, et cetera. However, in their initial legislation, they did not go to identify political, religious or ideological purposes as being part of what will be defined as terrorist activity. They fear that it will allow, particularly in these investigative hearings, great liberty to start questioning people about their religious beliefs, and that this is really not warranted. Perhaps, we have put in an element into the crime that we should not have. We should have looked at the act, not the religious belief. What do you think of that?

Mr. Monahan: I see that provision as a limiting provision. That is to say, it is an additional element of the offence that must be proven by the Crown. If that were not there, it would be easier to obtain a conviction or to take other action based on this definition.

People say it should be deleted. There should be no requirement to prove that. I have no particular problem if that were done, but its presence makes it more difficult to prove the elements of the offence than would otherwise be the case. It puts a burden on the government and on the Crown that might be quite difficult for the crown to discharge.

In that sense, one can see that it will be an opportunity for defence lawyers to make arguments to avoid conviction. I would have thought it passing strange that defence lawyers who will be vigorously using this clause would be telling you that it should be taken out.

Senator Andreychuk: Their point is — and I understood what they were saying — is not so much a defence in court but in an investigative phase. If we believe in a pluralistic society and religious freedom, why should prosecutors have the right to ask, “Do you pray?” “What is your religion?” How does going after religion or politics as opposed the acts of terrorism facilitate us in curbing terrorist activity?

Mr. Monahan: The acts of terrorism that we have seen on September 11, and against which this bill is targeted, are activities that are somewhat different than activities that we might have seen in the past. That is to say, those acts seem to be motivated by these political, religious or ideological purposes. They seem to be motivated not to achieve some instrumental or tangible political objective, but rather to simply exact revenge or impose punishment on some other person who is seen as evil. That seems to be a distinctive feature of the terrorist activity that we have seen in the recent past.

The argument could be made that that may be so, but we should not identify that because that may allow this inappropriate questioning. I am not sure what to make of that. The existence of this element of the offence makes it more difficult to prove the offence. When I appeared at the House committee, the questioning that was raised there is that this should be deleted because you would never be able to prove this. It would never stand up.

nous causent une grave inquiétude, notamment les tribunaux militaires. Toutefois, dans la législation d'origine, les Américains n'ont pas englobé l'activité politique, religieuse ou idéologique dans la définition de l'activité terroriste. On craint, notamment dans le cas des audiences d'investigation, qu'il sera possible désormais de poser des questions sur les croyances religieuses, alors que ce n'est vraiment pas justifié. Nous avons peut-être ajouté ici un élément qui n'aurait pas dû l'être. Il faudrait se pencher sur l'activité et non pas la croyance religieuse, n'est-ce pas?

M. Monahan: Pour moi cette disposition est limitative, c'est-à-dire qu'elle comporte un élément supplémentaire concernant l'infraction qui doit être prouvé par la Couronne. En l'absence de cet élément, il serait plus facile d'obtenir une déclaration de culpabilité ou d'adopter d'autres initiatives à partir de cette définition.

On dit qu'il faudrait supprimer cet élément. On dit qu'on ne devrait pas avoir à le prouver. Je n'y vois pas d'inconvénient, mais la présence de cet élément rend plus difficile l'établissement des preuves de l'infraction et impose au gouvernement et à la Couronne cette obligation, que l'un et l'autre auront peut-être pas mal de difficultés à assumer.

À cet égard, on peut constater que ce sera l'occasion pour les avocats de la défense de plaider pour l'acquittement. Je trouve assez singulier que les avocats de la défense qui s'appuieront solidement sur cette disposition, vous disent qu'on devrait la supprimer.

Le sénateur Andreychuk: Ils prétendent — et j'ai compris ce qu'ils disaient — qu'ils s'inquiètent de la phase d'investigation plutôt que du plaidoyer au tribunal. Si nous adhérons au principe d'une société pluraliste où règne la liberté de religion, pourquoi les procureurs devraient-ils pouvoir demander: «Priez-vous?» «Quelle est votre religion?» Comment peut-on imaginer que de s'intéresser à la religion ou aux idées politiques plutôt qu'aux actes de terrorisme va nous faciliter la tâche et nous permettre de contrer l'activité terroriste?

M. Monahan: Les actes de terrorisme dont nous avons été témoins le 11 septembre, et que les dispositions de ce projet de loi visent à contrer, sont des activités un peu différentes des activités que nous aurions pu constater par le passé. Autrement dit, ces actes semblent motivés par des objectifs politiques, religieux ou idéologiques. Ils ne semblent pas viser un objectif politique tangible ou fonctionnel, mais ils semblent plutôt destinés à se venger ou à punir une personne qui est considérée comme une force du mal. Cela semble être une caractéristique nouvelle de l'activité terroriste que nous avons observée récemment.

On pourrait faire valoir qu'il en est peut-être ainsi, mais qu'il ne faudrait pas étiqueter l'activité ainsi parce que cela pourrait entraîner une interrogation déplacée. Je ne sais trop que penser de cet argument. L'existence de cet élément de l'infraction rend plus difficile l'établissement de la preuve. Quand j'ai comparu devant le comité de la Chambre des communes, on a conclu lors de l'interrogatoire que cet élément devrait être supprimé parce que l'on ne pourra jamais le prouver. Il ne sera jamais admissible.

I do not have a strong view in favour of that particular element of the offence. It would be appropriate to have deleted it. However, neither do I have a strong view against its presence in the definition.

Senator Andreychuk: What troubles me is that if it is an element of an offence and I may share the same beliefs and practices that are a part of an element, then innocent society doing that element and who are not terrorists, are being tarred by the same brush.

[Translation]

Senator Poulin: On one hand, you referred to steps to protect the freedoms of all communities in Canada. On the other, you referred to steps that have to be taken to prevent acts of terrorism. When the Minister of Justice, Ms McLellan, appeared before the committee, she used two words to sum up the objective of this bill: “effectiveness” and “fairness.” You quite rightly said that the whole world was shaken by September 11. The choices were hard to make, and our government, while attempting to remain level-headed, has been very effective. It has tabled an extremely important bill to ensure that these events do not occur in Canada.

We have discussed the importance of annual reports to Parliament by the agencies responsible for security issues, privacy and human rights. In three years, there will be a review of Bill C-36. A number of events beyond our control may occur between now and then. What are the main things we should focus on, as legislators, when studying the annual reports and conducting this review in order to ensure that the spirit of Bill C-36 has been respected?

[English]

Mr. Monahan: What will be important is not so much the terms of the statute itself, but the manner in which it is being implemented. That is, the information in those reports that will be tabled by the attorneys general and the solicitors general will provide us with the raw material to make an assessment. The essence of the question, or the inquiry, is: Has the act been administered in accordance with its objectives, which is truly aimed at terrorist activity and the elimination of terrorist activity? Or, as Senator Andreychuk alluded to a moment ago: Have the authorities abused or utilized those powers in ways that were not intended, for example as a mechanism to target particular minority groups or to discriminate against particular Canadians or groups of Canadians?

As well, an important element of this will not only be the human rights perspective, but the security perspective itself. Minister McLellan said that the objective is to counteract terrorist activity. What evidence is there of the legislation achieving that objective? What evidence is there of that terrorist activity? We know there has been terrorist activity occurring in this country, although not necessarily targeted here. Some of it has been targeted here, it has been occurring here to plan activities that will occur elsewhere. An important element of the three-year review will be the nature and extent of terrorist activity that has been

Je n’ai pas de point de vue très arrêté sur cet élément particulier de l’infraction. Il serait peut-être bon de le supprimer. Toutefois, je n’ai pas de point de vue très arrêté contre sa présence dans la définition.

Le sénateur Andreychuk: Ce qui me trouble est le fait que si des croyances ou des pratiques religieuses constituent un élément de l’infraction et pour ma part, je pourrais très bien adhérer à ces croyances, d’autres membres innocents de la société seront logés à la même enseigne que les terroristes.

[Français]

Le sénateur Poulin: D’une part, vous avez parlé des mesures pour protéger les libertés de toutes les collectivités au Canada. D’autre part, vous avez parlé des mesures qui doivent être prises pour prévenir les actes de terrorisme. Lorsque la ministre de la Justice, Mme McLellan, est venue témoigner devant le comité, elle a utilisé deux mots pour résumer l’objectif de ce projet de loi: «effectiveness» et «fairness». Vous avez très bien dit que le monde entier a été chaviré le 11 septembre. Les choix étaient difficiles à faire et notre gouvernement, tout en voulant être prudent, a été très efficace. Il a présenté un projet de loi extrêmement important pour s’assurer qu’au Canada, ces événements ne se produiraient pas.

On a parlé de l’importance des rapports qui seront faits au Parlement, chaque année, par les agences responsables des questions de sécurité, de vie privée et de droits de la personne. Dans trois ans, il y aura un examen du projet de loi C-36. Il peut se passer plusieurs événements hors de notre contrôle d’ici là. Quels seraient les principaux éléments sur lesquels nous devons nous pencher, en tant que législateurs, lorsqu’on étudiera les rapports annuels et qu’on effectuera cet examen afin de s’assurer que l’esprit du projet de loi C-36 a été respecté?

[Traduction]

M. Monahan: L’important ce ne sera pas tellement le libellé de la disposition législative mais la façon dont elle sera appliquée. Autrement dit, les renseignements que contiendront les rapports qui seront déposés par les procureurs généraux et les solliciteurs généraux constitueront la matière première d’une évaluation. La question, l’interpellation, se résume à ceci: la loi a-t-elle été appliquée pour répondre à ses objectifs, à savoir contrer l’activité terroriste et l’éliminer? Ou bien, comme le sénateur Andreychuk le disait il y a un instant: les autorités ont-elles abusé de ce pouvoir ou s’en sont-elles servies d’une façon qui n’était pas prévue, par exemple pour cibler des groupes minoritaires particuliers ou pour faire de la discrimination contre des Canadiens ou des groupes de Canadiens en particulier?

En outre, un aspect important en l’occurrence ne sera pas seulement la manière d’envisager les droits de la personne mais aussi la sécurité elle-même. La ministre McLellan a affirmé que l’objectif de la loi était de contrer l’activité terroriste. Qu’est-ce qui nous permet de croire que la loi atteint l’objectif visé? Quelle preuve avons-nous qu’on s’adonne à une activité terroriste? Nous savons que des activités terroristes se sont déroulées au Canada, même si la cible ne se trouvait pas ici. Dans certains cas la cible se trouvait ici, car ici même on prépare l’acte terroriste qui se déroulera ailleurs. Lors de l’examen triennal, il sera important de

occurring in Canada, and the effectiveness of these tools in actually identifying and preventing terrorist activity.

I would have thought that, in looking at the two issues — effectiveness and fairness — we would want to know that they have done what they were intended to do. As well, we would want to know to what extent we could say that we are dealing effectively with this terrorist threat. I believe it is a credible and real threat.

The Chairman: Senators, we do not have to wait for three years to have that review. If we see from an annual report that there are disturbing numbers of arrests, hearings or disturbing circumstances surrounding them, we can, as a Senate committee, begin that review as quickly as those issues would warrant. That is another part of the parliamentary oversight.

Senator Joyal: Mr. Monahan, I wish to bring to your attention that, even though the administration of justice is under the jurisdiction of the provinces, there are ways and means to invite provinces to ensure that a minimum of control over the implementation of the Criminal Code provisions, especially, or other federal statutes can be maintained.

In the chamber this afternoon, we adopted two amendments to the anti-gang legislation. The first was submitting the authorization for the designation of public officers to commit acts that would be otherwise criminal, subject to civilian oversight. Second, inviting the Lieutenant Governor in Council in any province to designate a body or person that could act as civilian oversight to review the conduct of public officers would be committing an act that would be otherwise a crime. There are ways to address that issue. I wanted to bring that to your attention, because it is so recent.

Going back to a point raised by Senator Bryden and others, I would like to bring the question of the Parliament of Canada's role in the implementation of the objectives of this bill. You wrote last October, and I quote your article:

Some critics, particularly in recent years, have argued the Charter transfers too much power from elected politicians into the hands of unelected judges. In fact, however, the Charter has represented a very modest check on the power of governments. Canada's parliamentary system lacks the political checks and balances found elsewhere, since a majority government has virtually complete control of the legislature.

That statement, or judgment, is very encompassing. You are a law professor and so you can certainly draw your own conclusions. You also took part in our discussion two years ago on the clarity bill. Now, reading what is in the bill — which is a laudable initiative of the government to introduce some kind of check on the use of those extraordinary and exorbitant powers — are they not missing the mark on the kind of checks and balances that you claim do not exist in our system?

vérifier la nature et l'étendue des activités terroristes se déroulant au Canada, et de mesurer l'efficacité de ces outils pour identifier en réalité et prévenir l'activité terroriste.

J'aurais pensé qu'en envisageant ces deux aspects — efficacité et équité — on voudrait savoir si les outils en question se sont révélés utiles et en outre, dans quelle mesure nous controns effectivement la menace terroriste. Je pense que la menace est bien réelle.

La présidente: Sénateurs, on n'aura pas à attendre trois ans pour faire cet examen. Si, à la lecture du rapport annuel, nous constatons qu'il y a un nombre d'arrestations et d'audiences, ou que cela s'est fait dans des circonstances troublantes, le comité sénatorial pourra amorcer cet examen aussi rapidement qu'il le jugera nécessaire. C'est un autre aspect de la surveillance parlementaire.

Le sénateur Joyal: Monsieur Monahan, je voudrais vous signaler que, même si l'administration de la justice relève des provinces, il existe des moyens pour inciter les provinces à garantir un minimum de contrôle en ce qui concerne l'application des dispositions du Code criminel, notamment, ou d'autres lois fédérales.

Cet après-midi, au Sénat, nous avons adopté deux amendements à la loi antigang. Dans le premier cas, il est prévu qu'il y aura une surveillance civile des cas où des agents de l'ordre public désignés seront autorisés à commettre des actes qui, en temps normal, seraient criminels. Deuxièmement, nous invitons le lieutenant-gouverneur en conseil de toutes les provinces à désigner un organe ou une personne chargé d'exercer une surveillance civile pour examiner la conduite des agents de l'ordre public commettant des actes qui seraient normalement des crimes. Il y a des façons d'exercer une surveillance dans ces cas-là. Je voulais vous signaler cela parce que l'adoption en est très récente.

Je reviens sur la question soulevée par le sénateur Bryden et d'autres soit le rôle du Parlement du Canada dans la réalisation des objectifs du projet de loi. Vous avez écrit, en octobre dernier, et je cite:

D'aucuns, plus particulièrement ces dernières années, ont prétendu que la Charte cède trop de pouvoir aux juges non élus au détriment des politiques élues. En fait, toutefois, la Charte n'a jamais été très efficace pour juguler le pouvoir des gouvernements. Le régime parlementaire canadien ne comporte pas les mêmes contrôles politiques que l'on trouve ailleurs, puisqu'un gouvernement majoritaire exerce pratiquement un contrôle total de l'assemblée législative.

Cette affirmation, ou jugement, ratisse très large. Vous êtes professeur de droit, ce qui vous autorise à tirer vos propres conclusions. Vous avez également participé à nos discussions sur le projet de loi sur la clarté, il y a deux ans. Mais, à la lecture du projet de loi — qui constitue une initiative louable de la part du gouvernement qui souhaite assortir ses pouvoirs exorbitants et hors de l'ordinaire de certains contrôles — ne vous êtes-vous pas dit qu'on était loin du genre de contrôles dont vous déplorez l'absence dans notre régime?

In other words, because proposed section 83.31 deals only with the investigative hearings, preventive detention and recognitions with conditions, those are the only three elements of the bill where statistical information is provided. Should we not follow along the lines of Ms Weinrib's article that suggests developing a model after the Emergencies Act whereby there is a specific scope to the parliamentary review; a mechanism that is clearly spelled out; and the provision of officers of Parliament, such as the Human Rights Commissioner.

In that way, perhaps we may not need to appoint another officer for this. We might need to beef up one that is already there. I am left concerned considering your perception of what is the Canadian parliamentary system of checks and balances and what we find in this bill.

Mr. Monahan: Those comments were directed generally at the operation of government and the relationship between the executive and the legislature, and not directed particularly at this bill. I do not think we can try to deal with those larger issues in the context of this bill.

Senator Joyal: This is an example.

Mr. Monahan: With the greatest of respect for Ms Weinrib, I understand the view that there needs to be enhanced review. I think that is generally important and appropriate. I am not sure that the mechanisms for review in the Emergencies Act are appropriate here.

A mechanism should include that there are annual reports or reviews undertaken with all the information supplied by the government. I agree that some kind of review mechanism by independent officers of Parliament, such as the Privacy Commissioner, would be an important addition.

I am not sure that the sort of ongoing review mechanisms in the Emergencies Act are really appropriate here because we need to allow the police forces to go about their business. We must ensure that they are, from time to time, reporting to us and letting us know what is happening. I am not sure that it is practical, frankly, to have the sort of ongoing mechanisms that you would have in the Emergencies Act, which, after all, is, meant to deal with very short-term situations. It is meant to deal with extreme crisis situations in which it is appropriate to have that kind of intensive review. I am not certain that it is appropriate in this particular instance.

Senator Joyal: I did not say we should borrow directly from that act. I said that there is a model there with some lessons. It shows that because there are exceptional powers, there is a situation that needs to be addressed. We are going beyond and above what traditionally we have been doing in Canada.

You have said that there is a lack of political checks and balance in a system that is tightly controlled by a majority government. Should we not then be more cautious to make sure that Parliament is assisted with the necessary information and capacity to investigate and review in a proper context, powers

Autrement dit, étant donné que l'article 83.31 proposé ne porte que sur les audiences d'investigation, la détention préventive et les engagements assortis de conditions, nous n'aurons de renseignements statistiques que sur ces trois éléments du projet de loi. N'aurions-nous pas dû, conformément à ce que dit Mme Weinrib dans son article, nous inspirer du modèle de la loi sur les mesures d'urgence où on précise la portée de l'examen parlementaire. N'aurait-on pas dû songer à un mécanisme bien défini, avec l'intervention de mandataires du Parlement, comme le commissaire aux droits de la personne.

À cet égard, il ne serait peut-être pas nécessaire de nommer un autre mandataire. Nous pourrions très bien renforcer le rôle d'un de ceux qui existent actuellement. Je suis inquiet étant donné ce que vous avez affirmé sur le régime parlementaire canadien en matière de contrôles, vu le contenu du projet de loi.

M. Monahan: Ce que j'en ai dit portait directement sur le fonctionnement général du gouvernement et les rapports entre l'exécutif et l'assemblée législative, et je ne songeais pas particulièrement à ce projet de loi. Je ne pense pas que l'on puisse discuter de ces notions plus générales dans le contexte de ce projet de loi.

Le sénateur Joyal: Je l'ai pris comme exemple.

M. Monahan: Sauf le respect que je dois à Mme Weinrib, je crois savoir qu'on exige un examen bonifié, ce qui est, à mon avis en général important et approprié. Je ne sais pas si les mécanismes d'examen prévus dans la Loi sur les mesures d'urgence conviennent ici.

Le mécanisme devrait comporter des rapports ou des examens annuels de tous les renseignements fournis par le gouvernement. Je reconnais l'utilité d'un mécanisme d'examen faisant intervenir des mandataires indépendants du Parlement, comme le commissaire à la protection de la vie privée, car ce serait un ajout utile.

Selon moi, les mécanismes d'examen continu prévus dans la Loi sur les mesures d'urgence ne sont pas vraiment appropriés dans ce cas-ci car il faut permettre aux forces de l'ordre de faire leur travail. Nous devons veiller à ce que, de temps en temps, elles nous fassent rapport de la situation. Je ne pense pas qu'il soit pratique de prévoir des mécanismes continus comparables à ceux qui sont prévus dans la Loi sur les mesures d'urgence car, après tout, cette loi vise des situations à très court terme. Elle vise des situations de crise aiguë où il convient de faire un examen intensif. Selon moi, un tel mécanisme ne convient pas dans ce cas-ci.

Le sénateur Joyal: Je ne préconise pas que nous empruntions directement ce mécanisme. J'ai dit qu'il y avait là un modèle dont nous pourrions nous inspirer. On constate qu'en raison de pouvoirs exceptionnels, il faut prendre certaines précautions. Nous allons bien au-delà de tout ce que nous avons connu jusqu'à présent au Canada.

Vous avez dit qu'un régime strictement contrôlé par un gouvernement majoritaire n'offrait pas assez de contrôles politiques. Cela ne devrait-il pas nous inciter à être plus prudent pour veiller à ce que le Parlement dispose des renseignements et de la capacité nécessaire pour faire enquête et examiner dans un

that, to a point shock, the intelligence of Canadians who are concerned with human rights?

We now live under the apprehended threat of a terrorist attack. We know the media are pretty good at maintaining that notion. However, one day we will find out, as we did in 1970 or in the last world war, that that might not have been that important. History will be written in the future. We might wake up and say, "What have we been doing to the Canadian system of government in terms of criminal power vested in the hands of the national defence minister, Solicitor General and the Minister of Justice?"

That is what I think is the proper way, in a democratic system of checks and balances, to maintain the kind of proportionality that the Chief Justice of the Ontario Court mentioned this week is the characteristic of our system of government.

Mr. Monahan: I hope that you are right that we will all wake up one day and say that this is not as serious as we thought it was. I agree in substance with your view. I do not disagree. I think Senator Bryden and Senator Andreychuk made excellent points. Some effective mechanism of oversight through officers of Parliament or other independent officers, or existing review mechanisms can be utilized.

My point is that I am not sure that we need to create an entirely new body. I am not sure that I fully understand the example to which you just referred. It involves the lieutenant Governor in Council of the province establishing its own mechanism. It would not an officer of this Parliament, but an officer or body in the province. We can build on or modify slightly existing institutions to do that.

In substance, senator, I agree with you. I think that this would be an additional element that would be a benefit to Canadians.

Senator Joyal: Thank you Mr. Monahan. I hope that you will continue to write about the Parliament of Canada.

The Chairman: Honourable senators, this brings to an end a full and useful day of discussion. I thank you, Mr. Monahan, for taking the trouble to come here. You are always welcome. Have a good trip home.

The committee adjourned.

contexte approprié, des pouvoirs qui, choquent dans une certaine mesure la sensibilité des Canadiens soucieux du respect des droits de la personne?

Nous vivons désormais sous la menace d'éventuelles attaques terroristes. Nous savons que les médias se chargent de transmettre cette notion en permanence. Toutefois, un jour ou l'autre, comme ce fut le cas en 1970 ou pendant la Deuxième Guerre mondiale, nous nous rendrons peut-être compte que la menace n'était peut-être pas aussi grave. C'est l'histoire qui le dira. Nous allons donc nous réveiller peut-être et nous demander: «Qu'avons-nous fait à notre système de gouvernement en décidant de confier un tel pouvoir pénal au ministre de la Défense nationale, au solliciteur général et au ministre de la Justice?»

Un système bureaucratique de contrôles permet de maintenir la juste proportionnalité que le juge en chef de la Cour de l'Ontario a évoquée cette semaine pour décrire notre régime de gouvernement.

M. Monahan: J'espère que vous avez raison et qu'un jour nous constaterons que cette menace n'est pas aussi sérieuse qu'on le croyait. Je suis d'accord essentiellement avec vous. Je n'ai rien à redire. Je pense que le sénateur Bryden et le sénateur Andreychuk ont présenté des arguments très valables. Un mécanisme efficace de surveillance pourrait être utilisé par l'entremise de mandataires du Parlement ou indépendants, ou alors on pourrait avoir recours aux mécanismes existants.

Selon moi, je ne suis pas sûr qu'il soit nécessaire de créer un tout nouvel organe. Je ne sais pas si j'ai bien compris l'exemple que vous venez de donner. Vous avez parlé du gouverneur en conseil d'une province qui créerait son propre mécanisme. Il ne s'agirait pas d'un mandataire du Parlement mais d'un haut fonctionnaire ou d'un organe de la province. Pour ce faire, on peut mettre à contribution ou modifier légèrement des institutions qui existent déjà.

Sénateur, je suis pour l'essentiel d'accord avec vous. Je pense que c'est un élément supplémentaire qui serait avantageux pour les Canadiens.

Le sénateur Joyal: Merci, monsieur Monahan. J'espère que vous continuerez d'écrire sur le Parlement du Canada.

La présidente: Honorables sénateurs, nous sommes aux termes d'une journée de discussion bien remplie. Je remercie M. Monahan d'avoir pris la peine de venir. Vous êtes toujours le bienvenu. Je vous souhaite un bon retour, chez vous.

La séance est levée.



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 University of Ottawa, Faculty of Law:

Mr. Errol P. Mendes, Professor.

From the University of New Brunswick, Faculty of Law:

Mr. Don Fleming, Professor.

From the Urban Alliance on Race Relations:

Mr. Julian Falconer, Senior Counsel;

Ms Tam Goossen, Chair;

Mr. Mel Watkins, Professor Emeritus, Economics and Political
Science, University of Toronto.

From the Coalition of Muslim Organizations:

Mr. Ziyaad E. Mia, Muslim Lawyers Association, Member of
the Coalition;

Mr. Khalid Baksh, Muslim Lawyers Association, Member of the
Coalition.

Afternoon meeting:

From the University of Toronto, Faculty of Law:

Ms Lorraine Weinrib, Professor;

Mr. Kent Roach, Professor.

From Queen's University, Faculty of Law:

Mr. Don Stuart, Professor.

As an individual:

Mr. Patrick J. Monahan, Professor of Law, Osgoode Hall Law
School.

Séance de l'avant-midi:

De l'Université d'Ottawa, faculté de droit:

M. Errol P. Mendes, professeur.

De l'Université du Nouveau-Brunswick, faculté de droit:

M. Don Fleming, professeur.

De l'Urban Alliance on Race Relations:

M. Julian Falconer, conseiller juridique;

Mme Tam Goossen, présidente;

M. Mel Watkins, professeur émérite, économie et sciences
politiques, Université de Toronto.

De la Coalition of Muslim Organizations:

M. Ziyaad E. Mia, Muslim Lawyers Association, membre de la
coalition;

M. Khalid Baksh, Muslim Lawyers Association, membre de la
coalition.

Séance de l'après-midi:

De l'Université de Toronto, faculté de droit:

Mme Lorraine Weinrib, professeure;

M. Kent Roach, professeur.

De l'Université Queen's, faculté de droit:

M. Don Stuart, professeur.

À titre personnel:

M. Patrick J. Monahan, professeur de droit, Osgoode Hall Law
School.