



First Session
Thirty-eighth Parliament, 2004-05

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

**Legal and
Constitutional Affairs**

Chair:

The Honourable LISE BACON

Tuesday, May 17, 2005

Issue No. 13

First (last) meeting on:

Bill C-13, An Act to amend the Criminal Code,
the DNA Identification Act
and the National Defence Act

INCLUDING:

THE TENTH REPORT OF THE COMMITTEE
(Bill C-13)

APPEARING:

The Honourable Irwin Cotler, P.C., M.P.,
Minister of Justice and Attorney General of Canada
The Honourable Roy Cullen, P.C., M.P.,
Parliamentary Secretary to Minister of Public Safety
and Emergency Preparedness

WITNESSES:

(See back cover)

Première session de la
trente-huitième législature, 2004-2005

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

**Affaires juridiques
et constitutionnelles**

Présidente :

L'honorable LISE BACON

Le mardi 17 mai 2005

Fascicule n° 13

Première (dernière) réunion concernant :

Le projet de loi C-13, Loi modifiant le Code criminel,
la Loi sur l'identification par les empreintes génétiques
et la Loi sur la défense nationale

Y COMPRIS :

LE DIXIÈME RAPPORT DU COMITÉ
(Le projet de loi C-13)

COMPARAISSENT :

L'honorable Irwin Cotler, C.P., député,
ministre de la Justice et procureur général du Canada
L'honorable Roy Cullen, C.P., député,
secrétaire parlementaire du ministre de la Sécurité publique
et de la Protection civile

TÉMOINS :

(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Lise Bacon, *Chair*

The Honourable J. Trevor Eyton, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Andreychuk	Mercer
* Austin, P.C. (or Rompkey, P.C.)	Milne
Cools	Nolin
Joyal, P.C.	Pearson
* Kinsella (or Stratton)	Ringuette
	Rivest
	Sibbeston

*Ex officio members

(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

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

The name of the Honourable Senator Chaput substituted for that of the Honourable Senator Mercer (*May 17, 2005*).

The name of the Honourable Senator Kinsella substituted for that of the Honourable Senator Nolin (*May 17, 2005*).

The name of the Honourable Senator Mercer substituted for that of the Honourable Senator Chaput (*May 18, 2005*).

The name of the Honourable Senator Nolin substituted for that of the Honourable Senator Kinsella (*May 18, 2005*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente : L'honorable Lise Bacon

Vice-président : L'honorable John Trevor Eyton

et

Les honorables sénateurs :

Andreychuk	Mercer
* Austin, C.P. (ou Rompkey, C.P.)	Milne
Cools	Nolin
Joyal, C.P.	Pearson
* Kinsella (ou Stratton)	Ringuette
	Rivest
	Sibbeston

*Membres d'office

(Quorum 4)

Modifications 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 Chaput substitué à celui de l'honorable sénateur Mercer. (*le 17 mai 2005*).

Le nom de l'honorable sénateur Kinsella substitué à celui de l'honorable sénateur Nolin. (*le 17 mai 2005*).

Le nom de l'honorable sénateur Mercer substitué à celui de l'honorable sénateur Chaput. (*le 18 mai 2005*).

Le nom de l'honorable sénateur Nolin substitué à celui de l'honorable sénateur Kinsella. (*le 18 mai 2005*).

ORDER OF REFERENCE

Extract of the *Journals of the Senate*, on Monday, May 16, 2005:

Second reading of Bill C-13, An Act to amend the Criminal Code, the DNA Identification Act and the National Defence Act.

The Honourable Senator Pearson moved, seconded by the Honourable Senator Poy, that the bill be read the second time.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

The bill was then read the second time.

The Honourable Senator Pearson moved, seconded by the Honourable Senator Gill, that the bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was adopted.

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du lundi 16 mai 2005 :

Deuxième lecture du projet de loi C-13, Loi modifiant le Code criminel, la Loi sur l'identification par les empreintes génétiques et la Loi sur la défense nationale.

L'honorable sénateur Pearson propose, appuyée par l'honorable sénateur Poy, que le projet de loi soit lu la deuxième fois.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Pearson propose, appuyée par l'honorable sénateur Gill, que le projet de loi soit renvoyé au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat,

Paul C. Bélisle

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Tuesday, May 17, 2005
(29)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day, at 4:05 p.m., in room 257, East Block, the Honourable Lise Bacon, Chair, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Bacon, Chaput, Cools, Eyton, Joyal, P.C, Kinsella, Milne, Pearson, Ringuette and Sibbeston (10).

In attendance: From the Library of Parliament, Margaret Young and Robin MacKay, Analysts.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Monday, May 16, 2005, the committee began its consideration of Bill C-13, An Act to amend the Criminal Code, the DNA Identification Act and the National Defence Act.

APPEARING:

The Honourable Irwin Cotler, P.C., M.P., Minister of Justice and Attorney General of Canada;

The Honourable Roy Cullen, P.C., M.P., Parliamentary Secretary to Minister of Public Safety and Emergency Preparedness.

WITNESSES:*Department of Justice Canada:*

Michael E. Zigayer, Senior Counsel, Criminal Law Policy Section;

Stanley Cohen, Senior General Counsel, Human Rights Law Section.

Mr. Cotler and Mr. Cullen each made opening statements and, together with the other witnesses, answered questions.

It was agreed that the committee proceed to clause-by-clause consideration of Bill C-13.

It was agreed that the title stand postponed.

It was agreed that clause 1 to 10 carry.

It was agreed that clause 11 to 20 carry.

It was agreed that clause 21 to 31 carry.

It was agreed that the title carry.

It was agreed that the bill be adopted, without amendment.

It was agreed that the bill be reported to the Senate.

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le mardi 17 mai 2005
(29)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 16 h 5 dans la salle 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Lise Bacon (*présidente*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Bacon, Chaput, Cools, Eyton, Joyal, C.P., Kinsella, Milne, Pearson, Ringuette et Sibbeston (10).

Sont présents : De la Bibliothèque du Parlement, Margaret Young et Robin MacKay, analystes.

Sont également présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le lundi 16 mai 2005, le comité entreprend l'examen du projet de loi C-13, Loi modifiant le Code criminel, la Loi sur l'identification par les empreintes génétiques et la Loi sur la défense nationale.

COMPARAISSENT :

L'honorable Irwin Cotler, C.P., député, ministre de la Justice et procureur général du Canada;

L'honorable Roy Cullen, C.P., député, secrétaire parlementaire du ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile.

TÉMOINS :*Ministère de la Justice Canada:*

Michael E. Zigayer, avocat-conseil, Section de la politique en matière de droit pénal;

Stanley Cohen, avocat général principal, Section des droits de la personne.

MM. Cotler et Cullen font chacun une déclaration et, avec les autres témoins, répondent aux questions.

Il est convenu que le comité entreprenne l'examen article par article du projet de loi C-13.

Il est convenu que le titre est reporté.

Il est convenu que les articles 1 à 10 sont adoptés.

Il est convenu que les articles 11 à 20 sont adoptés.

Il est convenu que les articles 21 à 31 sont adoptés.

Il est convenu que le titre est adopté.

Il est convenu que le projet de loi est adopté sans modification.

Il est convenu que le projet de loi sera présenté au Sénat.

At 6:30 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

À 18 h 30, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTEST:

ATTESTÉ :

Le greffier du comité,

Adam Thompson

Clerk of the Committee

REPORT OF THE COMMITTEE

Wednesday, May 18, 2005

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

TENTH REPORT

Your Committee, to which was referred Bill C-13, An Act to amend the Criminal Code, the DNA Identification Act and the National Defence Act, has, in obedience to the Order of Reference of Monday, May 16, 2005, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

La présidente,

LISE BACON

Chair

RAPPORT DU COMITÉ

Le mercredi 18 mai 2005

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

DIXIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été renvoyé le projet de loi C-13, Loi modifiant le Code criminel, la Loi sur l'identification par les empreintes génétiques et la Loi sur la défense nationale, a, conformément à l'ordre de renvoi du lundi 16 mai 2005, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday, May 17, 2005

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-13, to amend the Criminal Code, the DNA Identification Act and the National Defence Act, met this day at 4:05 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Lise Bacon (*Chairman*) in the chair.

[*English*]

The Chairman: We are today studying Bill C-13, to amend the Criminal Code, the DNA Identification Act and the National Defence Act.

We have with us today the Hon. Irwin Cotler, the Minister of Justice and the Attorney General of Canada. We have the Hon. Roy Cullen, Parliamentary Secretary to the Minister of Public Safety and Emergency Preparedness; and from the Department of Justice we have Mr. Michael Zigayer, Senior Counsel, Criminal Law Policy Section, and Mr. Stanley Cohen, the Senior General Counsel, Human Rights Law Section.

Welcome to our committee. We will hear from the minister first.

[*Translation*]

Mr. Irwin Cotler, Minister of Justice and Attorney General of Canada: Madame Chairman, it is a pleasure to be here today to discuss Bill C-13, to Amend the Criminal Code, the DNA Identification Act and the National Defense Act. The bill will greatly enhance the safety of Canadians by expanding significantly the scope of the DNA legislation.

[*English*]

I will add, in terms of some statistical data, that as of the end of November 2004, investigative leads generated by the National DNA Data Bank assisted in more than 2,400 criminal investigations, including 173 murders, 414 sexual assaults, 57 attempted murders and 333 armed robberies. In short, in the four and a half years of its existence the National DNA Data Bank has materially contributed to making Canada safer.

I will point out, because it is not always appreciated, that the bill not only enhances safety of Canadians by expanding significantly the scope of the DNA legislation, it also helps to exonerate the wrongfully convicted. As I learned in my own work with respect to applications for review of the wrongfully convicted, the DNA evidence has been materially and significantly relevant in making a determination that a miscarriage of justice likely occurred.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 17 mai 2005

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi C-13, Loi modifiant le Code criminel, la Loi sur l'identification par les empreintes génétiques et la Loi sur la défense nationale, se réunit aujourd'hui à 16 h 5 pour étudier le projet de loi.

Le sénateur Lise Bacon (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente : Nous étudions aujourd'hui le projet de loi C-13, visant à modifier le Code criminel, la Loi sur l'identification par les empreintes génétiques et la Loi sur la défense nationale.

Nous accueillons aujourd'hui l'honorable Irwin Cotler, ministre de la Justice et procureur général du Canada. Nous avons aussi comme témoins l'honorable Roy Cullen, secrétaire parlementaire du ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile; et du ministère de la Justice, M. Michael Zigayer, avocat-conseil, Section de la politique en matière de droit pénal, et M. Stanley Cohen, avocat général principal, Section des droits de la personne.

Bienvenue à tous les membres du comité. Nous entendrons le ministre en premier.

[*Français*]

M. Irwin Cotler, ministre de la Justice et procureur général du Canada : Madame la présidente, il me fait plaisir aujourd'hui de discuter du projet de loi C-13, Loi modifiant le Code criminel, la Loi sur l'identification par les empreintes génétiques et la Loi sur la défense nationale. Le projet de loi améliorera considérablement la sécurité des Canadiennes et des Canadiens en élargissant sensiblement la portée des mesures législatives ayant trait aux empreintes génétiques.

[*Traduction*]

J'ajoute, au sujet des données statistiques, qu'à la fin de novembre 2004, des pistes d'enquête fournies par la Banque nationale de données génétiques ont été utiles dans plus de 2 400 enquêtes criminelles, dont 173 meurtres, 414 agressions sexuelles, 57 tentatives de meurtre et 333 vols à main armée. En bref, en quatre ans et demi d'existence, la Banque nationale de données génétiques a contribué sensiblement à rendre le Canada plus sûr.

Je signale, car on ne s'en rend pas toujours compte, que le projet de loi non seulement renforce la sécurité des Canadiens en étendant considérablement la portée de la législation sur l'ADN, mais aide aussi à exonérer les personnes condamnées à tort. Comme je l'ai appris dans le cadre de mon propre travail relativement aux demandes de contrôle judiciaire émanant de personnes déclarées coupables à tort, les éléments de preuve provenant de l'analyse de l'ADN ont joué un rôle important dans la détermination qu'une erreur judiciaire avait probablement été commise.

Recently, in the case of James Driskell in Winnipeg, Manitoba, convicted of murder in 1990, I was able to determine that a miscarriage of justice likely occurred in this case, quash the conviction and order a new trial because DNA evidence in 2002, 12 years after the initial conviction, demonstrated that the allegedly forensic evidence that connected the victim to the accused had been mistaken. One can see here the value, in that sense, of exonerating the innocent as well.

Canada's DNA data bank legislation was enacted in December 1998 and came into force on June 30, 2000. The legislation has been validated by the courts and the DNA data bank has successfully withstood dozens of constitutional challenges at the trial level and in appellate courts across this country.

[Translation]

The government proposed a limited number of amendments to the DNA data bank legislation in bill C-13 because it believes it is necessary to respond to a number of pressing issues that have been identified by the provincial attorneys general and by the commissioner of the RCMP who manages the National DNA Data Bank located here in Ottawa.

Bill C-13 does not respond to every possible concern that has been voiced with regard to DNA as an investigative tool. There will be an opportunity to consider more ambitious reform during a comprehensive parliamentary review of the entire DNA regime which is anticipated to occur lately in 2005.

[English]

I am delighted to have my officials with me, Michael Zigayer, the senior counsel in the Criminal Law Policy Section, and Stanley Cohen, senior counsel in the human rights law section, both of whom possess the necessary experience and indeed expertise to respond to those questions, something that I would not be able to do on this particular subject matter. In order to allow you appropriate time for questions, I will limit my remarks to the more significant effects of Bill C-13.

First, it extends the scope of the retroactive provisions of the legislation to cover an additional 4,700 offenders. Second, it creates a new class of "primary designated offence" comprised of the worst offences — those that are the most egregious of the primary designated offences — and requires a court to make a DNA data bank order where an offender is convicted of such an offence. Third, it expands the definition of "secondary designated offence" to bring more offenders into the scheme. Fourth, it allows courts to make DNA data bank orders against a person who has been found not only to have committed a designated offence but also to be not criminally responsible on the grounds of mental disorder.

Récemment, dans l'affaire de James Driskell, à Winnipeg (Manitoba), reconnu coupable de meurtre en 1990, j'ai été en mesure de déterminer qu'une erreur judiciaire avait probablement été commise dans cette affaire; j'ai donc cassé la condamnation et ordonné un nouveau procès parce que la preuve fondée sur l'analyse de l'ADN a permis de démontrer en 2002, soit 12 ans après la condamnation initiale, que la preuve médico-légale établissant un lien entre la victime et l'accusé était erronée. Comme on peut le voir, l'ADN est également un atout précieux pour exonérer les innocents.

La législation canadienne régissant la banque de données génétiques a été adoptée en décembre 1998 et est entrée en vigueur le 30 juin 2000. La loi a été validée par les tribunaux et la banque de données génétiques a résisté à des dizaines de contestations constitutionnelles au niveau des tribunaux de première instance et des cours d'appel un peu partout au Canada.

[Français]

Le gouvernement propose dans le projet de loi C-13 une série de modifications aux mesures législatives sur la banque nationale de données génétiques parce qu'à notre avis, il est nécessaire de répondre à plusieurs questions urgentes cernées par les procureurs généraux des provinces et par le commissaire de la GRC, qui est chargé de gérer la banque nationale de données génétiques sise à Ottawa.

Le projet de loi C-13 ne répond pas à toutes les inquiétudes susceptibles d'avoir été soulevées concernant les empreintes génétiques comme outil d'enquête. Nous aurons l'occasion d'envisager des réformes plus générales au cours de l'examen parlementaire de l'ensemble du régime applicable aux empreintes génétiques, lequel devrait avoir lieu plus tard en 2005.

[Traduction]

Je suis heureux d'être accompagné de mes collaborateurs, notamment Michael Zigayer, qui est avocat-conseil à la Section de la politique en matière de droit pénal, et Stanley Cohen, avocat général principal à la section des droits de la personne, qui possèdent tous deux l'expérience nécessaire et l'expertise voulue pour répondre aux questions, ce que je ne serais pas en mesure de faire sur ce sujet en particulier. Pour vous donner amplement de temps pour poser des questions, je vais limiter mon allocution aux aspects les plus importants du projet de loi C-13.

Premièrement, il étend la portée des dispositions rétroactives de la loi qui s'appliquent maintenant à 4 700 contrevenants de plus. Deuxièmement, il crée une nouvelle catégorie d'« infraction primaire » comprenant les pires infractions parmi les infractions désignées à ce titre et exige qu'un tribunal rende une ordonnance de prélèvement pour inclusion du profil d'identification génétique dans la banque de données génétiques à l'égard de toute personne qui a commis une telle infraction. Troisièmement, il étend la portée de la définition de « infraction secondaire » pour y englober davantage d'infractions. Quatrièmement, il permet aux tribunaux de prononcer une ordonnance de prélèvement pour inclusion dans la banque de données génétiques à l'encontre d'une personne qui a commis une infraction désignée mais qui a été déclarée non coupable pour cause de troubles mentaux.

If Bill C-13 is adopted, there will be far more entries in the National DNA Data Bank, which will undoubtedly lead to more matches between convicted offenders whose DNA profile is in the data bank and DNA found at crime scenes. Such a match would identify a suspect and focus the police investigation. It is circumstantial evidence that places the person at the scene of the crime. In some cases, there may be an innocent explanation for the person's presence. However, in many cases, the DNA evidence is the crucial piece of the puzzle in solving an otherwise cold case. Before I discuss each of these changes, I wish to remind honourable senators that the procedural safeguards in the DNA data bank legislation that provide vital protections for the genetic privacy of the offenders are not affected by Bill C-13.

I will begin with the first significant change: extending the scope of the retroactive provisions. When the DNA legislation was enacted in 1998, Parliament decided that a person would be eligible only if that person were a dangerous offender or had committed two murders or two serious sexual offences at different times and was still under sentence. Inclusion, in other words, was not automatic. The Crown had to apply to a Provincial Court judge, who had the discretion to make or to deny the order. These procedural provisions are not changed by Bill C-13. Rather, Bill C-13 expands the retroactive scheme by making a person convicted of one murder or one sexual offence or one manslaughter before June 30, 2000, and who is still under sentence at the time of the application, eligible for the retroactive scheme. As well, the bill would include now repealed sexual offences, such as indecent assault male, indecent assault female and gross indecency in the list of designated sexual offences under this retroactive scheme.

In all, the changes, as I indicated, will make some 4,700 offenders now eligible for the retroactive scheme. Correctional Service Canada will identify the offenders and provincial prosecutors will have to review the case files to determine whether they wish to make an application.

With respect to the Charter, as a general rule, section 11(i) indicates that if an individual has been found guilty of an offence and punished for it, he or she should not be punished a second time. The point is that the Charter is not involved in this proposal because, arguably, this is not a second punishment but rather a consequence of the conviction and what might be called an ancillary aspect of the sentence originally

Si le projet de loi C-13 est adopté, il y aura beaucoup plus d'inclusion dans la Banque nationale de données génétiques, ce qui permettra sans nul doute d'établir un plus grand nombre de correspondances entre des délinquants reconnus coupables dont le profil génétique se trouve dans la banque et de l'ADN prélevé sur des scènes de crime. Une telle correspondance permet d'identifier un suspect et de circonscrire l'enquête policière. C'est une preuve circonstancielle qui permet de démontrer la présence d'une personne sur la scène du crime. Dans certains cas, la présence de la personne peut s'expliquer par des raisons valables. Cependant, bien souvent, la preuve provenant de l'analyse de l'ADN est la pièce cruciale du casse-tête permettant de résoudre une affaire autrement sans issue. Avant de discuter de chacun de ces changements, je veux rappeler aux honorables sénateurs que les garanties procédurales prévues dans la législation sur la banque de données génétiques et garantissant une protection essentielle quant au caractère confidentiel des données génétiques des délinquants ne sont nullement remises en cause par le projet de loi C-13.

Je vais commencer par le premier changement important : étendre la portée des dispositions rétroactives. Quant la Loi sur la banque de données génétiques a été adoptée en 1998, le Parlement a décidé qu'une personne serait admissible à l'inclusion dans la banque seulement si cette personne était un délinquant dangereux ou avait commis deux meurtres ou deux infractions sexuelles graves à des moments différents et n'avait pas terminé de purger sa peine. Autrement dit, l'inclusion n'était pas automatique. Le procureur devait en faire la demande à un juge d'une cour provinciale qui avait la discrétion d'accorder ou de refuser l'ordonnance. Ces dispositions procédurales ne sont pas modifiées par le projet de loi C-13. Au lieu de cela, le projet de loi C-13 étend la portée des dispositions rétroactives en y englobant toute personne reconnue coupable d'un meurtre ou d'une infraction sexuelle ou d'un homicide involontaire avant le 30 juin 2000 et qui purge encore sa peine au moment de la demande. De plus, le projet de loi ajoute à la liste des infractions sexuelles désignées dans le cadre de ces dispositions rétroactives certaines infractions sexuelles qui sont maintenant abrogées, notamment l'attentat à la pudeur contre une personne du sexe masculin, l'attentat à la pudeur contre une personne du sexe féminin et la grossière indécence.

Au total, comme je l'ai dit, les changements vont ajouter environ 4 700 délinquants à la liste des personnes visées par les dispositions rétroactives. Service correctionnel Canada va identifier les délinquants visés et les procureurs provinciaux devront passer en revue les dossiers afin de déterminer s'ils souhaitent présenter une demande.

Pour ce qui est de la Charte, en règle générale, l'alinéa 11*i*) indique qu'une personne qui a été trouvée coupable d'une infraction et punie en conséquence ne doit pas être punie une deuxième fois. Ce qu'il faut retenir, c'est que la Charte n'est pas mise en cause dans cette proposition parce que l'on peut soutenir qu'il ne s'agit pas d'un deuxième châtement, mais plutôt d'une conséquence de la condamnation; c'est ce que l'on pourrait

imposed. Indeed, this interpretation was recently confirmed by the Ontario Court of Appeal in the *Jackpine* case.

That brings me to the second major change: creating a new class of “primary designated offence” and requiring a court to make a DNA data bank order where an offender is convicted of such an offence. The current legislation provides for some limited judicial discretion in the case of primary designated offences. This was originally done in 1998 after an assessment of prevailing judicial attitudes and jurisprudence in order to ensure the constitutionality of the provision. Legal authorities at that time indicated that in cases of search and seizure, a form of residual discretion is required to address those particular cases where it would not be appropriate to make a DNA order. The criteria for exercising such discretion were deliberately made extremely stringent and the burden of proof was placed on the accused to demonstrate that the impact on the person’s privacy and security of the person is “grossly disproportionate to the public interest in the protection of society and the proper administration of justice.”

The proposed amendment would remove judicial discretion and would make the taking of a sample mandatory upon conviction for a very narrow category of particularly serious offences. The removal of judicial discretion will understandably strike some observers as problematic when the state is effecting a seizure of bodily substances from an individual, even one who has just been convicted of a criminal offence.

In order to take account of the various factors affecting the balancing of the two competing interests, that of the individual to privacy and those of the state to safeguard society as a whole, the general rule has been that the authorizing judge must be empowered to consider all the circumstances. No set of criteria will always be determinative or sufficient to override the right of the individual to privacy. It was thought that a sufficient degree of flexibility should be accorded to the authorizing officer in order that justice be done. For reasons that are not entirely clear, however, fewer DNA data bank orders have been issued for persons convicted of primary designated offences than were reasonably anticipated when the legislation was enacted and, as a result, important information was not finding its way into the National DNA Data Bank, NDDDB. This is obviously an undesirable state of affairs that should not continue in the interests of public safety, among other interests. Consequently, we have agreed to an amendment that makes the taking of a sample from these worst case offenders virtually automatic upon conviction.

appeler un aspect accessoire de la peine infligée au départ. En fait, cette interprétation a été confirmée récemment par la Cour d’appel de l’Ontario dans l’affaire *Jackpine*.

Cela m’amène au deuxième changement important : la création d’une nouvelle catégorie « d’infraction primaire » et l’exigence qu’un tribunal rende une ordonnance d’inclusion dans la banque de données génétique lorsqu’un délinquant est reconnu coupable d’une telle infraction. La loi actuelle prévoit un certain pouvoir judiciaire discrétionnaire limité lorsque des infractions primaires désignées sont perpétrées. Cette disposition avait été établie à l’origine en 1998 à la suite d’une évaluation de l’attitude généralement adoptée par la magistrature et d’une évaluation de la jurisprudence afin de garantir la constitutionnalité de la disposition. À l’époque, les juristes experts avaient indiqué qu’en cas de perquisition et de saisie, il fallait une certaine forme de discrétion résiduelle pour les cas particuliers où il ne conviendrait pas de rendre une ordonnance de prélèvement de matériel génétique. Les critères pour l’exercice de cette discrétion ont été délibérément rendus extrêmement rigoureux et il a été décidé qu’il incomberait à l’accusé d’établir que l’ordonnance aurait à son égard « un effet nettement démesuré par rapport à l’intérêt qu’elle présente, pour la protection de la société au moyen d’enquêtes efficaces sur les crimes ».

La modification proposée supprimerait la discrétion judiciaire et rendrait le prélèvement d’un échantillon obligatoire pour toute personne reconnue coupable d’une catégorie très restreinte d’infractions particulièrement graves. La suppression de la discrétion judiciaire sera perçue comme problématique par certains observateurs, ce qui est compréhensible puisque l’État se trouve à effectuer une saisie de substances corporelles sur une personne, même s’il s’agit d’une personne que l’on vient de trouver coupable d’une infraction criminelle.

Afin de tenir compte des divers facteurs qui entrent en jeu et de mettre dans la balance les deux intérêts conflictuels, celui du droit à la vie privée de la personne et celui de l’État d’assurer la sécurité de la société, il a été décidé que la règle générale serait que le juge qui est chargé d’autoriser le prélèvement serait habilité à prendre en compte l’ensemble des circonstances. Aucun critère ne sera jamais suffisamment rigoureux pour permettre de déroger au droit d’une personne au respect de sa vie privée. On avait pensé qu’il fallait accorder une assez grande latitude à la personne chargée de donner l’autorisation afin que justice soit faite. Cependant, pour des raisons qui ne sont pas tout à fait claires, les ordonnances de prélèvement de données génétiques rendues à l’encontre de personnes trouvées coupables d’infractions primaires désignées ont été moins nombreuses que l’on pouvait raisonnablement le prévoir au moment de l’adoption de la loi. En conséquence, des renseignements jugés importants n’étaient pas versés dans la Banque nationale de données génétiques. Il s’agit manifestement d’une situation regrettable qui ne doit pas se perpétuer, dans l’intérêt de la sécurité publique, entre autres intérêts. Par conséquent, nous avons donné notre accord à une proposition d’amendement qui rendrait le prélèvement d’un échantillon de l’empreinte génétique des pires délinquants quasi automatique au moment de leur condamnation.

While such an amendment may invite a Charter challenge, it is capable of a sound constitutional defence based upon reason and credible arguments. Ultimately, it is our view that the state interest in crime solution and crime prevention, which is advanced by better and more accurate identification of offenders, including the elimination of suspects, outweighs the intrusion upon the individual's liberty and security of the person's interest occasioned by the taking of the DNA sample in this very narrow and stringent category of cases.

That brings me to the third major change: expanding the definition of "secondary designated offences." The definition of "secondary designated offence" is amended significantly in the proposed legislation. It will be possible for the Crown to ask the court to make a DNA data bank order in respect of a person convicted of any offence that is punishable by imprisonment for five or more years and that has been prosecuted by indictment. Similarly, it will be possible for the Crown to ask the court to make a DNA data bank order in respect of a person convicted of an offence under the Controlled Drugs and Substances Act that is punishable by imprisonment for five or more years and that is prosecuted by indictment.

This brings me to the last major change: DNA data bank orders against a person who has been found to have committed a designated offence but also found not criminally responsible on account of mental disorder. The inclusion of those found not criminally responsible in the scheme responds to the fact that these persons have committed very serious acts but clearly cannot be convicted because of their mental state. They may have been involved in other such acts in the past and their inclusion in the DNA data bank may solve cold cases. They may also be involved in such acts in the future. However, their special status is recognized by insuring that in all cases, including that of primary designated offences, the Crown must make application and the Crown has the onus of convincing the judge to make the order.

I would also like to mention that Bill C-13 adds Internet luring of a child, uttering threats, criminal harassment and "criminal organization" offences to the list of designated offences. I believe honourable senators will agree that such serious offences should be subject to the DNA data bank legislation. In conclusion, honourable senators, I would like to underscore that the current DNA legal regime has survived Charter challenge and attempts at invalidation, due in large measure to the obvious restraint that went into its design and the careful tailoring of means to objectives that the statute evinces.

Une telle modification risque de donner lieu à une contestation fondée sur la Charte, mais il est possible de résister à une telle contestation en offrant une solide défense constitutionnelle fondée sur la raison et des arguments crédibles. En bout de ligne, nous sommes d'avis que l'intérêt de l'État relativement à la détection des criminels et à la prévention du crime, intérêt qui serait mieux servi par une identification plus précise des délinquants, et aussi l'élimination des suspects, l'emporte sur l'ingérence dans la liberté individuelle et la défense des intérêts d'une personne occasionnée par le prélèvement d'un échantillon d'ADN dans cette catégorie très étroitement et rigoureusement définie d'infraction.

Cela m'amène au troisième changement majeur : étendre la définition « d'infraction secondaire ». La définition « d'infraction secondaire » est modifiée en profondeur dans la mesure proposée. Il sera possible pour la Couronne de demander à un tribunal de rendre une ordonnance de prélèvement pour inclusion dans la banque de données génétiques à l'égard d'une personne trouvée coupable de toute infraction passible de cinq ans de prison ou plus et qui a été poursuivie par voie de mise en accusation. De même, il sera possible pour la Couronne de demander à la cour de rendre une ordonnance de prélèvement pour inclusion dans la banque de données génétiques à l'égard d'une personne reconnue coupable d'une infraction aux termes de la Loi réglementant certaines drogues et autres substances et passible de cinq ans de prison ou plus et qui a été poursuivie par voie de mise en accusation.

Cela m'amène au dernier changement important : les ordonnances de prélèvement pour inclusion dans la banque de données génétiques à l'égard d'une personne qui a été trouvée coupable d'avoir commis une infraction désignée mais qui a été déclarée non criminellement responsable pour cause de troubles mentaux. L'inclusion des personnes qui font l'objet d'un verdict de non-responsabilité criminelle tient au fait que ces personnes ont commis des infractions très graves mais ne peuvent pas être reconnues coupables à cause de leurs troubles mentaux. Ils peuvent avoir perpétré d'autres agressions semblables dans le passé et leur inclusion dans la banque de données génétiques peut résoudre des affaires qui avaient été classées. Ils peuvent aussi perpétrer de tels actes à l'avenir. Cependant, leur situation spéciale est prise en compte du fait que l'on garantit que dans tous les cas, y compris les personnes trouvées coupables d'infractions primaires, la Couronne doit présenter une demande et il lui incombe de convaincre le juge de rendre l'ordonnance.

Je voudrais aussi mentionner que le projet de loi C-13 ajoute à la liste des infractions désignées la corruption d'enfants au moyen de l'Internet, le fait de proférer des menaces, le harcèlement criminel et l'appartenance à une organisation criminelle. Je crois que les sénateurs conviendront que des infractions aussi graves doivent être assujetties à la législation régissant la banque de données génétiques. En conclusion, honorables sénateurs, je voudrais vous rappeler que le régime juridique qui régit actuellement l'identification par les empreintes génétiques a survécu à des contestations fondées sur la Charte et à des tentatives visant à le faire invalider, en grande partie grâce à la modération qui a manifestement présidé à sa conception et à l'étroite correspondance entre les moyens et les fins recherchées par la loi.

We appreciate that a change in the design structure and variance from the general approach adopted earlier does open the legislation to pressure tactics. The move to a scheme that employs, in part, a generic definition based on the criteria of offence characterization — indictable offences — and sentence length, with five years as the cut-off point, represents a significant divergence from the original policy and design principles of the scheme.

It bears noting, however — and I regard this as a significant point in appreciating this issue — that the choice of a five-year cut-off has constitutional significance, and in my view, is superior in terms of Charter consistency to a two-year dividing line. Five years is not only a recognized borderline in terms of specifying the seriousness of the offence, it is also the point of demarcation that the Charter specifies in terms of entitlement to the extra procedural protection that trial by jury confers. In my view, while it may invite a new Charter challenge, we believe that for the same reasons as before, and with respect to the application of proportionality principles, the courts will once again validate the scheme.

I will now turn it over to the Parliamentary Secretary to the Honourable Minister of Public Safety.

The Honourable Roy Cullen, Parliamentary Secretary to the Minister of Public Safety and Emergency Preparedness: Honourable senators, the Minister of Justice has described to you the important changes that this bill proposes to the Criminal Code and the partner provisions in the National Defence Act. These changes will make a significant contribution to public safety in Canada, but the changes to the code and the act for the DNA sampling of convicted offenders are only as effective as the operation of the National DNA Data Bank, or NDDB.

The NDDB has been in operation now for almost five years, and five very successful years at that. Already, over 3,300 criminal investigations have been assisted because the data bank was able to connect a convicted offender to an unsolved crime scene. In over 400 more cases, they have shown a link between two or more unsolved crime scenes, giving investigators new leads. This is a tremendous achievement in a short space of time and a tribute to the professionalism and expertise of the scientific staff both at the data bank and at the regional forensic laboratories, RCMP and provincial, who make the system work. They are helping our law enforcement agencies bring offenders to justice in some of the most serious and violent crimes that we know.

Nous nous rendons bien compte qu'un changement dans la configuration de la loi et le fait que l'on s'écarte de l'approche générale adoptée antérieurement ouvrent la porte à des pressions contre l'adoption de cette mesure législative. L'adoption d'un régime qui recourt d'une part à une définition générale fondée sur les critères de caractérisation de l'infraction, notamment les actes criminels, et la durée de la peine, cinq ans de prison étant le seuil minimum retenu, représente une différence importante par rapport à la politique originalement retenue et aux principes du régime antérieur.

Il vaut toutefois la peine de signaler — et cela m'apparaît un élément important pour bien comprendre cette problématique — que le choix d'une peine de cinq ans de prison a une portée constitutionnelle et, à mon avis, c'est un seuil supérieur en termes de conformité à la Charte par rapport à une peine de deux ans de prison. Non seulement une peine de cinq ans est reconnue comme un seuil marquant pour caractériser la gravité de l'infraction, mais c'est aussi la ligne de démarcation établie par la Charte relativement au droit à la protection supplémentaire sur le plan de la procédure que confère un procès par jury. À mon avis, même si cela peut ouvrir la porte à une nouvelle contestation fondée sur la Charte, nous sommes convaincus que, pour les mêmes raisons qu'auparavant, et dans l'esprit de l'application des principes de proportionnalité, les tribunaux vont encore une fois valider le régime.

Je cède maintenant la parole au secrétaire parlementaire du ministre de la Sécurité publique.

L'honorable Roy Cullen, secrétaire parlementaire du ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile : Honorables sénateurs, le ministre de la Justice vous a décrit les changements importants que ce projet de loi propose d'apporter au Code criminel et aux dispositions connexes de la Loi sur la défense nationale. Ces changements contribueront sensiblement à renforcer la sécurité publique au Canada, mais les changements au code et à la loi relativement au prélèvement d'échantillons d'ADN des délinquants reconnus coupables ne seront efficaces que dans la mesure où la Banque nationale de données génétiques sera bien administrée.

La Banque nationale de données génétiques existe maintenant depuis près de cinq ans et ces cinq années ont été un éclatant succès. Déjà, la banque de données a aidé puissamment dans plus de 3 300 enquêtes criminelles parce que l'on a été en mesure d'établir un lien entre un délinquant reconnu coupable et un crime non élucidé. Dans plus de 400 autres affaires, on a établi un lien entre deux ou plusieurs scènes de crimes non élucidés, donnant ainsi de nouveaux indices aux enquêteurs. C'est une extraordinaire réussite en une brève période et cela témoigne du professionnalisme et de la grande compétence du personnel scientifique autant à la banque de données que dans les laboratoires médico-légaux régionaux de la GRC et des polices provinciales qui ont permis au système de bien fonctionner. Ce personnel aide nos services d'application de la loi à traduire les délinquants devant la justice dans certaines affaires de crimes parmi les plus graves et les plus violents que nous connaissions.

[*Translation*]

The amendments that have been explained by the Minister of Justice cannot but improve the performance.

[*English*]

In the five years since the data bank started operations, we have learned something about how these operations could be made more effective and efficient. Bill C-13 also, therefore, contains some important changes to data bank rules and procedures. I should like to explain why they are so important.

First, there is an issue over what we have come to call facially defective orders. Soon after the data bank opened on June 30, 2000, staff there began to notice that, in a small number of cases, the court order under which a DNA sample had been taken from a convicted offender did not appear to relate to a designated offence. These cases have continued to occur, and the data bank is now holding on to almost 600 orders and related samples. I should point out that is in relation to a total of 77,000 orders, and that is less than 1 per cent, which compares quite favourably to other jurisdictions. Just to be clear, this means that almost

600 convicted offenders have had DNA samples taken in situations where this may not have been properly authorized. The samples have not been analyzed and are being held securely. Their privacy is not in jeopardy, but the situation needs to be corrected.

[*Translation*]

It is a situation that no one had anticipated when the original legislation was implemented. We do not know exactly why it is so. There may be several reasons.

[*English*]

In some cases, there may have been a simple clerical error, such as when the order was being written up the wrong offence number was recorded on the form. In other cases, an offender may have been convicted on several counts and a non-designated offence is shown on the order instead of an eligible designated offence for which that person was also convicted, essentially another clerical error. There may have been also cases where an order really has been made in respect of a non-designated offence.

Whatever the cause of the defective order in any particular case, under the rules contained in the DNA Identification Act, the data bank is not allowed either to analyze or to destroy the samples. It can only store them, and apart from notifying the police that no further action can be taken, the samples remain in limbo.

[*Français*]

Les changements qui ont été expliqués par le ministre de la Justice ne peuvent qu'améliorer la performance.

[*Traduction*]

Depuis cinq ans que la banque de données est opérationnelle, nous avons appris comment rendre son fonctionnement plus efficace et efficace. Par conséquent, le projet de loi C-13 renferme aussi d'importants changements aux règles et procédures de la banque de données. Je devrais sans doute vous expliquer pourquoi ces changements sont tellement importants.

Premièrement, il existe un problème concernant ce que nous appelons les ordonnances entachées d'irrégularité. Peu après l'ouverture de la banque de données le 30 juin 2000, le personnel a commencé à se rendre compte que, dans un petit nombre de cas, l'ordonnance du tribunal en vertu de laquelle on avait prélevé des substances corporelles auprès d'un condamné ne semblait pas être liée à une infraction désignée. De tels cas ont continué à survenir, et la banque de données a maintenant en sa possession près de 600 ordonnances ainsi que les empreintes génétiques correspondantes. Je tiens à signaler que sur un total de 77 000 ordonnances, cela représente moins de 1 p. 100, ce qui se compare plutôt favorablement à la situation ailleurs. Pour que tout soit clair, cela signifie qu'on a prélevé les empreintes génétiques de près de 600 condamnés alors que cela n'avait pas été autorisé en bonne et due forme. Les empreintes génétiques en question n'ont pas été analysées et sont gardées en sécurité. Leur caractère confidentiel n'est pas compromis, mais il faut corriger la situation.

[*Français*]

C'est une situation que personne n'avait anticipée quand la législation originale a été mise en vigueur. Nous ne savons pas exactement pourquoi cela se passe. Il se peut qu'il y ait plusieurs raisons.

[*Traduction*]

Dans certains cas, il peut s'agir d'une simple erreur d'écriture, par exemple lorsque le mauvais numéro d'infraction a été inscrit sur la formule d'ordonnance. Dans d'autres cas, un contrevenant peut avoir été reconnu coupable de plusieurs infractions et une infraction non désignée peut apparaître sur l'ordonnance au lieu d'une infraction désignée admissible pour laquelle l'intéressé aurait aussi été condamné; essentiellement, c'est un autre type d'erreur d'écriture. Il peut aussi y avoir des cas où une ordonnance a vraiment été rendue à l'égard d'une infraction non désignée.

Quelle que soit la cause d'une ordonnance irrégulière dans un cas particulier, aux termes des règles figurant dans la Loi sur l'identification par les empreintes génétiques, la banque de données n'est pas autorisée à analyser ou à détruire les empreintes. Elle peut uniquement les entreposer, et hormis qu'elle doit signaler à la police qu'aucune autre mesure ne peut être prise, les échantillons demeurent en suspens.

At clause 16, Bill C-13 proposes a procedure whereby the data bank can take action both on the accumulated cases and on any new cases that emerge by following up with the relevant provincial Attorney General or the director of military prosecutions, as appropriate. If, after making his own inquiries, including court proceedings if necessary, the Attorney General confirms that the original order is valid, or if he sends the data bank a corrected order, the sample already being held will be analyzed and entered into the convicted offender index. However, if neither of these things happens within the specified time period, or if the Attorney General sends the data bank a new court order quashing the first one, the sample will be destroyed. The privacy of the convicted offender will be preserved, and the data bank will have a significant and unnecessary burden removed.

All this underlines, honourable senators, the importance of education and training on the proper application and extent of this complex and still quite new legislation for all those who are charged with applying it. This will be part of a planned implementation process for Bill C-13, but we need to fix the legislation itself, too, to make it as clear as possible.

The second area of importance for the data bank's operations is in clause 17 of this bill. It actually came to light only after Bill C-13 was introduced last fall, another consequence of practical experience of operating the scheme. It was the subject of amendments introduced by the government on May 5. These reflect operational and scientific realities that the DNA Identification Act does not capture.

Madam Chairman, the first part of this relates to what are known as "moderate matches." This is rather complicated and I hope I can explain it properly to you. If not, we have the officials who I am sure can mop up later.

As you know, the data bank contains two indices, the convicted offender index and the crime scene index, or the COI and CSI, which are compared against each other to identify links or hits. When a sample is taken from a convicted offender for DNA analysis, it is done under ideal controlled conditions and a complete DNA profile can be obtained, but crime scenes are not pristine. In some cases, forensic scientists are simply not able to derive a complete profile from a crime scene sample, for example, because it has been exposed to the elements over time or because it contains a mixture of bodily samples, perhaps from multiple offenders or innocent third parties. The data bank only declares a full or complete match between a new crime scene profile and an existing convicted offender or crime scene profile when all the genetic locations chosen for comparison on two profiles are identical.

L'article 16 du projet de loi C-13 propose une procédure. La banque de données peut aviser de l'erreur le procureur général de la province concernée ou le directeur des poursuites militaires, le cas échéant, tant à ce qui a trait aux cas accumulés qu'aux nouveaux cas. Si, après avoir mené sa propre enquête, ce qui peut au besoin englober des poursuites judiciaires, le procureur général confirme la validité de l'ordonnance originale, ou s'il envoie à la banque de données génétiques une version corrigée, les empreintes génétiques qui étaient conservées seront analysées et versées au fichier des condamnés. Toutefois, si aucune de ces mesures n'est prise dans les délais prescrits, ou si le procureur général envoie à la banque de données génétiques une nouvelle ordonnance annulant la première, les empreintes génétiques seront détruites. Les renseignements personnels concernant le condamné seront protégés, et la banque de données sera libérée d'un fardeau considérable et inutile.

Tout cela montre bien, honorables sénateurs, à quel point il est important d'offrir éducation et formation sur la portée et l'application appropriées de cette mesure législative complexe et relativement récente à toutes les personnes chargées de l'appliquer. Cela fera partie du processus de mise en oeuvre prévu du projet de loi C-13, mais nous devons aussi modifier la mesure elle-même pour la rendre aussi claire que possible.

Un autre problème important lié au fonctionnement de la banque de données génétiques concerne l'article 17 du projet de loi. Ce problème a fait surface uniquement après la présentation du projet de loi C-13 l'automne dernier, encore là à la suite de l'expérience pratique du fonctionnement prévu. Le 5 mai dernier, le gouvernement a présenté des amendements qui reflètent la réalité opérationnelle et scientifique que la Loi sur l'identification par les empreintes génétiques ne prend pas en compte.

Madame la présidente, la première partie de mon explication concerne ce que l'on appelle les « correspondances moyennes ». C'est une question plutôt compliquée et j'espère pouvoir vous l'expliquer convenablement. Sinon, nous avons des fonctionnaires qui, j'en suis sûr, pourront combler mes lacunes.

Comme vous le savez, la banque de données génétiques contient deux fichiers, le fichier des condamnés et le fichier de criminalistique, que l'on compare l'un à l'autre pour identifier des liens ou des correspondances. Lorsqu'on prend un prélèvement sur un condamné pour faire l'analyse de ses empreintes génétiques, cela se fait dans des conditions contrôlées idéales et il est possible d'obtenir un profil d'identification génétique complet, mais les scènes de crime ne sont pas parfaites. Dans certains cas, les experts en criminalistique ne sont tout simplement pas capables d'obtenir un profil d'identification génétique complet à partir d'un prélèvement provenant d'une scène de crime, par exemple, lorsqu'il a été exposé aux éléments depuis un certain temps ou parce qu'il contient un mélange de substances corporelles émanant de nombreux contrevenants ou de tierces parties innocentes. La banque de données génétiques déclare qu'il y a correspondance complète entre un nouveau profil tiré d'une scène de crime et un profil existant du condamné ou d'une scène de crime antérieure lorsque tous les points de comparaison génétique des deux profils sont identiques.

When a crime scene profile is in itself incomplete, the comparison with those already contained in the COI and CSI is less discriminating, and it cannot produce a complete match. Instead of only one suspect being identified, there might be several potential matches of individuals who cannot be excluded as the donor, or potential links with several different crime scenes. These less discriminating matches are described as moderate matches.

Madam Chairman and senators, in order to assist criminal investigations as best they can, the data bank had developed the practice of conferring with forensic scientists at the laboratories that generated the crime scene profile or profiles involved in these moderate match cases in an effort to try to narrow down the number of potential matches by discussing the scientific and technical detail of the DNA analysis results. Narrowing down the number of potential matches in this way helps the police to focus their investigations, making best use of their resources. To assist these discussions, the relevant DNA profiles were shared between all the relevant laboratories. Toward the end of last year, the data bank realized that this sharing of profiles for scientific discussion was in fact caught by the more general prohibition in the act on the communication of profiles outside the data bank. The procedures were stopped immediately and the moderate match cases were held in abeyance, with no match results being issued.

An interim administrative solution has been implemented to enable discussions to take place without actually sharing the profile, which is nothing more than a series of numbers with no identifying personal information, but this is burdensome on busy scientists and not a very efficient use of their resources.

Madam Chairman, in the interests of the effective investigation of the serious criminal offences involved, it is vital that we amend the legislation to make absolutely clear that the data bank may, in these cases, share and discuss the relevant DNA profiles with the other scientists involved. At the same time, we need to reinforce Parliament's intention to create a DNA data bank, the establishment of a convicted offender's index and crime scene index, which can fully talk to each other and make matches between DNA profiles to support police investigation and the prosecution of serious crimes; and, let it not be forgotten, to exonerate individuals and eliminate them from police investigations.

The act is currently very specific on the subject of the convicted offenders' index but makes little mention of the crime scene index and the detail of the cross-checking that needs to happen if the whole system is to be fully effective. Bill C-13 will make all of this absolutely clear. Let me make it absolutely clear that this is in no

Lorsque le profil tiré d'une scène de crime est incomplet en soi, la comparaison avec des profils déjà contenus dans le fichier des condamnés et le fichier de criminalistique est moins discriminante et ne peut produire une correspondance complète. Au lieu qu'un seul suspect soit identifié, il se peut qu'il y ait des correspondances potentielles concernant plusieurs individus qui ne peuvent être exclus en tant que donneurs ou qu'il y ait des liens possibles avec plusieurs scènes de crime différentes. Ce sont ces correspondances moins discriminantes que l'on appelle des correspondances modérées.

Madame la présidente et sénateurs, pour appuyer de façon optimale les enquêtes criminelles, la banque de données génétiques a pris l'habitude de consulter les experts en criminalistique des laboratoires qui ont produit le ou les profils de scènes de crime ayant donné lieu à des correspondances modérées, dans un effort pour essayer de réduire le nombre de correspondances potentielles en discutant des détails techniques et scientifiques des résultats de l'analyse de l'identification génétique. Le fait de réduire le nombre de correspondances potentielles de cette façon aide les services de police à cibler leurs enquêtes et à utiliser leurs ressources de façon optimale. Pour faciliter ces discussions, tous les laboratoires concernés partageaient les profils d'identification génétique pertinents. Vers la fin de l'année dernière, la banque de données génétiques s'est rendue compte que ce partage des profils à des fins de discussion scientifique était en fait visé par l'interdiction générale prévue dans la loi concernant la communication des profils à l'extérieur de la banque de données. Les procédures ont été arrêtées immédiatement et les cas de correspondance modérée ont été laissés en suspens et aucun résultat concernant les correspondances n'a été divulgué.

Une solution administrative provisoire a été adoptée pour permettre la tenue de ces discussions sans que le profil, qui n'est rien d'autre qu'une série de chiffres qui ne sont pas assortis de renseignements signalétiques personnels, soit partagé, mais c'est fastidieux pour les chercheurs, qui sont très occupés et ce n'est pas là une utilisation très efficace de leurs ressources.

Madame la présidente, pour être en mesure de mener une enquête efficace sur les infractions criminelles graves concernées, il est crucial de modifier la loi pour qu'il soit absolument clair que la banque de données génétiques peut, en pareil cas, partager les profils d'identification génétique pertinents avec d'autres experts concernés, et en discuter avec eux. Parallèlement, nous devons exprimer plus vigoureusement l'intention du Parlement de créer une banque de données génétiques, de constituer un fichier des condamnés et un fichier de criminalistique qui peuvent tous se consulter et relever des correspondances entre les profils d'identification génétique pour appuyer les enquêtes des autorités policières et pouvoir poursuivre en justice les perpétrateurs de crimes graves et aussi, ne l'oublions pas, pour exonérer des individus et les éliminer des enquêtes policières.

En ce moment, la loi est très spécifique en ce qui concerne le fichier des condamnés, mais elle ne fait guère mention du fichier de criminalistique et des contre-vérifications détaillées auxquelles il faut absolument procéder si l'on veut que le système dans son ensemble soit vraiment efficace. Le projet de loi C-13 rendra tout

way an attempt to subvert the act's careful protections on the privacy of personal genetic information. These will very explicitly be maintained.

As the Minister of Justice has mentioned, a full parliamentary review of the entire scheme, including the amendments contained in Bill C-13, if they are enacted, is expected to begin later this year. All of those amendments can be reviewed again at that time.

[Translation]

Mr. Cullen: Following the review, other changes might be proposed, but in the meantime, I believe that we can bring immediate improvements to the existing system with the changes that I am announcing to you today.

[English]

The data bank has already proven beyond doubt the value of this leading-edge science in helping law enforcement stay ahead of criminals. We need to ensure that it continues to be a highly effective crime-solving tool and that the founding legislation is as clear and as unambiguous as we can make it.

[Translation]

I would like to underline my support to Bill C-13 by telling you that it will contribute significantly to the public safety of Canadian men and women.

The Chairman: We know that the bill proposes significant changes to the list of primary designated offenses. You mentioned earlier the adding of all child pornography offenses. As well, the bill amends to a lesser degree a list of secondary designated offenses by adding to it, for example, criminal harassment. These are important distinctions. In the case of primary offenses, the court only has discretionary power. Please correct me if I am wrong, but the court is required to limit the DNA data bank orders to these lists. Could you tell us more about the nature of the two designated offense categories and the various types of offenses that we could find within each of these lists?

Mr. Cotler: I will share what is being added to the list because I do have a list here. Let me give you a summary of this list. It starts with section 235, murder, and then you have manslaughter, causing bodily harm with intent, assault with a weapon, causing bodily harm, aggravated assault, bodily harm, sexual assault with a weapon, uttering threats, unlawfully causing grievous bodily harm, aggravated sexual assault, kidnapping, living on the avails of prostitution of a person who is under the age of 18, causing bodily harm with a firearm, administering poison or other noxious substance with intent to endanger the life of a person or to cause

cela absolument clair. Permettez-moi de préciser qu'il ne s'agit aucunement d'une tentative pour renverser les protections mûrement réfléchies de la loi en ce qui concerne le caractère confidentiel des renseignements génétiques personnels. Ces protections seront explicitement maintenues.

Comme le ministre de la Justice l'a mentionné, un examen parlementaire exhaustif de l'ensemble du projet, y compris les amendements figurant dans le projet de loi C-13, s'ils sont adoptés, doit avoir lieu plus tard cette année. Tous ces amendements pourront faire l'objet d'un nouvel examen à ce moment-là.

[Français]

M. Cullen : Suite à la révision, il se peut que d'autres changements soient proposés, mais dans l'intérim, je crois que nous pouvons améliorer le système actuel immédiatement avec les changements que je dois vous communiquer aujourd'hui.

[Traduction]

La banque de données génétiques a déjà prouvé hors de tout doute à quel point cet instrument scientifique de pointe est précieuse pour aider les forces de l'ordre à damer le pion aux criminels. Il faut s'assurer qu'il continue d'être hautement efficace et que sa loi habilitante est aussi claire et dénuée d'ambiguïté que possible.

[Français]

J'aimerais souligner mon appui au projet de loi C-13 en vous assurant qu'il contribuera de façon importante à la sécurité publique des Canadiens et des Canadiennes.

La présidente : Nous savons que le projet de loi propose des modifications importantes à la liste des infractions primaires. Vous avez mentionné tout à l'heure l'ajout de toutes les infractions de pornographie juvénile et il modifie, dans une moindre mesure, la liste des infractions secondaires en y ajoutant, par exemple, le harcèlement criminel. Ces distinctions sont importantes. Dans le cas des infractions primaires, le tribunal ne dispose que d'un pouvoir discrétionnaire. Vous me corrigerez si je fais une erreur, il est tenu de limiter une ordonnance de prélèvement pour inclusion dans la banque de données génétiques. Est-il possible de développer davantage la nature des deux catégories d'infractions désignées et sur les différents types d'infractions que nous serons susceptibles de retrouver dans chacune de ces catégories?

M. Cotler : Je vais partager les additions à l'égard de la liste parce qu'il y a une liste ici. Je vais dresser le sommaire de cette liste. Cela commence avec l'article 235, le meurtre, ensuite vous avez l'homicide involontaire coupable, le fait de causer intentionnellement des lésions corporelles, agressions armées, infliger des lésions corporelles, voies de fait graves, lésion corporelles, agressions sexuelles armées, menaces à une tierce personne ou infliction de lésions corporelles graves, agressions sexuelles graves, enlèvements, vivre des produits de la prostitution d'une personne âgée de moins de 18 ans, le fait de causer

bodily harm, overcoming resistance to commission of offense, robbery, extortion. That is the list in terms of these offenses.

The Chairman: I would like perhaps to deal with another aspect, more technical and mechanical, regarding the implementation of systems for the sampling of bodily substances, after which I will give the floor to members. With Bill C-13, it is expected that there will be a significant increase in the number of the DNA data bank orders. Within a few months, the number of DNA profiles in the data bank will probably go up significantly.

In terms of logistics, in terms of personnel, equipment and funding, do we have in place the required resources to adequately meet the increased demand for the sampling of bodily substances?

Mr. Cotler: I will begin and will then ask Mr. Zigayer to give more details. The RCMP and prosecutors, among others, have asked for these amendments and have asked questions about the resources that will be deployed. The provincial attorneys general have been the first to make this request. I will ask Mr. Zigayer to answer on the issue of resources.

Mr. Michael E. Zigayer, Senior Council, Criminal Law Policy Section, Department of Justice Canada: We have a situation where the existing resources of the national data bank are not completely utilized. There are not as many court orders as we had anticipated. If there is an increased number of them, the existing resources will be sufficient to meet the demand.

Moreover, I would say that the effect will not be immediate, because it will take some time to implement this legislation. Some sections will take force immediately upon royal assent, but others can be put into force at any time, in consultation with the provincial attorneys general. We believe that it would be important to develop guidelines for crown prosecutors throughout the country. I have already talked with colleagues in British Columbia, in Alberta, in Ontario, in Quebec, in New Brunswick and in Saskatchewan. They are all interested in recreating a committee that we had established in 2000 to facilitate the implementation of this legislation, to make sure that we better understand what the amendments could entail and to make sure that everything is implemented appropriately.

We will now work with the National Judicial Institute to develop documents and material for judges. We had not done so in the past. We do not know the reason why we have not had as many court orders as anticipated. One possibility is the need to have better training for judges. You have understood that more than 600 court orders should not be there. There is something wrong with the court orders.

intentionnellement des lésions corporelles avec fusil ou pistolet, le fait d'administrer une substance délétère avec l'intention de mettre la vie d'une personne en danger ou de lui causer des lésions corporelles, le fait de vaincre la résistance à la perpétration d'une infraction, vol qualifié, extorsion. C'est la liste eu égard à ces offenses.

La présidente : J'aimerais peut-être aborder un autre aspect plus mécanique et technique en ce qui a trait à la mise en oeuvre des systèmes sur le prélèvement des substances corporelles et donner la parole aux membres ensuite. Avec le projet de loi C-13, on s'attend à une augmentation sensible du nombre d'ordonnances de prélèvement. Dans les prochains mois, le nombre d'empreintes génétiques dans la banque de données va sans doute monter en flèche.

Dans la logistique, en ce qui concerne le personnel, l'équipement et le budget, avons-nous en place les ressources nécessaires pour pallier adéquatement la demande accrue de prélèvement de substances corporelles?

M. Cotler : Je vais commencer par répondre et les autres détails viendront de M. Zigayer. La GRC et les procureurs, entre autres, ont demandé ces amendements et ont posé des questions sur les ressources qui seront applicables. Les demandes ont commencé avec les procureurs généraux provinciaux. Je vais demander à M. Zigayer de répondre sur la question des ressources.

M. Michael E. Zigayer, avocat-conseil, Section de la politique en matière de droit pénal, ministère de la Justice Canada : Nous avons une situation où les ressources actuelles de la banque de données nationales ne sont pas complètement utilisées. Il y a moins d'ordonnances émises par les cours que prévues. S'il y en a plus, les ressources actuelles sont suffisantes pour répondre à la demande.

De plus, je dirais que cela ne sera pas immédiat, parce qu'on va prendre le temps de mettre cette loi en vigueur. Il y a quelques articles qui prévoient une entrée en vigueur immédiate, au moment de la sanction royale, mais d'autres prévoient que cela peut se faire n'importe quand, en consultation avec les procureurs généraux des provinces. Nous croyons qu'il serait important de développer des lignes directrices pour les procureurs de la Couronne au pays. J'ai déjà parlé à des collègues en Colombie-Britannique, en Alberta, en Ontario, au Québec, au Nouveau-Brunswick et en Saskatchewan. Ils sont tous intéressés à remettre sur pied un comité que nous avons établi en 2000 pour faciliter la mise en application de cette loi pour faire mieux comprendre ce que les modifications pourraient apporter et pour s'assurer que cela soit bien mis en application.

Maintenant nous allons travailler avec le National Judicial Institute pour développer des documents, des matériaux pour les juges. Nous ne l'avions pas fait dans le passé. Nous ne connaissons pas la raison pour laquelle nous n'avons pas eu autant d'ordonnances que prévues. Une des possibilités, c'est la nécessité d'avoir une meilleure formation des juges. Vous avez compris que plus de six cents ordonnances ne devraient pas être là. Il y a quelque chose qui cloche avec les ordonnances.

So we could remedy this situation with better training. The Departments of Public Safety and Justice will work together with our provincial colleagues to improve the situation.

[English]

Mr. Cullen: If I can just add to that. When I visited the DNA data bank some months ago, the comment of the officials was there was a lot of capacity and they were concerned that only 50 per cent of the DNA with respect to primary offences was coming. They were quite capable and had the capacity to absorb that. In fact, they wanted the DNA to come to the labs so they could process it.

There is a forensic lab in Edmonton that originally the RCMP was planning to phase out as part of the expenditure review process.

Given some of the anticipated changes if Bill C-13 is enacted and other capacity issues, the decision was made to leave that lab open, so there will be additional capacity there as well.

Senator Kinsella: Let me begin with the comment of Minister Cullen about the review that is to be undertaken toward the end of the year.

First of all, to build on the chair's question about resources, will that review look at the entire issue of resources? Second, does the review have a statutory base? Is this a review that is required by statute? Do you wish to explicate a little about that review?

Mr. Cullen: Yes, the five-year review is statutory.

Senator Kinsella: In both Houses. Conducted by each House?

Senator Milne: Yes.

Senator Kinsella: I understand that when profiles are developed, they are done in groups. I was told groups of 36 or so. It is a kind of bundling of profiles. Is that true?

If that is true, that brings me to clause 18(2) on page 26 of the bill. When the order is made to get rid of a profile, can it be acted upon forthwith or is there a technical problem?

Mr. Zigayer: There are two questions. On the first you are correct. We are only talking now about the National DNA Data Bank operation rather than the crime scene investigation, where it is one case separate from all other cases. At the data bank, in order to develop efficiencies, the RCMP is cutting edge. They are leading the world in the development and use of robotics in the actual analysis of the DNA profile.

Alors on peut corriger cette situation avec une meilleure formation. Les ministères de la Sécurité publique et de la Justice travailleront de concert avec nos collègues provinciaux pour améliorer la situation.

[Traduction]

M. Cullen : J'aimerais ajouter quelque chose. Lorsque j'ai visité la banque de données génétiques il y a quelques mois, ses dirigeants ont mentionné qu'elle disposait d'une énorme capacité mais que, malheureusement, seulement 50 p. 100 des empreintes génétiques liées à des infractions primaires leur étaient envoyées. Ils étaient désireux et capables d'absorber la totalité des empreintes. En fait, ils souhaitaient que tous les profils soient envoyés aux laboratoires pour qu'ils puissent les traiter.

Il existe à Edmonton un laboratoire médico-légal qu'à l'origine la GRC planifiait de fermer graduellement dans le contexte du processus d'examen des dépenses.

En prévision de l'adoption de certains changements proposés au projet de loi C-13 et d'autres problèmes relatifs à la capacité, on a décidé de garder ouvert ce laboratoire, de sorte qu'on pourra compter sur une capacité additionnelle.

Le sénateur Kinsella : Je reviendrai tout d'abord sur le commentaire du ministre Cullen concernant l'examen qui doit être entrepris d'ici la fin de l'année.

Premièrement, pour faire suite aux questions du président concernant les ressources, cet examen abordera-t-il toute la question des ressources? Deuxièmement, cet examen découle-t-il d'une loi? Est-ce un examen qui est requis par la loi? Pourriez-vous nous donner quelques explications au sujet de cet examen?

M. Cullen : Oui. L'examen quinquennal est prévu par la loi.

Le sénateur Kinsella : Dans les deux Chambres. Chaque Chambre en fera un?

Le sénateur Milne : Oui.

Le sénateur Kinsella : Je crois savoir que les profils sont élaborés en groupes de 36 environ, d'après ce qu'on m'a dit. Est-ce vrai?

Si c'est vrai, j'ai une question au sujet du paragraphe 18(2), à la page 26 du projet de loi. Lorsqu'une ordonnance exige l'élimination d'un profil, cela peut-il se faire sans délai ou y a-t-il un problème technique?

M. Zigayer : Vous posez deux questions. Au sujet de la première, vous avez raison. Il est uniquement question du fonctionnement de la Banque nationale de données génétiques et non de l'enquête sur la scène de crime car en l'occurrence un cas est distinct de tous les autres cas. En ce qui concerne la banque de données génétiques, la GRC est à la fine pointe pour ce qui est de produire des gains d'efficacité. La GRC est un chef de file mondial en ce qui concerne la conception et l'utilisation de la robotique dans l'analyse concrète du profil d'identification génétique.

Each of the individual samples has to be prepared by a technician. They can do, I believe, 90 at a time. I am sure I am saying the obvious, but you are welcome to visit the data bank and see the operation at any time. I know I do not have to get Commissioner Zaccardelli's permission to make that offer.

I know the members of the committee have been there. It is an impressive operation.

They are capable of complying with or meeting what is provided for in clause 18 of the bill. It has happened in the past. This is the removal of information or rendering it inaccessible. Suppose an individual is acquitted on appeal. That has happened. I can tell the committee that there has been a case that has taken two or three years to get to the Court of Appeal of Ontario, dealing with the interpretation of one of the sections that was enacted in 1998 and implemented in 2000. The DNA profiles of two previously convicted offenders have to be rendered inaccessible, basically, taken out.

They do not physically take things out. There is a technical reason for this. It has always been described to me as a necklace; if you cut the string, all the pearls will fall off. They render the DNA profile of that person inaccessible. The DNA profile itself will continue to be contained in this collection of DNA profiles, but the address, the actual identifier, will have been removed. It is way too complicated for my lawyer's understanding, but it works and it renders that DNA profile anonymous.

Senator Kinsella: The exact wording that is in Bill C-13 is "Access to information in the convicted offender's index shall be permanently removed without delay if..." and it gives the circumstances.

Mr. Zigayer: Rather than the actual DNA, it is access to it.

Senator Kinsella: Thank you for that clarification. On another topic, some of my colleagues and I are examining the Anti-terrorism Act. I was curious to find out whether a person under preventive detention subject to the Anti-terrorism Act provisions can have DNA samples taken against his or her will.

Mr. Zigayer: No, you have to have a conviction. If that person is being investigated for a particular crime, there is access to the DNA warrant.

Mr. Cotler: The warrant scheme under investigation; you will have to otherwise proceed after conviction.

Senator Kinsella: On the retroactivity clause that came into the bill through work in your House committee, Minister Cotler, let me ask this question first.

Chacun des prélèvements individuels doit être préparé par un technicien. Je crois qu'il est possible d'en préparer 90 à la fois. Je suis sûr que ce que je vous dis va de soi, mais vous êtes les bienvenus en tout temps si vous voulez visiter la banque de données génétiques et en voir le fonctionnement. Je sais que je n'ai pas besoin d'obtenir la permission du commissaire Zaccardelli pour faire cette offre.

Je sais que les membres du comité y sont allés. C'est un établissement impressionnant. C'est toute une entreprise.

La banque est en mesure de respecter les exigences de l'article 18 du projet de loi en ce qui concerne la radiation d'information, l'obligation de la rendre inaccessible. Supposons qu'un individu soit acquitté à la suite d'un appel. C'est déjà arrivé. Je peux vous dire qu'il y a eu un cas qui a mis deux ou trois ans à se rendre à la Cour d'appel de l'Ontario. Il portait sur l'interprétation de l'un des articles adoptés en 1998 et mis en oeuvre en 2000. Les profils d'identification génétique de deux contrevenants qui avaient été antérieurement reconnus coupables ont dû être rendus inaccessibles; autrement dit, il fallait les éliminer.

On ne supprime pas quoi que ce soit physiquement. Il y a à cela une raison technique. On m'a décrit la chose comme un collier; si vous coupez la corde, toutes les perles vont tomber. Les experts rendent inaccessible le profil d'identification génétique de l'intéressé. Le profil proprement dit demeurera dans la collection des profils d'identification génétique, mais l'adresse, l'identificateur, aura été supprimé. C'est beaucoup trop compliqué à comprendre pour moi qui ne suis qu'un simple avocat, mais cette technique fonctionne et rend le profil d'identification génétique anonyme.

Le sénateur Kinsella : Le libellé exact qui figure dans le projet de loi C-13 est le suivant : « Il doit être rendu inaccessible une fois pour toute dans les délais mentionnés ci-dessous [...] » et on précise les circonstances pertinentes.

M. Zigayer : Ce n'est pas le profil lui-même qui est supprimé, mais l'accès au profil.

Le sénateur Kinsella : Merci de cette précision. À propos d'un autre sujet, certains de mes collègues et moi-même examinons la Loi antiterroriste. J'étais curieux de savoir s'il était possible de prélever les empreintes génétiques d'une personne en détention préventive aux termes de la Loi antiterroriste contre son gré.

M. Zigayer : Non, il faut avoir une condamnation. Si la personne en question est sous enquête pour un crime particulier, on peut toujours obtenir un mandat autorisant un prélèvement pour analyse génétique.

M. Cotler : En cours d'enquête, on peut toujours demander un mandat; autrement, il faudra faire un prélèvement après la condamnation.

Le sénateur Kinsella : Au sujet de l'article sur la rétroactivité qui a été intégré au projet de loi à la suite des travaux de votre comité à la Chambre, monsieur le ministre Cotler, permettez-moi de vous poser d'abord cette question.

When it came into the House as a government bill, you would have given your certificate saying it is Charter compliant. When it is amended in committee, what is the process? Do you get a second request? We have amended your bill, is it still Charter compliant?

Mr. Cotler: The notion of Charter compliance is an ongoing one. The ministerial responsibility is to certify that the bill initially was and after amendment remains Charter compliant. That is why in my remarks to you, I discussed that the amendments that have been made will perhaps invite Charter challenges. Thus far, the legislation has withstood Charter challenges, both at the trial and appellate level in courts across this country. In my view the same principles that the courts relied on to validate the legislation will sustain the amendments in terms of any Charter challenges to them that may arise.

Let me give an example. In *R. v. Murrins*, the accused in that case submitted that section 487.052 of the Criminal Code was contrary to sections 7 and 11(i) of the Charter. The court found that there had been no infringement of section 7 — and this is the kind of reasoning that would feed into an approach now as well — since the physical intrusion and inconvenience associated with the taking of a DNA sample are trivial in the context of a person convicted of a designated offence and are not sufficient to engage a fundamental justice analysis. In addition, the court was not persuaded that the ordering of a DNA sample constitutes punishment within the meaning of subsection 11(i) of the Charter.

In a significant appellate case, the appellant who had been convicted of one count of aggravated assault and two counts of assault with a weapon argued hereto that section 487.051 of the Criminal Code violated sections 8, 7, 11(d) and 11(i) of the Charter. You had a broad-based Charter challenge relying on different sections.

The British Columbia Court of Appeal, relying on the *Murrins* case I just cited, and *R. v. Briggs* and *R. v. Hendry*, upheld the constitutionality of the legislation. I will deal with one aspect of it because it is relevant to the section 1 finding of fact and conclusion of law that a court would undertake now with respect to any Charter challenges.

The court argued as follows.

The Court found no violation, holding that the scheme is not solely concerned with identifying the offender in relation to other crimes, but also to deter potential repeat offenders, to promote the safety of the community, streamline investigations, and to assist the innocent by early exclusion from investigative suspicions.

Quand un projet de loi du gouvernement est présenté à la Chambre, vous devez certifier qu'il est conforme à la Charte. Mais lorsqu'un comité y apporte un amendement, quel est le processus? Êtes-vous saisis d'une seconde requête? Nous avons amendé votre projet de loi. Est-il toujours conforme à la Charte?

M. Cotler : Il faut constamment que la législation soit conforme à la Charte. Le ministre a la responsabilité de certifier que le projet de loi était initialement conforme à la Charte et qu'il l'est toujours après amendement. Voilà pourquoi dans ma déclaration liminaire j'ai mentionné que les amendements qui ont été apportés susciteront peut-être des contestations en vertu de la Charte. Jusqu'ici, la loi a résisté aux contestations fondées sur la Charte, tant au niveau des tribunaux de première instance que des cours d'appel partout au pays. À mon avis, les mêmes principes sur lesquels les tribunaux se sont fondés pour valider la loi appuieront les amendements advenant qu'il y ait des contestations au nom de la Charte.

Permettez-moi de vous donner un exemple. Dans l'affaire *R. c. Murrins*, l'accusé faisait valoir que l'article 487.052 du Code criminel violait l'article 7 et l'alinéa 11*i*) de la Charte. Le tribunal a jugé qu'il n'y avait pas eu atteinte à l'article 7, et c'est là le même raisonnement qui s'appliquerait encore aujourd'hui, étant donné que l'intrusion physique et les inconvénients associés au prélèvement de substances corporelles pour analyse génétique sont mineurs lorsqu'on est en présence d'une personne reconnue coupable d'une infraction désignée et insuffisants pour donner lieu à une analyse dans la perspective de la justice fondamentale. En outre, le tribunal n'a pas été convaincu que le fait d'être assujéti à une ordonnance de prélèvement d'empreintes génétiques constitue un châtement au sens de l'alinéa 11*i*) de la Charte.

Dans un appel important, l'appelant, qui avait été reconnu coupable d'un chef d'accusation de voies de fait graves et de deux chefs d'accusation de voies de fait perpétrées avec une arme a fait valoir que l'article 487.051 du Code criminel violait les articles 8 et 7 et les alinéas 11*d*) et 11*i*) de la Charte. Il s'agissait là d'une contestation générale fondée sur différents articles de la Charte.

Sur la base de l'affaire *Murrins* que je viens de citer et des affaires *R. c. Briggs* et *R. c. Hendry*, la cour d'appel de la Colombie-Britannique a confirmé la constitutionnalité de la loi. J'en aborderai un aspect qui traite de la conclusion de fait et de la conclusion de droit fondées sur l'article 1, exercice auquel un tribunal se livrerait maintenant pour réfuter toute contestation en vertu de la Charte.

Le tribunal a présenté l'argumentation suivante :

La Cour a jugé que l'article 8 n'avait pas été violé, affirmant que le régime n'a pas seulement pour but de permettre d'identifier le délinquant en rapport avec d'autres crimes, mais aussi de dissuader les récidivistes potentiels, de favoriser la sécurité de la collectivité, de simplifier les enquêtes et de venir en aide aux innocents en leur permettant d'être écartés comme suspects très tôt dans le processus d'enquête.

The set of considerations that the court relied on there would be the same set of considerations that a court would rely on now, even having regard to the amendments that have been made for Charter considerations.

Senator Kinsella: Bill C-13 allows for samples to be taken in the case of a verdict of not criminally responsible. When you reflected upon that and its constitutionality, given that a not criminally responsible person is not guilty of the crime, nor has a conviction been entered on that crime, did you see any problems?

Mr. Cotler: My colleague, Stanley Cohen, has made a study of this, so he will be in the best position to answer.

Mr. Stanley Cohen, Senior General Counsel, Human Rights Law Section, Department of Justice Canada: Perhaps I can relate this to your previous question as well.

The Minister of Justice has an ongoing obligation under section 4.1 of the Department of Justice Act to scrutinize legislation for Charter compatibility. However, there is no sign-off in the sense of certifying in a formal sense. The minister has a duty to report where Charter inconsistency is found.

In this case, where there has been no report, the proper inference is that there has been an examination of the legislation for Charter compliance, and that applies to all the provisions now before you.

Senator Kinsella: Does that apply also to the certificate that is required by the Canadian Bill of Rights of 1960?

Mr. Cohen: Yes, it does.

Senator Kinsella: Is that a formal memo or formal document?

Mr. Cohen: Only one report has ever been made under the Bill of Rights. I believe that was in 1975, pre-Charter, in relation to an obscure piece of legislation. It is a formal report that is placed before Parliament, but it has only happened once.

The purposes of this process go beyond the formality. Those who are charged with devising policies and bringing forward legislation are aware that this significant responsibility exists and that the minister would have to report to the House if there is an inconsistency.

You speak about an amendment being made to a government bill in committee. If the government's legislation were changed through an amendment, the same responsibility would attach to the minister.

The situation with the not criminally responsible is ultimately a matter of justification. The public policy reasons behind having the power to take DNA samples from those found not criminally responsible are relatively straightforward and relatively easy to

Les considérations sur lesquelles le tribunal s'est fondé ici seraient les mêmes sur lesquelles un tribunal se fonderait maintenant, même eu égard aux amendements qui ont été apportés en considération de la Charte.

Le sénateur Kinsella : Le projet de loi C-13 prévoit le prélèvement d'échantillons en cas de verdict de non-responsabilité criminelle. Quand vous avez réfléchi à la constitutionnalité de cette disposition, étant donné qu'une personne qui n'est pas criminellement responsable n'est pas coupable du crime, et qu'aucun verdict de culpabilité n'a été rendu à l'égard de ce crime, avez-vous entrevu des problèmes quelconques?

M. Cotler : Mon collègue Stanley Cohen a fait une étude sur cette question et il est donc le mieux placé pour vous répondre.

M. Stanley Cohen, avocat général principal, Section des droits de la personne, ministère de la Justice Canada : Je pourrais peut-être répondre à votre question en faisant le lien avec votre question précédente.

Le ministre de la Justice a l'obligation, aux termes de l'article 4.1 de la Loi sur le ministère de la Justice, d'examiner les projets de loi pour s'assurer qu'ils sont compatibles avec la Charte. Cependant, il n'y a pas de processus officiel d'approbation ou d'attestation. Le ministre a le devoir de le signaler s'il constate une incompatibilité quelconque avec la Charte.

En l'occurrence, puisqu'aucun rapport n'a été fait en ce sens, il faut logiquement en déduire que le projet de loi a été examiné pour en vérifier la conformité avec la Charte, et cela s'applique à toutes les dispositions dont vous êtes maintenant saisis.

Le sénateur Kinsella : Cela s'applique-t-il également au certificat qui est exigé par la Déclaration canadienne des droits de 1960?

M. Cohen : Oui.

Le sénateur Kinsella : Est-ce une note ou un document officiel?

M. Cohen : Un seul rapport a été fait en application de la déclaration des droits. Je crois que c'était en 1975, avant la Charte, au sujet d'une obscure mesure législative. Il s'agit d'un rapport officiel qui est déposé devant le Parlement, mais c'est arrivé seulement une fois.

L'objet de ce processus a une portée plus vaste que la simple formalité. Ceux qui sont chargés d'élaborer des politiques et de rédiger des projets de loi sont conscients que cette lourde responsabilité existe et que le ministre doit faire rapport à la Chambre si jamais il y a incompatibilité.

Vous parlez d'apporter un amendement à un projet de loi gouvernemental au comité. Si le projet de loi gouvernemental était modifié au moyen d'un amendement, la même responsabilité incomberait au ministre.

Pour ce qui est de la situation des personnes qui ne sont pas tenues criminellement responsables, en définitive, c'est une question de justification. Le pouvoir de prélever des échantillons d'ADN des personnes trouvées non criminellement responsables

demonstrate. There have been cases dealing with the Charter and the not criminally responsible that deal with the fact that Parliament should use its criminal law power to address the circumstances of the not criminally responsible. Notwithstanding that they are, in a certain sense, exonerated of responsibility, they can pose a danger to society. They may be involved in activity that can constitute a further criminal charge. Therefore, it is important to have this kind of evidence available in the forensic records of police departments.

Senator Ringuette: I welcome Bill C-13.

With regard to the retroactivity you mentioned earlier, I was under the impression that since 1998 all convicted offenders in our system had to submit to DNA tests.

Was I wrong?

Mr. Zigayer: The legislation that was enacted included a very narrow retroactive scheme. That was so because we were very concerned about the possible constitutional fragility of having too broad a scheme. It was limited to those offenders with regard to whom the best arguments could be made to modify the treatment they would receive following conviction. These are all persons who were convicted before June 30, 2000. The legislation affects the treatment given them by the administration of justice.

There were three categories. The first category was persons declared by the courts to be dangerous offenders. It requires psychiatric evidence as well as an impressive criminal record to get that designation. The person has to have been convicted of a serious personal injury offence. It is an alternative to the regular sentencing regime.

The second group is serial sex offenders. Persons convicted of sexual offences, especially two or more, have the among the highest, if not the highest, recidivism rates. One of the arguments the government would use to justify the inclusion of this category is the recidivism rate.

The original legislation did not include murderers, which caused concern and controversy, so the issue was reviewed. While the person who committed only one murder did not have a perceptible recidivism rate, a person who was convicted of two or more murders at different times, essentially, a serial killer like Clifford Olson, was seen as having a higher recidivism rate. We considered that a key argument to justify the legislation if it was challenged in the courts.

That legislation has been challenged several times in the courts and has been upheld as constitutionally sound. However, it does not cover everyone who is presently in a federal penitentiary or

peut se justifier par des motifs d'affaires publiques relativement simples et faciles à démontrer. Il y a eu des affaires mettant en cause la Charte et des personnes non criminellement responsables dans lesquelles on a invoqué le fait que le Parlement doit utiliser ses pouvoirs en matière de droit pénal pour décider de la conduite à tenir en ce qui a trait aux personnes qui ne sont pas criminellement responsables. En dépit du fait qu'elles sont, en un sens, exonérées de la responsabilité, elles peuvent quand même poser un danger pour la société. Ces personnes peuvent se livrer à des activités qui donneraient lieu à de nouvelles accusations au criminel. Par conséquent, il est important de disposer de ces éléments de preuve dans les dossiers médico-légaux des services de police.

Le sénateur Ringuette : Je suis favorable au projet de loi C-13.

Au sujet de la rétroactivité que vous avez évoquée tout à l'heure, j'ai eu l'impression que depuis 1998, tous les délinquants reconnus coupables dans notre système devaient subir un prélèvement d'ADN.

Avais-je tort?

M. Zigayer : La loi qui a été adoptée comportait un régime de rétroactivité très restreint. Nous avons procédé de la sorte parce que nous étions très inquiets des possibles répercussions constitutionnelles si l'on prévoyait un régime trop étendu. C'était limité aux délinquants à l'égard desquels on pouvait invoquer les arguments les plus solides pour modifier le traitement qu'ils recevraient à la suite de leur condamnation. Dans tous les cas, ce sont des personnes qui ont été reconnues coupables avant le 30 juin 2000. La loi influe sur le traitement qui leur est accordé par l'administration de la justice.

Il y avait trois catégories. La première catégorie était celle des personnes déclarées délinquants dangereux par les tribunaux. Pour obtenir cette désignation, il faut une preuve psychiatrique ainsi qu'un casier judiciaire très chargé. La personne doit avoir été trouvée coupable de sévices graves à la personne. C'est une solution de rechange au régime ordinaire de détermination de la peine.

Le deuxième groupe est celui des agresseurs sexuels en série. Les personnes reconnues coupables d'agression sexuelle, surtout de deux ou plusieurs agressions, ont un taux de récidivisme très élevé, sinon le plus élevé. L'un des arguments que le gouvernement invoquait pour justifier l'inclusion de cette catégorie est le taux de récidivisme.

La loi originale n'englobait pas les meurtriers, ce qui a suscité des inquiétudes et la controverse, et la question a donc été réexaminée. Les personnes qui ont commis un seul meurtre n'ont pas un taux de récidivisme notable, mais une personne qui a été trouvée coupable de deux meurtres ou plus à des moments différents, donc essentiellement un tueur en série comme Clifford Olson, était perçue comme ayant un taux de récidivisme plus élevé. Nous avons considéré qu'il s'agissait là d'un argument clé justifiant la loi si jamais elle était contestée devant les tribunaux.

La loi a d'ailleurs été contestée plusieurs fois devant les tribunaux et a toujours été jugée valide sur le plan constitutionnel. Cependant, elle ne s'applique pas à tous ceux qui sont

provincial prison, and that is because we did not want legislation that would be found unconstitutional, with the result that all the orders that had been made on the basis of a too-broad scheme would be cancelled and those DNA profiles rendered inaccessible.

We took a reasoned step, and that can be explored and examined more carefully at the parliamentary review later this year.

Mr. Cotler: The provincial ministers of justice are responsible for criminal justice issues, and the Attorney General of Ontario has been pressing for early remedial legislation to address the issues that were identified by the Uniform Law Conference in 2001. That conference identified seven priority issues, one of which was the expansion of the retroactive scheme. The provincial ministers suggested then and since that Canadian police were being denied the ability to use DNA forensic science to solve past and future crimes because the present retroactive DNA data bank provisions were too narrowly drawn.

That recommendation about expanding the retroactivity application has come both from the Uniform Law Conference and its identification of priorities in 2001 and the federal-provincial-territorial meeting of ministers of justice, where this matter was reaffirmed.

Mr. Cohen: Although the legislation has survived and has been successfully defended in a variety of Charter challenges, this issue of retroactivity is only now just coming before the Supreme Court of Canada. You heard the minister refer to the *Jackpine* case. That case is now making its way to the Supreme Court of Canada. We have no reason to believe the result will be any different, thus sustaining the legislation, but it does point to the need to be circumspect in the way we approach the issue of retroactivity. The Charter itself has some protections against retroactive imposition of punishment. If the court should take the view that this was a form of punishment rather than an incident of conviction, the result could be different.

The way in which Parliament has approached this matter and the careful way in which we are progressing with the kinds of amendments we are introducing are really what are sustaining our ability to deal with these problems as they present themselves in an effective manner. That is an additional factor that is worth your consideration.

Senator Ringuette: For your information, I do not have a legal background. I was under the impression that our Criminal Code is in accordance with the Charter of Rights and Freedoms, so with any kind of criminal offence conviction under the Criminal Code

actuellement incarcérés dans un pénitencier fédéral ou une prison provinciale, car nous ne voulions pas d'une loi qui serait jugée inconstitutionnelle, avec le résultat que toutes les ordonnances qui auraient été rendues dans le cadre d'un régime trop étendu seraient invalidées et que les profils génétiques deviendraient inaccessibles.

Nous avons agi avec mesure et ce régime pourra être scruté à la loupe à l'occasion de l'examen parlementaire plus tard cette année.

M. Cotler : Les ministres provinciaux de la Justice sont responsables des dossiers de justice criminelle et le procureur général de l'Ontario a réclamé que l'on présente au plus tôt une législation corrective pour remédier aux questions qui ont été identifiées en 2001 par la Conférence pour l'harmonisation des lois. À l'occasion de cette conférence, on avait identifié sept questions prioritaires dont l'une était d'étendre la portée du régime rétroactif. Les ministres provinciaux disaient alors et disent encore que la police canadienne se voit empêchée d'utiliser la science médico-légale faisant appel à l'ADN pour résoudre des crimes passés et futurs parce que les dispositions actuelles de rétroactivité concernant la banque de données génétiques sont trop restrictives.

Cette recommandation d'étendre la portée du régime de rétroactivité a été formulée à la fois par la Conférence pour l'harmonisation des lois, qui en a fait l'une de ses priorités en 2001, et à l'occasion de la rencontre fédérale-provinciale-territoriale des ministres de la Justice, qui ont confirmé l'importance de cette question.

M. Cohen : Bien que la loi ait survécu et ait été défendue avec succès dans diverses contestations fondées sur la Charte, cette question de la rétroactivité vient seulement d'aboutir devant la Cour suprême du Canada. Vous avez entendu le ministre faire allusion à l'affaire *Jackpine*. Cette affaire suit son cours et la Cour suprême du Canada en sera bientôt saisie. Nous n'avons aucune raison de croire que le résultat sera différent et nous croyons donc que la validité de la loi sera confirmée, mais cela fait ressortir la nécessité de faire preuve de prudence dans la manière dont nous abordons la question de la rétroactivité. La Charte elle-même comporte certaines sauvegardes contre l'imposition rétroactive de châtiment. Si la cour adoptait le point de vue qu'il s'agit là d'une forme de châtiment plutôt que d'une résultante de la condamnation, le résultat pourrait être différent.

La manière dont le Parlement a abordé cette affaire et la grande prudence avec laquelle nous progressons dans les modifications que nous présentons, tout cela renforce notre capacité de résoudre efficacement ces problèmes au fur et à mesure qu'ils se présentent. C'est un facteur additionnel qui mérite que vous en teniez compte.

Le sénateur Ringuette : À titre d'information, je signale que je n'ai pas de formation juridique. J'avais l'impression que notre Code criminel était conforme à la Charte des droits et libertés et qu'en conséquence, dans toute condamnation pour infraction

this five-year penalty situation should not be a standard or a benchmark to order a DNA test.

Senator Pearson: We do not want everyone to have DNA tests.

Senator Ringuette: It is like a fingerprint. It can be good news or bad news, whichever side of the legal spectrum you are on. I guess that is an issue for the review.

As well, there is provision for a pardon five years after a sentence. What would happen to persons who ask for a pardon after the five-year delay and their DNA sample was ordered and is in the data bank? Will that change anything when they ask for a pardon?

Mr. Cotler: Madam Chair, I will allow my officials to answer this and other questions because I am supposed to be already meeting with the chief prosecutor of the international criminal tribunal for Sierra Leone, who is awaiting my presence. I will leave that for my officials.

The Chairman: Thank you, Mr. Minister.

Senator Milne: The minister always leaves before we are finished questioning.

Mr. Cotler: But I always come.

The Chairman: He is always here when we ask him to appear before us.

Mr. Zigayer: The issue of pardons and how they would be treated was considered, discussed and included in the DNA Identification Act, which is the separate statute that governs the operation of the National DNA Data Bank.

I will refer you to section 10(8) of the DNA Identification Act.

(8) Despite anything in this section, stored bodily substances of a person in respect of whom a pardon within the meaning of section 2 of the *Criminal Records Act*, is in effect shall be kept separate and apart from other stored bodily substances, and no such bodily substance shall be used for forensic DNA analysis, nor shall the existence of such a bodily substance be communicated to any person.

Senator Ringuette: It comes back to the access situation.

Mr. Zigayer: I was just talking about the actual bodily substances collected. Normally, they take about a dime's worth of blood.

Senator Ringuette: That is not where my question was heading. There are a certain number of recidivists, repeat offenders. Once you have the DNA of a convicted person in the system, if in the future that person requests a pardon that is granted, does the legislation provide for this DNA to stay within the system or will it be removed?

criminelle aux termes du Code criminel, le fait qu'une infraction soit passible de cinq ans de prison ne devrait pas constituer une norme ou un point de repère pour ordonner le prélèvement d'ADN.

Le sénateur Pearson : Nous ne voulons pas que tout le monde subisse un prélèvement d'ADN.

Le sénateur Ringuette : C'est comme une empreinte digitale. On peut juger cela bon ou mauvais; tout dépend de quel côté de l'appareil judiciaire on se situe. Je suppose que cela mérite un examen.

Par ailleurs, il y a possibilité d'obtenir une réhabilitation cinq ans après le prononcé de la sentence. Qu'arriverait-il aux personnes qui demandent une réhabilitation après le délai de cinq ans si leur échantillon d'ADN se trouve dans la banque de données? Cela changera-t-il quoi que ce soit au moment de demander une réhabilitation?

M. Cotler : Madame la présidente, je vais laisser mes fonctionnaires répondre à cette question et à d'autres aussi parce que je suis censé être déjà en train de rencontrer le procureur en chef du Tribunal pénal international pour le Sierra Leone, qui attend ma présence. Je vais laisser mes fonctionnaires répondre à cela.

La présidente : Merci, monsieur le ministre.

Le sénateur Milne : Le ministre part toujours avant que nous ayons fini les questions.

M. Cotler : Mais je viens toujours.

La présidente : Il vient toujours quand nous lui demandons de comparaître.

M. Zigayer : La question des réhabilitations a été prise en compte, discutée et incluse dans la Loi sur l'identification par les empreintes génétiques, législation séparée qui régit le fonctionnement de la Banque nationale de données génétiques.

Je vous renvoie au paragraphe 10(8) de la Loi sur l'identification par les empreintes génétiques :

(8) Malgré toute autre disposition du présent article, dans le cas où elles proviennent d'une personne ayant bénéficié d'une réhabilitation au sens de la *Loi sur le casier judiciaire*, les substances corporelles entreposées doivent être conservées à part et il est interdit d'en révéler l'existence ou de les utiliser pour analyse génétique.

Le sénateur Ringuette : Cela pose la question de l'accès.

M. Zigayer : Je parlais seulement des substances corporelles prélevées. Normalement, on prélève une petite fiole de sang.

Le sénateur Ringuette : Ce n'est pas à cela que je voulais en venir avec ma question. Il y a un certain nombre de récidivistes, parfois chroniques. Une fois qu'on a dans le système l'ADN d'une personne reconnue coupable, si à l'avenir cette personne demande une réhabilitation qui lui est accordée, la loi stipule-t-elle que cet ADN va demeurer dans le système ou bien en sera-t-il retiré?

Mr. Zigayer: Madam Chair, if you give me a moment or two. I could provide it later; I think I can get it today before I leave.

Senator Milne: I would have liked to speak with the minister. It would have been nice to know what time he was planning to leave and then we would have been able to time our questions accordingly. I would have liked to ask the minister about how narrow the increased group that will come under a retroactive designation in this bill is and about setting up the DNA bank. When that bill came before this committee in 1998, the retroactive provisions were very narrow. It was not just one murder; it was two or more. In this bill before us now, just a cursory reading shows that it now even includes something like breaking and entering.

Senator Pearson: Not in the retroactive scheme.

Senator Milne: It is a primary designated offence. Where in this bill, which I have not had time to read, are the retroactive provisions expanded?

Mr. Zigayer: The section in the legislation is section 487.055.

Senator Milne: That does not help me a whole lot with the bill before us in clause by clause.

Mr. Zigayer: If you turn to page 8 of the bill, clause 5, you will see a few changes have been made. I will walk you through them. We have not touched the first category, dangerous offender. Now I am at the top of page 9. The change in *(b)* was to clarify the scope of what a dangerous offender was, to make sure those persons declared as dangerous offenders under earlier legislation were also captured. Next, *(c)* is convicted of murder. It used to say more than one murder. We took away the requirement for more than one. That is what Bill C-13 does. Then *(d)* talks about being convicted of a sexual offence within the meaning of subclause 5(3).

The legislation had previously spoken only of a requirement for two. Now we have taken away that requirement and said one was sufficient.

I should also mention paragraph *(e)* before I go any further down. At about line 20, on page 9, you see "convicted of manslaughter." That is new as well.

Again at page 9, you see clause 5, subclause (2), and a reference to section 348(1). Here we are adding an offence to the definition of "sexual offence" for the purposes of paragraph *(d)* above. We are adding the offence of break and enter to commit a sexual offence in a dwelling house.

M. Zigayer : Madame la présidente, je vous demanderais de m'accorder un instant. Je pourrais vous donner la réponse tout à l'heure; je pense pouvoir l'obtenir aujourd'hui avant mon départ.

Le sénateur Milne : J'aurais aimé m'entretenir avec le ministre. C'aurait été bien de savoir à quelle heure il prévoyait partir; nous aurions alors pu prévoir en conséquence la durée de nos questions. J'aurais aimé demander au ministre dans quelle mesure le groupe plus étendu qui sera visé par la disposition de rétroactivité prévue dans ce projet de loi sera quand même restreint et j'aurais voulu l'interroger aussi au sujet de la création de la banque d'ADN. Quand ce projet de loi a été étudié au comité en 1998, les dispositions rétroactives étaient très restreintes. Ce n'était pas pour un seul meurtre; il en fallait deux ou plus. Dans le projet de loi dont nous sommes saisis aujourd'hui, une lecture rapide montre qu'on inclut maintenant même des infractions comme l'introduction par effraction.

Le sénateur Pearson : Pas dans le régime rétroactif.

Le sénateur Milne : C'est une infraction primaire. Je n'ai pas eu le temps de lire le projet de loi en entier, mais où y trouve-t-on cet élargissement des dispositions de rétroactivité?

M. Zigayer : L'article pertinent de la loi est l'article 487.055.

Le sénateur Milne : Cela ne m'aide pas beaucoup à m'y retrouver dans le projet de loi que nous avons sous les yeux en prévision de l'étude article par article.

M. Zigayer : Si vous consultez la page 8 du projet de loi, à l'article 5, vous verrez que quelques changements ont été apportés. Je vais les passer en revue à votre intention. Nous n'avons pas touché à la première catégorie, celle des délinquants dangereux. J'en suis maintenant en haut de la page 9. À l'alinéa *b)*, le changement vise à préciser ce qu'est un délinquant dangereux, pour s'assurer que les personnes déclarées délinquants dangereux aux termes de la loi antérieure soient également visées. Ensuite, l'alinéa *c)* vise les personnes coupables de meurtre. Auparavant, il fallait avoir commis plus d'un meurtre. Nous avons supprimé l'exigence d'en avoir commis plus d'un. Voilà la portée du projet de loi C-13. Ensuite, à l'alinéa *d)*, il est question des personnes coupables d'une infraction sexuelle visée au paragraphe (3) de l'article 5.

Auparavant, la loi stipulait qu'il fallait avoir commis deux agressions. Nous avons supprimé cette exigence, de sorte qu'il suffit d'en avoir commis une seule.

Avant d'aller plus loin, je dois mentionner aussi l'alinéa *e)*. Autour de la ligne 20, à la page 9, vous avez « coupable d'un homicide involontaire ». C'est nouveau également.

Toujours à la page 9, au paragraphe (2) de l'article 5, vous voyez un renvoi au paragraphe 348(1). Cette disposition vise à ajouter une infraction à la définition de « infraction sexuelle » aux fins de l'alinéa *d)* ci-dessus. Nous ajoutons l'infraction d'entrer avec effraction dans le but de commettre une infraction sexuelle dans une maison d'habitation.

It was pointed out that to be convicted of that offence, both the break and enter and the sexual offence had to be proven, so it falls within the definition and should be included under sexual offences for the purposes of paragraph (d). It is complicated sometimes.

Senator Milne: One of the major concerns with what Senator Kinsella was speaking of was that we wanted to be absolutely sure that the legislation at that time would be Charter-proof and stand up against a constitutional challenge. The minister has spoken today of that to a certain extent. Are you gentlemen also sure that this will stand up? He had some reservations.

Mr. Cohen: I believe the minister said that while one cannot foretell the future, there is always an area of risk when you pass any legislation that has the potential to impact on rights of individuals. Certainly taking DNA from individuals does have implications for their rights under the Charter. There is an area of risk.

On the other hand, he said in his remarks that he believed that it was capable of being defended by strong and credible arguments, and that a court, if properly advised of these arguments, could support the legislation so that it would withstand constitutional scrutiny.

You cannot do much more than that. It is fairly clear that some individuals will attempt to challenge some parts of the bill, just as they have the previous legislation, but this bill has been assessed and has been judged to be Charter compliant.

Senator Milne: Both the minister and you, Mr. Cohen, spoke of the *Jackpine* case. It would make taking a DNA sample an ancillary aspect of punishment. Was that the term used?

Mr. Cohen: That was the term the minister employed in describing it.

Senator Milne: Since the *Jackpine* case has been referred to twice now, perhaps you could tell us precisely what it is.

Mr. Cohen: I can tell you from my recollection that it is a decision of the Ontario Court of Appeal. It involved a challenge to the retroactivity provisions based on section 11 of the Charter. Mr. Justice Doherty, who is probably one of the leading if not the leading criminal law jurist in the country, wrote the decision on behalf of the court. He concluded that section 11 does not apply because what is involved here is not punishment, and therefore the scheme for retroactive taking of DNA samples from individuals who were still within the system was sufficient.

Senator Milne: That is being appealed to the Supreme Court.

Mr. Cohen: That is being appealed to the Supreme Court, but as I say, it is a decision from one of the serious criminal law thinkers in the country, and it was a unanimous decision of that court.

On a fait remarquer que pour être trouvé coupable de cette infraction, il fallait prouver à la fois l'entrée par effraction et l'infraction sexuelle, de sorte que cela relève de la définition et doit être inclus dans les infractions sexuelles aux fins de l'alinéa d). C'est parfois compliqué.

Le sénateur Milne : L'une des principales préoccupations, relativement à ce dont parlait le sénateur Kinsella, c'est que l'on voulait être absolument certain que la loi à ce moment-là serait à l'épreuve de la Charte et résisterait à toute contestation constitutionnelle. Le ministre en a dit quelques mots aujourd'hui. Et vous, messieurs, êtes-vous également certains que cette loi résistera? Il avait certaines réserves.

M. Cohen : Je crois que le ministre a dit que, bien que l'on ne puisse prédire l'avenir, il y a toujours un certain risque quand on adopte n'importe quel projet de loi qui peut potentiellement avoir une incidence sur les droits des particuliers. Il est certain que le fait de prélever de l'ADN sur des personnes a des conséquences quant à leurs droits garantis par la Charte. Il y a un certain risque.

D'autre part, il a dit dans son allocution qu'il croyait qu'il était possible de défendre cette loi en invoquant des arguments solides et crédibles et qu'un tribunal, pourvu que cette argumentation lui soit bien présentée, pourrait appuyer la loi de sorte qu'elle résisterait à une contestation constitutionnelle.

On ne peut guère en faire plus. Il est assez clair que certaines personnes tenteront de contester certains éléments du projet de loi, tout comme des gens l'ont fait pour l'ancienne loi, mais ce projet de loi a été évalué et a été jugé conforme à la Charte.

Le sénateur Milne : Le ministre et vous-même, monsieur Cohen, avez tous deux parlé de l'affaire *Jackpine*. Le prélèvement d'un échantillon d'ADN deviendrait un élément accessoire du châtiment. Est-ce bien l'expression qu'on a utilisée?

M. Cohen : C'est l'expression que le ministre a utilisée pour décrire la situation.

Le sénateur Milne : Comme on a maintenant mentionné deux fois l'affaire *Jackpine*, peut-être pourriez-vous nous dire précisément de quoi il retourne.

M. Cohen : D'après ce que je me rappelle, je peux vous dire que c'est une décision de la cour d'appel de l'Ontario. C'était une contestation des dispositions de rétroactivité fondée sur l'article 11 de la Charte. Le juge Doherty, qui est probablement l'un des plus éminents sinon le plus éminent juriste de droit pénal dans notre pays, a rédigé la décision au nom de la cour. Il a conclu que l'article 11 ne s'applique pas parce que ce qui est en cause n'est pas un châtiment et que, par conséquent, le régime permettant le prélèvement rétroactif d'échantillons d'ADN de personnes qui faisaient toujours partie du système était suffisamment solide.

Le sénateur Milne : Cette affaire fait l'objet d'un appel devant la Cour suprême.

M. Cohen : En effet, mais comme je l'ai dit, c'est une décision rendue par l'un des plus grands penseurs de notre pays dans le domaine du droit pénal et c'était une décision unanime de ce tribunal.

Senator Pearson: In this committee, we prefer to take a longer time to look at proposed legislation. I am much comforted by the fact that there will be a review in which all of these issues will come back to be discussed. We will probably then have the results of that Supreme Court judgment and some level of comfort.

Two things struck me in the minister's presentation. One was the complicated discussion on moderate matches. It is the kind of question that raises in my mind concerns about the absolute certainty of the technology. On the one hand, the DNA bank has 600 samples that it should not have, apparently. These were improperly taken. I was wondering whether there has been an example of what looked like a perfect match not actually being a perfect match. Is this system of matching totally infallible, or is there any risk in it?

Mr. Zigayer: They have a very robust system of supervision, review, and checks and balances within the data bank operation itself. I am sure that if you wanted an opportunity to examine this, the National DNA Data Bank would be here to explain those technical details.

I can say that none of those 600 samples that we have referred to have been analyzed, so the DNA profiles are not in the data bank. There is no opportunity for such a match. However, the fail-safe mechanism in the overall DNA data bank and DNA warrant scheme is that if you get a match in the DNA data bank, it is an investigative lead. That information is then communicated to the investigating police force. It could have been a cold case with no identified suspect, but now the data bank has identified a suspect. They will use that information and any other information or evidence they gather in the course of the investigation to apply for a DNA warrant. Under the DNA warrant, they will get a sample from this individual that will be compared against what was found at the crime scene. If that matches, then they will likely go forward with a prosecution. Sometimes there is an innocent reason, an acceptable explanation, for why the person's DNA profile happened to be there. On the other hand, in most cases there will be no valid explanation for that DNA profile to have been at the crime scene.

Senator Pearson: That is just part of the evidence that will be used?

Mr. Zigayer: It is circumstantial, as the minister said. It is part of the overall evidentiary package that is presented to the court, but it is very exclusionary. It is very discriminatory. The chances of it being someone else are one in several million, or several billion, perhaps.

Senator Ringuette: It is like a fingerprint.

Mr. Zigayer: It is stronger.

Senator Pearson: The not responsible by reason of mental disorder was not in the first bill that we passed, so where did the pressure come from to put it in?

Le sénateur Pearson : À notre comité, nous préférons prendre tout notre temps pour examiner un projet de loi. Je suis très réconfortée par le fait qu'il y aura un examen au cours duquel toutes ces questions reviendront sur la table et seront discutées. Nous connaissons probablement alors cette décision de la Cour suprême, et nous serons quelque peu rassurés.

Deux choses m'ont frappée dans l'exposé du ministre. D'abord, la discussion compliquée sur les correspondances moyennes. C'est le genre de question qui soulève des doutes dans mon esprit quant aux certitudes apportées par la technologie. D'une part, la banque d'ADN comprend 600 échantillons qui ne devraient pas s'y trouver, apparemment. Ils ont été prélevés de manière irrégulière. Je me demandais s'il y avait un exemple d'une correspondance qui semblait parfaite mais qui ne l'était pas en fait. Ce système est-il absolument infallible, ou bien comporte-t-il un certain risque?

M. Zigayer : Il existe à la banque de données un très solide système de supervision, de contrôle et de vérification. Je suis certain que si vous vouliez examiner cela, la Banque nationale de données génétiques vous enverrait un représentant pour vous expliquer ces détails techniques.

Je peux dire qu'aucun des 600 échantillons dont il a été question n'a été analysé, de sorte que les profils d'ADN ne se trouvent pas dans la banque de données. Il est impossible d'effectuer une telle correspondance. Cependant, le mécanisme à sécurité totale dans le fonctionnement d'ensemble de la banque de données génétiques et du régime de mandat pour le prélèvement d'ADN est que si l'on obtient une correspondance dans la banque de données génétiques, cela devient une piste d'enquête. Ce renseignement est alors communiqué au service de police qui mène l'enquête. Il peut s'agir d'une affaire classée dans laquelle on n'avait identifié aucun suspect, mais voici maintenant que la banque de données a identifié un suspect. On utilise alors ce renseignement et tout autre renseignement ou élément de preuve réuni pendant l'enquête pour demander un mandat autorisant le prélèvement génétique. Armé de ce mandat, on prélèvera un échantillon de la personne en question, lequel sera comparé à ce qui a été retrouvé sur la scène du crime. S'il y a correspondance, des poursuites seront probablement entamées. Parfois, il y a une raison non blâmable, une explication acceptable de la présence de l'empreinte génétique d'une personne sur une scène de crime. Par contre, dans la plupart des cas, il n'y a aucune explication valable de la présence d'une empreinte génétique sur la scène d'un crime.

Le sénateur Pearson : C'est seulement un élément de la preuve qui sera utilisé?

M. Zigayer : C'est circonstanciel, comme le ministre l'a dit. Cela fait partie de l'ensemble de la preuve qui est présentée au tribunal, mais l'effet d'exclusion est très fort. C'est très discriminatoire. Les chances que ce soit quelqu'un d'autre sont d'une sur plusieurs millions ou peut-être même plusieurs milliards.

Le sénateur Ringuette : C'est comme une empreinte digitale.

M. Zigayer : C'est plus fort.

Le sénateur Pearson : Le cas des personnes non criminellement responsables ne figurait pas dans le premier projet de loi que nous avons adopté; d'où est venue la pression pour l'ajouter?

Perhaps that is incorrectly posed. Where was the recommendation to include it in this bill coming from?

Mr. Zigayer: It first arose in August 2001 at the Uniform Law Conference meeting in Toronto. A number of resolutions were considered and this one received support. Following that, the Department of Justice Canada developed a consultation document in 2002. It was made public to solicit comments from any interested stakeholder. The question was: Do you believe that this should be expanded to include persons not criminally responsible for reasons of mental disorder for one of these offences? The overwhelming response was yes.

[Translation]

Senator Chaput: In his presentation, the minister mentioned that the legislation was not answering all of the concerns but that any concern not answered would be examined later this year.

He also talked about the Internet and child protection. Is this legislation dealing with predators that are trying to lure children through the Internet? Does it go as far as the pictures that are taken of the children? What does this do for children? The minister mentioned the Internet as a means of luring a child. What does this all mean?

Mr. Zigayer: It is a Criminal Code offense that we are considering including. It is now included in the primary offenses. It will be possible in the future to make a court order, except in cases where the convicted person can demonstrate to the court that an exception should be granted in the case, and the onus is on the convicted person to make that demonstration. The court should do so because it is the procedure for primary offenses.

Following a conviction, we can expect that the DNA profile of such a person be included in the National DNA data bank.

I should say, at the same time, that we can use the DNA mandate to help in the investigation on such an offense, if circumstances allow doing so.

Senator Chaput: Could you give me some examples of concerns that would be examined at another time if they are not included in this legislation?

Mr. Zigayer: Certainly. Since 1997-98, we have been examining this issue of establishing a national data bank and we are studying the way of obtaining DNA-based evidence for court actions. There are two arguments. The first is that we should adopt the most permissive system possible. The example that is given is that of the United Kingdom where police officers are allowed to take samples of bodily substances for the national DNA data bank and to further the investigation at the time of arrest. Even if the person is later acquitted, even if the charges are withdrawn, this is not taken out of the national data bank. So there is a lot less protection of privacy over there; but it is certainly quite useful for police investigations. So there is a debate

Ma question est peut-être mal posée. Qui a formulé la recommandation d'ajouter cela dans le projet de loi?

M. Zigayer : La question a été soulevée pour la première fois en août 2001, à la Conférence pour l'uniformisation du droit à Toronto. Un certain nombre de résolutions ont été étudiées et celle-ci a été approuvée. À la suite de cela, le ministère de la Justice du Canada a rédigé un document de consultation en 2002. Il a été rendu public et les intervenants intéressés ont été invités à faire connaître leur opinion. La question était : croyez-vous que ce régime devrait être étendu pour y inclure les personnes non criminellement responsables pour cause de troubles mentaux relativement à l'une de ces infractions? Les intervenants ont répondu oui à une majorité écrasante.

[Français]

Le sénateur Chaput : Dans sa présentation, le ministre a mentionné que le projet de loi ne répondait pas à toutes les inquiétudes mais que celles qui n'obtiendraient pas de réponses seraient étudiées plus tard cette année.

Il a aussi parlé de l'Internet et de la protection des enfants. Est-ce que ce projet de loi s'intéresse aux prédateurs qui essaient d'attirer les enfants par l'Internet? Est-ce que cela va aussi loin que les photos qui sont prises des enfants? Qu'est-ce que cela fait aux enfants? Le ministre a parlé de l'Internet en tant que moyen de corruption d'enfants. Alors, qu'est-ce que cela veut dire?

M. Zigayer : C'est une infraction au Code criminel que nous considérons inclure. C'est inclus maintenant dans les infractions primaires. Il sera possible, dans l'avenir, d'émettre une ordonnance, sauf dans le cas où, le fardeau repose sur le condamné ou si cette personne peut démontrer à la cour qu'on devrait faire une exception dans son cas. La cour devrait le faire parce que c'est la procédure dans les infractions primaires.

Suite à une condamnation, on peut s'attendre à ce que le profil génétique d'une telle personne soit inclus dans la banque de données nationale.

Je devrais dire, qu'en même temps, on peut se servir du mandat ADN pour aider à l'enquête sur une telle infraction, si les circonstances le permettent.

Le sénateur Chaput : Pouvez-vous me donner des exemples des inquiétudes qui seraient étudiées à un autre moment si elles ne le sont pas dans le projet de loi actuellement?

M. Zigayer : Certainement. Depuis 1997-1998, nous examinons cette question d'établir une banque de données nationale et nous étudions la façon d'obtenir des preuves à caractère ADN pour les poursuites. Il y a deux arguments. Le premier est qu'on devrait adopter le système le plus permissif possible. L'exemple cité est le Royaume-Uni où on permet aux policiers la prise d'échantillon corporel aux fins de la banque de données nationale et d'enquête lors de l'arrestation de la personne. Même si la personne est acquittée, même si on retire les procédures d'accusation, cela ne sort pas de la banque de données nationale. Alors il y a beaucoup moins de protection de la vie privée là-bas; mais aux fins d'enquête policière, c'est

between, on the one hand, the interests of the state and of the police and, on the other hand, the interest of privacy. This issue will be raised and is already being raised here in Canada. We can expect some pressure groups to advocate adopting the United Kingdom approach. This committee has invited the person who is responsible for the national DNA data bank in the United Kingdom to appear. The results were impressive, but at the same time, they do not have our charter, they do not have the same respect that we have in Canada for privacy. This will be an issue to be examined during the review of this legislation that could be done later this year.

As for persons who are presently incarcerated, our approach is to have a very limited retroactivity regime. And we believe that it is one of the reasons why the courts have upheld this legislation because it was in compliance with the charter; but others suggest that we should require that any person that comes out of a penitentiary provide a sample before being released. This exists in a few states and it is coming in California. We will probably say that this other jurisdiction should be looked at. Do we want to adopt that policy here? What concerns me is the case where the convicted person is in court on a secondary offense charge. The court has decided not to make a court order in the case. The Crown could have in such a case abstained from making the request. The person is still being sent to the penitentiary for one year or two. From now on, it will be a condition of release that the person be required to provide a sample. I am only saying that this is another issue that could be examined.

[English]

Mr. Cullen: One other item came up. There was a great deal of interest in the House of Commons in developing a missing persons index. That was introduced as a private member's bill in December. It would enable matches against missing persons and crime scenes. It raised certain jurisdictional issues, so the government has begun consultations with the provinces and territories. I am sure that by the end of that consultation process there will be enough information to consider how best to proceed. The federal government has considerable interest in supporting this and in making it happen. It is simply a matter of how best to proceed.

Senator Milne: Would it involve the DNA of children?

Mr. Zigayer: No, senator, it would be more defined than missing children.

Senator Milne: You would require a DNA sample first.

Mr. Cohen: It would be possible to utilize a personal item such as a toothbrush or hairbrush to extract DNA for the police. You are right in saying that it would raise privacy issues.

Senator Milne: Would that be destroyed when the child turns 18 years of age?

certainement très utile. Alors il y a débat, d'une part, les intérêts de l'État et de la police et, d'autre part, les intérêts de la vie privée. Cette question sera posée et se pose chez nous. Nous pouvons nous attendre à ce que certains groupes de pression veulent adopter l'approche du Royaume-Uni. Le comité, a invité à témoigner celui qui est responsable de la banque de données nationale au Royaume-Uni. Les résultats étaient impressionnants, mais en même temps, ils n'ont pas notre charte, ils n'ont pas le même respect que nous avons au Canada de la vie privée. Ce sera une question à examiner lors de la révision de cette législation qui pourrait avoir lieu plus tard cette année.

Pour ce qui est des personnes incarcérées maintenant, notre approche envers la rétroactivité est très restreinte. Et nous croyons que c'est une raison pour laquelle les cours ont maintenu cette législation car elle se conformait à la charte; mais il y en a d'autres qui suggèrent que nous devrions exiger que toute personne qui sort d'un pénitencier fournisse un échantillon avant de sortir. Cela existe dans quelques États et cela s'en vient en Californie. Nous dirons sans doute qu'il faut regarder cette autre juridiction. Voulons-nous l'adopter ici? Ce qui me préoccupe, c'est le cas où le condamné est devant la cour dans une affaire d'infraction secondaire. La cour a décidé qu'elle n'émet pas d'ordonnance dans son cas. La Couronne aurait pu, dans ce cas, ne pas faire de demande. Il est envoyé quand même au pénitencier pour un an ou deux. Ce sera une condition de sa mise en liberté, maintenant, de l'obliger à fournir un échantillon. Je dis seulement que c'est une autre question qu'on pourrait étudier.

[Traduction]

M. Cullen : Une autre question a été soulevée. La possibilité d'établir un index des personnes déclarées disparues a suscité beaucoup d'intérêt à la Chambre des communes. Un projet de loi en ce sens a été proposé par un député en décembre. Cela permettrait d'établir des correspondances entre des personnes disparues et des scènes de crime. Des questions de compétence se sont posées et le gouvernement a donc commencé à consulter les provinces et les territoires. Je suis certain qu'à la fin de ce processus de consultation, on aura suffisamment d'information pour réfléchir à la meilleure manière de procéder. Le gouvernement fédéral tient beaucoup à ce que cela se fasse. Il s'agit simplement de voir quelle est la meilleure manière de procéder.

Le sénateur Milne : Cela engloberait-il l'ADN des enfants?

M. Zigayer : Non, sénateur, ce serait plus circonscrit que les enfants disparus.

Le sénateur Milne : Il vous faudrait d'abord un échantillon d'ADN.

M. Cohen : Il serait possible d'utiliser un article personnel comme une brosse à dents ou une brosse à cheveux pour en extraire de l'ADN pour la police. Vous avez raison de dire que cela soulèverait des questions de respect de la vie privée.

Le sénateur Milne : Serait-ce détruit quand l'enfant atteint l'âge de 18 ans?

Senator Eyton: The minister has a good reputation in the area of human rights and he obviously supports the bill, in general. Were there any particular provisions in the bill that gave the minister cause for concern? Perhaps Mr. Cullen or one of the other officials could answer that question.

Mr. Cullen: I will start the discussion. There was an issue around the question of the judicial discretion and making the DNA samples mandatory for primary offences. In fact, a debate in the other place was centred on making it mandatory to send DNA to the data bank for all primary offences. The advice we had from the officials was that it would create a Charter problem, so a compromise was reached in the sense of categorizing the primary offences into A and B, that is, cases of particularly heinous crimes where the judge would not have any discretion, and the less heinous crimes where the burden of proof would fall on the accused to show that DNA entered into the data bank would create a privacy issue.

I know there was a lot of discussion around that. In the final analysis and based on advice from the constitutional experts in the department, the minister was confident that there would be sound arguments to defend that decision.

If there are other issues that the minister had a concern about, perhaps the officials could comment.

Mr. Cohen: The minister set out what the controversy would be in relation to the removal of judicial discretion. He indicated that it was a defensible measure, notwithstanding that. Certainly we can expect Charter challenges around this issue. It is a question of the overall balance that the bill seeks to achieve and the methods that we use.

Senator Eyton: I personally derive some comfort from knowing that there is a review process and that it will evolve. I wondered about the minister in particular, because I suspect he has a higher standard than I. I was curious to hear if he had reservations that had not occurred to me.

Bill C-13 is not easy reading, and some consolidation might have helped. I recognize that it is a large piece of work, so you would not want it all that way, but it seems to me that sections would help. I make that comment for future reference.

This bill or its progenitor has been around for some time. I assume that it has significant political and popular support across the country. I would like you to comment on that support, particularly as it relates to legal authorities and officials. Who are the leading critics, how noisy are they and how likely are they to surface?

Le sénateur Eyton : Le ministre a une bonne réputation dans le domaine des droits de la personne et il appuie manifestement le projet de loi, en général. Est-ce que le ministre a des réserves au sujet d'une disposition quelconque du projet de loi? Peut-être que M. Cullen ou un autre fonctionnaire pourrait répondre à cette question.

M. Cullen : Je vais commencer à répondre. Des questions se posaient au sujet de la discrétion judiciaire et du prélèvement obligatoire d'empreintes génétiques pour les infractions primaires. En fait, un débat a eu lieu à l'autre endroit sur l'obligation d'envoyer des échantillons d'ADN à la banque de données génétiques pour toutes les infractions primaires. Selon l'avis que nous ont communiqué les fonctionnaires, cela créerait un problème au niveau de la Charte, et un compromis a donc été atteint en ce sens que l'on a établi deux catégories d'infractions primaires, la première comprenant les crimes particulièrement odieux pour lesquels le juge n'aurait aucune discrétion, et l'autre catégorie comprenant les crimes moins odieux, auquel cas le fardeau de la preuve incomberait à l'accusé de démontrer que le fait d'entrer l'empreinte génétique dans la banque de données créerait une atteinte à la vie privée.

Je sais qu'il y a eu beaucoup de débats là-dessus. En dernière analyse et en se fondant sur les conseils des experts constitutionnalistes du ministère, le ministre s'est dit confiant que l'on aurait des arguments solides pour défendre cette décision.

Quant à savoir si le ministre avait des réserves sur d'autres questions, peut-être les fonctionnaires pourraient-ils nous le dire.

M. Cohen : Le ministre a énoncé quelle serait la controverse relativement à la suppression de la discrétion judiciaire. Il a dit que c'était une mesure défendable, en dépit de cela. Nous pouvons certainement nous attendre à des contestations fondées sur la Charte à ce propos. Cela met en cause l'équilibre global que le projet de loi cherche à établir et les méthodes que nous utilisons.

Le sénateur Eyton : Personnellement, je suis en partie rassuré par le fait qu'il y a un processus d'examen qui est évolutif. Je m'interrogeais au sujet du ministre en particulier parce que je soupçonne qu'il place la barre plus haut que moi. J'étais curieux de savoir s'il avait des réserves qui ne m'étaient pas venues à l'esprit.

Le projet de loi C-13 n'est pas d'une lecture facile et il aurait été utile d'établir une certaine codification. Je reconnais que c'est une mesure de grande envergure et qu'on ne voudrait peut-être pas la présenter d'un seul tenant, mais il me semble qu'il aurait été utile de la diviser en diverses parties. Je fais cette observation à toutes fins utiles, pour l'avenir.

Ce projet de loi ou ceux qui l'ont précédé sont à l'étude depuis assez longtemps. Je suppose qu'il bénéficie d'appuis importants un peu partout au pays, au niveau des politiques et de la population. Je voudrais que vous me parliez de cet appui, en particulier parmi les juristes et les hauts fonctionnaires. Qui sont les principaux critiques, dans quelle mesure sont-ils bruyants et quelle est la probabilité qu'ils se fassent entendre?

Mr. Cullen: The bill received unanimous support in committee, and in the House of Commons there was an agreement to fast track it at all stages.

I know from my discussions that law enforcement agencies and the groups interested in the rights of victims are solidly behind this, although I suppose some elements within the legal profession might not be as bullish on it.

We are trying to push the envelope slightly on the balance. Currently, for example, for primary offences, even though it is a requirement, with a high hurdle for exceptions, we are only getting about 50 per cent of the DNA into the lab. That caused some consternation. This is a reasonable compromise that should withstand any Charter challenge.

Perhaps Mr. Cohen or Mr. Zigayer could comment on where other pressures are coming from.

Mr. Cohen: I think you can expect the usual array of interest groups to express themselves on this matter. I am sure that the Canadian Bar Association and the Canadian Civil Liberties Association have a position. I believe that the Senate itself has an ongoing interest in this matter.

I remember being here with Mr. Zigayer in 1998 to discuss the legislation of that time. I recall the deeply felt concerns over privacy. I believe that persists in this chamber and that it will be part of both this process and the review process in the future.

Senator Eyton: I expect people around the table to know much more than I, but there are a variety of national programs for which the enabling legislation and the planning has been fine, but for which the execution has been short of perfect.

I would like to know more about the National DNA Data Bank, which I understand has been around for five years. Is it working as you suggest? Where is it located? How does it operate? I am looking for physical location, management and accountability.

Mr. Cullen: I urge the Senate committee to visit the data bank at the RCMP headquarters here in Ottawa. It is very impressive and stacks up against some of the best in the world.

Senator Eyton: It has only one location but a variety of laboratories across the country that feed it?

Mr. Zigayer: They feed one side of it. The data bank in Ottawa does all the analysis of samples taken from convicted offenders. They have the highest possible quality control. As I said earlier, they are on the cutting edge in the use of robotics and efficiencies.

The Commissioner of the RCMP is responsible for its management and operation under the DNA act, and he has delegated that responsibility to an official.

M. Cullen : Le projet de loi a été appuyé à l'unanimité au comité et, à la Chambre des communes, on s'est entendu pour l'adopter rapidement à toutes les étapes.

Je sais personnellement que les organismes d'application de la loi et les groupes qui défendent les droits des victimes appuient fermement cette mesure, quoique je suppose qu'il peut y avoir certains juristes qui ne soient pas aussi enthousiastes.

Au total, nous essayons d'aller juste un peu plus loin. Actuellement, par exemple, pour les infractions primaires, même si c'est obligatoire et qu'il est difficile d'obtenir une exception, nous n'obtenons au laboratoire qu'environ 50 p. 100 des empreintes génétiques. Cela a causé une certaine consternation. C'est un compromis raisonnable qui devrait résister à toute contestation fondée sur la Charte.

Peut-être que M. Cohen ou M. Zigayer pourrait nous dire d'où émanaient les autres pressions.

M. Cohen : Je pense que l'on peut s'attendre à ce que l'éventail habituel des groupes d'intérêt fassent connaître leur opinion sur cette question. Je suis certain que l'Association du Barreau canadien et l'Association canadienne des libertés civiles ont une position là-dessus. Je crois que le Sénat lui-même s'intéresse à cette affaire de manière continue.

Je me rappelle d'être venu ici en 1998 avec M. Zigayer pour discuter du projet de loi qui était à l'étude à l'époque. Je me rappelle que l'on avait de très sérieuses réserves quant à la protection de la vie privée. Je pense que ce sentiment persiste parmi les sénateurs et que ce sera pris en compte à la fois durant le processus actuel et à l'occasion des futurs examens de la loi.

Le sénateur Eyton : Je pense que d'autres autour de la table en savent beaucoup plus long que moi, mais il existe une foule de programmes nationaux pour lesquels la loi habilitante et la planification étaient irréprochables, mais dont l'exécution a été loin d'être parfaite.

Je voudrais en savoir davantage sur la Banque nationale de données génétiques, qui existe, sauf erreur, depuis cinq ans. Est-ce qu'elle fonctionne comme vous le laissez entendre? Où se trouve-t-elle? Comment fonctionne-t-elle? Je m'intéresse à son emplacement physique, à l'administration et à la reddition de comptes.

M. Cullen : J'invite les membres du comité sénatorial à visiter la banque de données qui se trouve au quartier général de la GRC ici même à Ottawa. C'est très impressionnant et cela se compare à ce qui se fait de mieux dans le monde.

Le sénateur Eyton : Elle est centralisée en un seul endroit, mais divers laboratoires un peu partout au pays l'alimentent?

M. Zigayer : Oui, mais la banque de données à Ottawa se charge d'effectuer l'analyse de tous les échantillons prélevés sur les délinquants reconnus coupables. Le contrôle de la qualité est le plus serré possible. Comme je l'ai dit tout à l'heure, ils sont à la fine pointe de la technologie en termes de robotique et d'efficacité.

Le commissaire de la GRC est responsable de son administration aux termes de la Loi régissant les empreintes génétiques, et il a délégué cette responsabilité à un fonctionnaire.

There are regional forensic labs across Canada. There are about six RCMP labs and there is a provincial lab in Montreal for Quebec and in Toronto for Ontario. They do the casework. Crime scene samples are delivered to the forensic analysts at one of these regional labs. They do a forensic DNA analysis of that substance and come up with a DNA profile. If they are dealing with a “who done it” and do not have a suspect, they will electronically upload the DNA profile obtained from the crime scene evidence to the crime scene index in the National DNA Data Bank. Once that profile arrives in Ottawa, it is automatically compared with the contents of the National DNA Data Bank. It could match with another crime scene, which would draw a linkage between two crimes that may have been committed by the same person.

It is hoped that you will get a match with a previously convicted offender, in which case you have an investigative lead to bring that person to justice.

Senator Eyton: That information will be fed back to the appropriate authorities?

Mr. Zigayer: Yes.

Mr. Cullen: There has been some discussion and analysis in the press about a backlog of DNA samples. This is partly due to confusion in terminology. If something is in process, is it backlogged? We have tried to look at the benchmarks, the standards and the performance, internally and in other jurisdictions.

For example, priority cases are turned around within 15 days, with no exception. The rest are negotiated with the agency that has submitted the sample and a timeline for how quickly the DNA will be analyzed is agreed upon.

There have been some surveys to indicate that client satisfaction is in the high 90s, and that includes turnaround time.

The DNA Data Bank is working hard to improve its performance. Non-urgent cases are dealt with in 120 days, on average, and they are working to reduce that. Urgent cases, where the analysis is required to meet a critical court appearance, are agreed upon in advance, and those deadlines are met in almost every case.

Mr. Zigayer: With regard to the governance of the data bank, the DNA advisory committee exists because of the interest of this committee in having some kind of oversight, although they are not really an oversight group.

They provide advice to the Commissioner of the RCMP on operational issues that come along. One of the topics they advised on is the moderate match issue that Senator Pearson asked about earlier. Former Justice Peter Cory of the Supreme Court of Canada is on the committee, so it has his legal expertise. There are

Il y a des laboratoires judiciaires régionaux un peu partout au Canada. Il y a environ six laboratoires de la GRC et il y a un laboratoire provincial à Montréal pour le Québec et un à Toronto pour l'Ontario. Ils s'occupent des dossiers. Les échantillons prélevés sur les lieux de crime sont envoyés aux analystes en criminalistique à l'un de ses laboratoires régionaux. Ils font une analyse judiciaire de l'ADN se trouvant dans cette substance corporelle et établissent un profil génétique. Si le crime n'est pas élucidé et que l'on n'a aucun suspect, ils envoient alors électroniquement le profil génétique obtenu sur les lieux du crime vers le fichier de criminalistique de la Banque nationale de données génétiques. Dès que ce profil arrive à Ottawa, il est automatiquement comparé à l'ensemble des profils contenus dans la Banque nationale de données génétiques. Il peut y avoir correspondance avec un profil provenant d'une autre scène de crime, ce qui permet alors d'établir un lien entre deux crimes qui peuvent avoir été commis par la même personne.

On espère obtenir une correspondance avec l'empreinte d'un délinquant déjà reconnu coupable, auquel cas, on obtient une piste d'enquête permettant de traduire cette personne devant la justice.

Le sénateur Eyton : Ce renseignement est-il transmis aux autorités compétentes?

M. Zigayer : Oui.

M. Cullen : Il a été question dans les journaux d'un arriéré d'échantillons d'ADN. C'est en partie dû à la confusion terminologique. Si un processus est en cours, peut-on parler d'un arriéré de cas? Nous avons essayé de faire des analyses comparatives et de vérifier les normes et la performance, à l'interne et dans d'autres pays.

Par exemple, les cas prioritaires sont traités en moins de 15 jours, sans aucune exception. Les autres font l'objet de négociations avec l'agence qui a remis l'échantillon et l'on s'entend sur une échéance pour l'analyse de l'ADN.

Des sondages ont été faits et indiquent que la satisfaction des clients se situe à plus de 95 p. 100, et cela comprend le délai de traitement.

À la banque de données génétiques, on travaille très fort pour améliorer la performance. Les cas qui ne sont pas urgents sont traités en 120 jours, en moyenne, et l'on s'efforce de réduire ce délai. Les cas urgents, lorsque l'analyse est nécessaire pour une comparation importante en cours, font l'objet d'un accord négocié à l'avance et les échéances sont respectées dans presque tous les cas.

M. Zigayer : Au sujet de la gouvernance de la banque de données, le comité consultatif sur l'ADN existe à cause de l'intérêt manifesté par votre comité pour ce qui est d'avoir une surveillance quelconque, quoiqu'il ne s'agisse pas vraiment d'un groupe de surveillance.

Ce comité conseille le commissaire de la GRC sur des questions opérationnelles qui peuvent surgir. Il a notamment donné des conseils sur la question des correspondances moyennes dont le sénateur Pearson a parlé tout à l'heure. L'ancien juge Peter Cory de la Cour suprême du Canada fait partie du comité, lequel peut

also representatives from several scientific domains related to the operation and use of DNA technology. There is a representative from the Office of the Privacy Commissioner on this committee as well.

That contributes to the proper operation of the data bank.

Senator Eyton: Where do the municipal police forces fit into this? We have the provincial police force. In Toronto, we have the Toronto police force. Are they subordinate to the provincial laboratory and provincial authorities, or do they work directly with the national data bank?

Mr. Zigayer: There is no one rule. Depending on the province, you will be dealing with a different forensic regional laboratory. Let us take it for granted that the Toronto Police Service deals with the Centre of Forensic Sciences, which is the Ontario regional forensic laboratory. Police forces in the Western provinces, whether they are municipal or the RCMP, deal with the regional RCMP forensic laboratories out there.

It may be because some people see it as a backlog and other people see it as a work in progress that sometimes there is urgency to get something done in a situation. In that case, the analysis will be sent, within the RCMP scheme, from one forensic laboratory to another one of their laboratories to get the work done faster. Generally speaking, that is the way it is. It is not a question of being subordinate to the RCMP. It is a partnership.

Senator Eyton: I was worried more about the management of the system than the overall national coordination. When you have more players, things get more complicated. The question then is how do you communicate, and how is that communication processed. You are telling me it is finding solutions, although there is no overall national agenda or constitution that defines any particular way of dealing with these issues.

Mr. Zigayer: There is only one National DNA Data Bank, which works very well and closely with each of the regional labs. They communicate back and forth. At some point, the information gets delivered to the police who are dealing with that regional lab. The DNA data bank is out of the picture at that point.

Senator Eyton: Are there periodic reviews of the work of the national data bank?

Mr. Zigayer: Yes, there are. The commissioner and the minister, I believe, are required to make an annual report to Parliament. Scientifically, the National DNA Data Bank is subject to audit by its professional peers. I do not know if it is an ISO situation, but it is similar to that, where experts from the U.K. lab or the FBI will come to inspect the Canadian setup and give advice or make recommendations.

donc compter sur une expertise juridique. On y trouve aussi des représentants de plusieurs disciplines scientifiques liées au fonctionnement et à l'utilisation de la technologie de l'ADN. Ce comité comprend aussi un représentant du Bureau du commissaire à la protection de la vie privée.

Cela contribue à assurer le bon fonctionnement de cette banque de données.

Le sénateur Eyton : Quelle est la place des services de police municipaux dans tout cela? Nous avons une police provinciale. À Toronto, nous avons la police de Toronto. Sont-elles subordonnés au laboratoire provincial et aux autorités provinciales, ou bien traitent-elles directement avec la Banque nationale de données génétiques?

M. Zigayer : Il n'y a pas de règle fixe. Les services de police traitent avec des laboratoires judiciaires régionaux différents, selon les provinces. On peut supposer au départ que le service de police de Toronto traite avec le Centre des sciences judiciaires, qui est le laboratoire judiciaire régional de l'Ontario. Les services de police des provinces de l'Ouest, qu'il s'agisse de police municipale ou de la GRC, traitent avec les laboratoires judiciaires régionaux de la GRC dans ces provinces.

C'est peut-être parce que certains considèrent qu'il y a un arriéré de cas tandis que d'autres voient tout cela comme un travail évolutif qu'il y a parfois un sentiment d'urgence dans une affaire donnée. En pareil cas, l'échantillon est envoyé d'un laboratoire judiciaire à un autre, à l'intérieur du réseau de la GRC, pour que le travail se fasse plus rapidement. En règle générale, c'est ainsi que l'on fonctionne. Ce n'est pas une question d'être subordonné à la GRC. C'est un partenariat.

Le sénateur Eyton : Je m'inquiète davantage de la gestion du système que de la coordination nationale globale. Plus on a d'intervenants différents, plus cela devient compliqué. La question est alors de savoir comment communiquer et comment assurer cette communication. Vous me dites que l'on trouve des solutions, bien qu'il n'y ait aucune règle nationale établissant une procédure précise pour traiter tout cela.

M. Zigayer : Il n'y a qu'une seule Banque nationale de données génétiques, laquelle travaille très bien et en étroite collaboration avec chacun des laboratoires régionaux. La communication est très bonne dans les deux sens. À un moment donné, le renseignement est transmis au service de police qui traite avec le laboratoire régional en question. À ce moment-là, la banque de données génétiques n'est plus en cause.

Le sénateur Eyton : Examine-t-on périodiquement le travail de la banque de données génétiques?

M. Zigayer : Oui. Le commissaire et le ministre, je crois, sont tenus de présenter un rapport annuel au Parlement. Scientifiquement, la Banque nationale de données génétiques doit faire l'objet de vérifications par des pairs professionnels. J'ignore si c'est assujéti aux normes ISO, mais c'est une situation semblable et des experts du laboratoire du Royaume-Uni ou du FBI viennent inspecter les installations canadiennes et donnent des conseils ou font des recommandations.

Senator Joyal: This reminds me of a discussion when Senator Milne was in the chair and Senator Pearson attended those meetings.

According to an article in the *Ottawa Citizen*, statistics show that judges are currently ordering DNA samples in only half the cases involving the more serious offences. That seems to be the basis for the need for the bill.

We realize, through public opinion and some political parties, that the judges are not intrusive enough for the taste of some people. That being so, it was decided to make collecting a DNA sample a compulsory order of the court. The bill added to the list of previous offences that were submitted to a DNA order.

Looking at the list of offences, I have difficulty linking some of them to a prima facie need for DNA. There are offences on the list that have to do with what I call the “bodily integrity,” such as sexual offences, luring a child, hostage taking and so forth. We can understand that there is violence against the person. When there is violence against the person, we have to be concerned.

However, when we go on to robbery, extortion or breaking and entering a dwelling house, those have nothing to do with the person. We are dealing with goods and property if we use the traditional classification of the Criminal Code.

I wonder whether in making an automatic order for DNA in such cases, you are breaking the proportionality test of section 1 of the Charter. That test includes three elements: The means have to serve the objective; they have to cause minimal impairment; and they have to be the only means to achieve the results.

The basis of your reasoning is that the court does not seem to be as responsive as we would like it to be. In other words, the court does not exercise its discretion in a way that would satisfy the objective of the act. I would like to know who analyzes those decisions, and maybe I would be of the opinion that the court was well-founded to refuse the order. I do not take it for granted that because the court has decided half the time that the DNA order should be refused that the court was not right. There is an appreciation that should be made there that would normally be based on a study or review of those cases where the DNA order was denied.

Next, in order to fill that “need,” you add to the list many offences that have nothing to do with bodily integrity, that is, the right to privacy that could be infringed when the bodily integrity of another person or a victim is under consideration.

When you move beyond that and you add offences against property, it seems to me that there should be a pause. We have to ask ourselves whether it is within the philosophy of the Charter.

Le sénateur Joyal : Cela me rappelle une discussion qui a eu lieu quand le sénateur Milne occupait le fauteuil et que le sénateur Pearson assistait à nos réunions.

D’après un article du *Ottawa Citizen*, les statistiques montrent qu’actuellement, les juges ordonnent le prélèvement d’échantillons d’ADN dans seulement la moitié des cas des crimes les plus graves. Il semble que c’est de là que vienne le besoin de ce projet de loi.

Nous nous rendons compte, par l’opinion publique et par certains partis politiques, que les juges ne vont pas assez loin au goût de certaines gens. Cela étant, il a été décidé de rendre obligatoire l’ordonnance du tribunal pour le prélèvement d’un échantillon d’ADN. Le projet de loi ajoute à la liste des infractions qui étaient auparavant assujetties à l’ordonnance de prélèvement.

J’examine la liste des infractions et j’ai de la difficulté à établir un lien entre certaines d’entre elles et la nécessité, au départ, de l’empreinte génétique. Il n’y a sur la liste aucune infraction mettant en cause ce que j’appelle l’intégrité physique, notamment les infractions sexuelles, la corruption d’enfants, la prise d’otage, et cetera. On peut comprendre qu’il y ait les crimes impliquant des actes de violence contre des personnes. Lorsqu’il y a violence contre une personne, nous devons nous en inquiéter.

Cependant, quand on va jusqu’au vol à main armée, l’extorsion ou l’introduction par effraction, tout cela n’a rien à voir avec la personne. Il s’agit de biens, si l’on utilise la classification traditionnelle du Code criminel.

Je me demande si, en rendant automatique le prélèvement d’ADN en pareil cas, on n’enfreint pas la règle de la proportionnalité établie à l’article 1 de la Charte. Ce critère comprend trois éléments : les moyens doivent correspondre à l’objectif; ils doivent causer une entrave minimale; et ils doivent être les seuls moyens permettant d’obtenir les résultats voulus.

Votre raisonnement semble être fondé sur le fait que la cour ne semble pas aussi accommodante que nous le voudrions. Autrement dit, la cour n’exerce pas sa discrétion de manière à atteindre l’objectif de la loi. J’aimerais savoir qui analyse les décisions des tribunaux, et je serais peut-être d’avis que la cour était bien fondée de refuser l’ordonnance. Je ne suppose pas au départ que, parce que la cour a décidé la moitié du temps de refuser l’ordonnance de prélèvement, que la cour n’avait pas raison. Il faut porter un jugement, lequel serait normalement fondé sur une étude ou un examen des cas dans lesquels l’ordonnance de prélèvement a été refusée.

Ensuite, pour répondre à ce « besoin », vous ajoutez à la liste de nombreuses infractions qui n’ont rien à voir avec l’intégrité physique, c’est-à-dire le droit au respect de la vie privée qui pourrait être enfreint quand l’intégrité physique d’une personne ou d’une victime est en cause.

Quand vous allez plus loin et que vous ajoutez des infractions contre les biens, il me semble que cela doit donner matière à réflexion. Vous devez vous demander si c’est conforme aux

You know the Charter as well as I do, if not better. I would like to hear your reasoning when you come forward with a bill that adds so many offences to the original list.

Mr. Zigayer: I will start, and I will ask Mr. Cohen to deal with the proportionality issues.

Let me first address why we have a bill, which was your first question. Is it simply in response to the perception that judges are not making enough DNA data bank orders? No, it is not.

The legislation before you today began its journey in 2001, only a few weeks before 9/11, at the Uniform Law Conference when Ontario brought forward a number of resolutions proposing that the Government of Canada consider certain legislative changes in consultation with the provinces and other stakeholders. We proceeded as we normally do when we get suggestions or proposals for changes to the law.

We engaged in public consultation in 2002. My colleagues, Mr. Cohen and others at Justice, and I were focused on Bill C-36 in the fall of 2001. This consultation paper saw the light of day just as summer 2002 was arriving.

Then we received responses to the priority issues identified in this paper. There was strong support for the inclusion of persons found not criminally responsible and a number of procedural changes dealing with defective DNA data bank orders. That was another issue in the consultation paper.

This proposed legislation did not come before you because of competing political priorities. We are looking at parliamentary review of this legislation in the near future, in the fall, which will allow for further discussion of some of the issues that I mentioned earlier. It was not just in response to the perception that there were not enough DNA data bank orders being made. Concerns were being raised in the first year of operation of the legislation.

You probably will not have read my comments before the committee in the House, but I was saying many of the same things that you have just said, that we do not have any evidence to indicate that courts are misapplying the law. We have anecdotal evidence, because Consulting and Audit Canada did a study in which prosecutors were asked why more orders were not being made. We got answers like, "I forgot to ask" or "I forgot to remind the judge" or "I was afraid to remind the judge." Those were in the early days of the implementation of this legislation. That study was done in 2001 or 2002.

principes de la Charte. Vous connaissez la Charte aussi bien que moi, sinon mieux. Je voudrais entendre votre raisonnement qui vous a amené à présenter un projet de loi qui ajoute tellement d'infractions à la liste originale.

M. Zigayer : Je vais commencer, après quoi je demanderais à M. Cohen de traiter de la proportionnalité.

Je vais traiter d'abord de la raison d'être du projet de loi, qui est l'objet de votre première question. Est-ce simplement à cause de la perception selon laquelle les juges ne rendent pas suffisamment d'ordonnances de prélèvement d'empreintes génétiques? Non, ce n'est pas le cas.

Le projet de loi dont vous êtes saisis aujourd'hui a commencé son cheminement en 2001, quelques semaines à peine avant les événements du 11 septembre, à la Conférence pour l'uniformisation du droit, lorsque l'Ontario a présenté un certain nombre de résolutions proposant que le gouvernement du Canada envisage d'apporter certains changements aux lois en consultation avec les provinces et d'autres intervenants. Nous avons procédé comme nous le faisons normalement quand nous recevons des suggestions ou des propositions de modification de la loi.

Nous avons tenu une consultation publique en 2002. Mes collègues, M. Cohen et d'autres fonctionnaires de la justice, et moi-même avons concentré notre attention sur le projet de loi C-36 à l'automne 2001. Ce document de consultation a été publié au tout début de l'été 2002.

Nous avons alors reçu des réponses aux questions prioritaires identifiées dans ce document. Les intervenants appuyaient fermement l'ajout des personnes jugées non criminellement responsables ainsi qu'un certain nombre de changements à la procédure relativement aux ordonnances de prélèvement génétique irrégulières. C'était une autre question abordée dans le document de consultation.

Ce projet de loi ne vous est pas parvenu à cause de priorités politiques conflictuelles. Cette loi fera très bientôt, à l'automne, l'objet d'un examen parlementaire qui permettra d'approfondir davantage certaines questions que j'ai mentionnées tout à l'heure. Ce n'était pas seulement en réponse à la perception que les juges ne rendaient pas suffisamment d'ordonnances de prélèvement d'empreintes génétiques. Des préoccupations ont été soulevées dès la première année d'application de la loi.

Vous n'avez probablement pas lu les observations que j'ai faites devant le comité de la Chambre, mais j'ai dit la même chose que vous venez de dire, que nous n'avons aucune preuve indiquant que les tribunaux appliquent mal la loi. Nous avons une preuve empirique parce que Conseils et Vérification Canada a fait une étude dans le cadre de laquelle on a demandé au procureur pourquoi les juges ne rendaient pas un plus grand nombre d'ordonnances. Nous avons obtenu des réponses du genre « j'ai oublié de poser la question » ou encore « j'ai oublié de le rappeler au juge » ou bien « j'avais peur d'en faire la remarque au juge ». C'était dans les premiers jours de la mise en oeuvre de cette loi. L'étude a été faite en 2001 ou 2002.

Like so many other pieces of legislation, as judges and prosecutors use it, they come to know its operation better. What is surprising and alarming to many people is the fact that that 50 per cent figure remains constant today. We still do not understand and we do not have any studies to explain why fewer than the anticipated orders are coming in.

To deal with the property offence issue, you raised the question of break and enter. That is an offence that was included in the original legislation. What we have done is moved breaking and entering into a dwelling house from the secondary list to the primary list. The reason for that is it is a serious offence. It carries a maximum of life imprisonment.

There is also the potential for violence — sexual violence or physical violence — against the homeowner, justifying its move from the secondary to the primary list. Its inclusion in the first place is based on the fact that often, persons who commit such crimes commit many similar crimes. That would be a person's profession, to break into houses for whatever purpose, whether to support a drug habit or whatever. That is what they do.

Many times, these people can injure themselves. They can cut themselves on a broken window entering the house or injure themselves on something inside. We have a case in Ottawa of a fellow who broke into houses and ate the food. He had a snack while he was in a house and was linked to the crime from DNA left on a utensil, for example, and was prosecuted and convicted. It is an effective investigative tool in those types of crimes.

That tool might be used in some parts of the country. Here in Ottawa it was used. In other parts of the country, for example in the North, you might not rely upon DNA technology to make your case because you have other ways of proving it. It is there if you need it.

Let us say a museum was broken into and a valuable artifact stolen. If the person committing the offence was injured breaking into the display case and left blood behind, that would help bring that person to justice.

I will defer to my colleague Mr. Cohen on the proportionality issue.

Mr. Cohen: You have put your finger on a difficult but important question of public policy. This legislation consistently provokes a tension between the need to respect individual privacy and the need to protect society against those who commit violent crimes. That is an issue that will not go away as we make our way through this process.

The focus of your remarks, insofar as they relate to me and my responsibility for giving advice on the Charter, is the removal of judicial discretion in relation to 16 offences that are identified in

Comme pour beaucoup d'autres mesures législatives, à mesure que les juges et les procureurs l'appliquent, ils en viennent à mieux comprendre son fonctionnement. Ce qui est étonnant et inquiétant pour bien des gens, c'est le fait que ce chiffre de 50 p. 100 demeure constant encore aujourd'hui. Nous ne comprenons toujours pas pourquoi et nous n'avons aucune étude permettant d'expliquer pourquoi les ordonnances sont moins nombreuses que prévu.

Au sujet des infractions contre les biens, vous avez évoqué l'introduction par effraction. C'est une infraction qui était prévue dans la loi à l'origine. Ce que nous avons fait, c'est simplement de faire passer l'introduction par effraction dans une maison d'habitation de la liste des infractions secondaires à la liste des infractions primaires. La raison en est qu'il s'agit d'une infraction grave. La peine maximale dont elle est passible est la prison à vie.

Il y a aussi possibilité de violence — sexuelle ou physique — contre le propriétaire de la maison, ce qui justifie de faire passer cette infraction de la liste secondaire à la liste primaire. Si elle était incluse au départ, c'est en raison du fait que souvent, les gens qui commettent une telle infraction en commettent aussi beaucoup d'autres. Cela devient la profession d'une personne, de s'introduire par effraction dans des maisons pour quelque raison que ce soit, pour payer sa drogue dans le cas d'un toxicomane ou quoi que ce soit. Ce sont des professionnels.

Bien souvent, ces gens-là peuvent se blesser. Ils se coupent en brisant la vitre pour s'introduire dans la maison ou se blessent d'une autre manière dans la maison. Nous avons eu à Ottawa le cas d'un type qui s'introduisait dans des maisons pour manger de la nourriture. Il s'est préparé un repas dans une maison et sa présence a été prouvée par l'ADN retrouvé sur un ustensile et il a été poursuivi et condamné. C'est un outil d'enquête efficace pour ce type de crime.

Cet outil est utilisé dans certaines régions du pays. Ici, à Ottawa, il a été utilisé. Dans d'autres coins du pays, par exemple dans le Nord, on ne fait pas nécessairement appel à la technologie de l'ADN pour établir un dossier parce qu'on a d'autres manières de prouver la culpabilité. On peut s'en servir au besoin.

Disons que quelqu'un s'introduit par effraction dans un musée et vole une oeuvre précieuse. Si le voleur s'est blessé en brisant la vitrine d'exposition et a laissé du sang, cela aide à le traduire devant les tribunaux.

Je vais maintenant demander à mon collègue M. Cohen de vous parler de la proportionnalité.

M. Cohen : Vous avez mis le doigt sur une question difficile mais importante en matière de politique publique. Cette loi provoque constamment une tension entre le besoin de respecter la vie privée d'une personne et le besoin de protéger la société contre ceux qui commettent des crimes avec violence. C'est une question qui ne disparaîtra pas pendant que nous progressons dans ce processus.

L'essentiel de vos propos, en ce qui me concerne et en ce qui touche ma responsabilité de donner des conseils relativement à la Charte, est l'élimination de la discrétion judiciaire relativement à

this bill. That is a significant number, but not a substantial one in relation to the total number of offences that are dealt with in the code or captured under the entire legislative framework.

A problem has been identified. It has been identified in the hearings in the other place. The 50 per cent figure that you have mentioned may be anecdotal, but it has been relayed by people who are in a position to know. I am convinced that they are in a position to bring forward additional evidence about the actual shortfall in the numbers of people who are subject to DNA sampling and admission into the DNA data bank. Therefore, there is a responsibility on policy-makers and parliamentarians to address that issue. The question is how can we do so in a way that respects constitutional norms and values? That takes us to the issues of section 1 that you mentioned.

We could be here discussing more sweeping reforms that go quite a lot further. The U.K. example has been brought forward, where the taking of samples on arrest is the operative norm. That bypasses judicial discretion and involves the automatic taking of DNA samples.

In the world we live in here in Canada, under section 1, Charter jurisprudence would involve the courts considering a comparative example of another free and democratic society adopting far-reaching methods that seem to be effective in dealing with this issue and without necessarily compromising their value. A court in Canada would have regard to that.

I am not suggesting this is something you should take on. I do believe it is an issue that you will have to confront in the future.

I would also point out that notwithstanding this particular category of what has been called the worst of the worst, or the most egregious offences that could result in the automatic taking of samples, most of the concerns that have been raised by the judiciary have been met by the judiciary examining the quality of the safeguards that were built into the legislation at the first instance.

While judicial discretion is one of those safeguards, it is not the only one. We have substantial safeguards for privacy, for keeping the samples anonymous, for maintaining the integrity of the DNA data bank itself, et cetera.

All of these things play into whether or not this is an appropriate and proportionate response to this matter.

I will not pretend that the issue of judicial discretion is not a live one. Certainly there are cases, and I referred to them in my testimony before the House committee, that suggest that discretion is very important in terms of Charter safeguards. However, there are other, countervailing considerations. One of them is you are dealing with a person who has been convicted of an offence and no longer has the benefit of the presumption of innocence. Another is that convicted persons within our system

16 infractions qui sont identifiées dans ce projet de loi. C'est un chiffre important, mais pas tellement considérable relativement au nombre total d'infractions qui sont définies dans le code ou visées par l'ensemble des lois.

Un problème a été identifié. Il a été mis au jour durant les audiences à l'autre endroit. Le chiffre de 50 p. 100 que vous avez évoqué est peut-être approximatif, mais il a été donné par des gens qui sont bien placés pour le savoir. Je suis convaincu qu'ils sont en mesure de présenter des éléments de preuve additionnels quant à l'insuffisance du nombre de personnes qui font l'objet de prélèvements d'ADN pour être versés dans la banque de données génétiques. Par conséquent, c'est la responsabilité des décideurs politiques et des parlementaires de s'attaquer à cette question. La question est de savoir comment nous pouvons le faire d'une manière qui respecte les normes et les valeurs constitutionnelles. Cela nous amène à l'article 1 que vous avez évoqué.

Nous pourrions être ici en train de discuter d'une réforme beaucoup plus vaste qui irait beaucoup plus loin. On a donné l'exemple du Royaume-Uni, où le prélèvement d'échantillon au moment de l'arrestation est la norme opérationnelle. Il n'y a plus la moindre discrétion judiciaire et le prélèvement d'ADN devient automatique.

Dans le monde dans lequel nous vivons au Canada, aux termes de l'article 1 de la Charte, la jurisprudence exige que les tribunaux prennent en compte un exemple comparatif d'une autre société libre et démocratique qui aurait adopté des méthodes beaucoup plus poussées qui semblent efficaces pour s'attaquer à cette question sans nécessairement compromettre les valeurs. Un tribunal au Canada doit tenir compte de cela.

Je ne dis pas qu'il ne faut pas en tenir compte. Je suis convaincu que c'est une question à laquelle vous serez confrontés à l'avenir.

Je fais aussi observer que, hormis cette catégorie particulière que l'on a appelé le pire du pire, à savoir les infractions les plus odieuses qui peuvent entraîner le prélèvement automatique d'échantillons, la plupart des préoccupations qui ont été soulevées par la magistrature ont été écartées après que les juges eurent examiné la qualité des sauvegardes qui ont été incorporées dans la loi au départ.

Si la discrétion judiciaire est l'une de ces sauvegardes, ce n'est pas la seule. Nous avons également des garanties considérables relativement au respect de la vie privée, pour faire en sorte que les échantillons demeurent anonymes, pour garantir l'intégrité de la banque de données génétiques elle-même, et cetera.

Tous ces facteurs entrent en jeu quand il s'agit de déterminer si la mesure est appropriée et proportionnelle dans cette affaire.

Je ne prétends nullement que la question de la discrétion judiciaire ne soit pas un enjeu important. Il est certain que dans certains cas, et je les ai évoqués durant mon témoignage devant le comité de la Chambre, le pouvoir discrétionnaire est très important pour l'application des garanties de la Charte. Cependant, il y a d'autres considérations opposées dont il faut tenir compte. L'une d'entre elles est que l'on a affaire à une personne qui a été trouvée coupable d'une infraction et qui ne

typically must expect and do expect incursions on their individual privacy. Others have advanced the argument that there is no need for a judicial determination or judicial discretion, since a trial judge has just completed a trial involving the individual in question and has convicted that individual of a serious offence. Therefore, a further consideration of whether the individual should be eligible or ineligible for DNA sampling is not required. These are the arguments that people put forward.

There is also judicial commentary in the cases that have come forward that the procedure involved here should not be equated with a warrant procedure. The trappings associated with a warrant procedure are not required at this stage in the process. Here I am referring to a decision of the Ontario Court of Appeal in a case called *Briggs*, which is also referred to in the other decision we discussed today, the *Jackpine* decision.

Substantial arguments can be advanced in support of the measure. Substantial arguments can be put forward in terms of justification. I do not minimize, and certainly I think it represents a great opportunity, the significance of the review process that will be embarked upon before very long, the chance to develop an appropriate record and to consider additional changes to the legislation to make it work effectively.

Mr. Cullen: I would not want to see the bill characterized as being responsive to, let us say, the judgment of some that courts were not ordering enough DNA to the DNA data bank for primary offences. In fact, that issue received more attention in the other place during the discussion of the bill, but the bill is meant to deal with a range of issues, including what should be on the primary list, what should be on the secondary list, the questions of retroactivity, moderate matches, and a host of other issues.

Politics is the art of the possible. There was an initial proposal that sampling for all primary offences should be made mandatory, without any discretion. If you look at the language now, for primary offences there is a very high hurdle to clear, and the onus is on the accused to show that taking the DNA and putting it in the data bank would be — I do not have the precise language — totally disproportionate to its value to the state, or something along those lines.

In fact, when we asked officials if anyone had actually presented a case along those lines, we were told that no one had. The members in the other place were concerned that about 50 per cent of the DNA for convicted murders and rapists was getting into the data bank, and I know that you have raised issues around the complete list, but these are particularly heinous crimes. When we asked the officials what arguments could be

bénéficie donc plus de la présomption d'innocence. Par ailleurs, les personnes reconnues coupables dans notre système peuvent généralement s'attendre à des ingérences dans leur vie privée. D'autres ont avancé l'argument qu'il n'y a nul besoin de décision judiciaire ou de discrétion judiciaire, puisqu'un juge de première instance vient tout juste de terminer un procès impliquant la personne en question et a trouvé cette personne coupable d'une infraction grave. Par conséquent, il n'est pas nécessaire de se demander si la personne en question devrait être assujettie ou non au prélèvement d'ADN. Voilà donc les arguments que les gens ont invoqués.

Il y a aussi dans les affaires qui se sont présentées des commentaires formulés par des juristes selon lesquels la procédure en cause en l'occurrence n'est pas du tout une procédure de délivrance de mandat. Les formalités associées à la procédure de mandat ne sont pas nécessaires à cette étape du processus. Je renvoie ici à une décision de la cour d'appel de l'Ontario dans l'affaire *Briggs*, dont il est également fait mention dans l'autre discussion dont il a été question aujourd'hui, la décision *Jackpine*.

Des arguments solides peuvent être avancés à l'appui de la mesure. Des arguments solides peuvent être présentés pour la justifier. Je ne minimise nullement l'importance du processus d'examen qui va commencer dans peu de temps, et je crois d'ailleurs que c'est une très belle occasion d'approfondir la question et de réfléchir à d'autres changements à la loi qui seraient susceptibles d'en assurer un meilleur fonctionnement.

M. Cullen : Je ne voudrais pas que l'on dise que le projet de loi est une réaction à, disons, l'opinion de certains selon laquelle les tribunaux n'ordonnaient pas suffisamment de prélèvements d'ADN pour les infractions primaires. En fait, cette question a été étudiée plus attentivement à l'autre endroit pendant la discussion sur le projet de loi, mais le projet de loi vise à régler tout un éventail de questions, notamment quelles infractions doivent figurer sur la liste primaire, lesquelles doivent figurer sur la liste secondaire, et aussi les questions de rétroactivité, les correspondances moyennes et une foule d'autres questions.

La politique est l'art du possible. Une proposition initiale voulait que le prélèvement soit rendu obligatoire pour toutes les infractions primaires, sans aucune discrétion. Si vous examinez le libellé actuel, pour les infractions primaires, la barre est placée très haut et il incombe à l'accusé de démontrer que le prélèvement d'ADN et le versement de l'empreinte génétique dans la banque de données seraient — je n'ai pas ici le libellé exact — totalement disproportionnés par rapport à sa valeur pour l'État, ou quelque chose du genre.

En fait, quand nous avons demandé aux fonctionnaires si quelqu'un avait déjà présenté un dossier en ce sens, on nous a dit que personne ne l'avait fait. Les membres de l'autre endroit étaient préoccupés parce qu'environ 50 p. 100 de l'ADN des meurtriers et violeurs reconnus coupables se retrouvaient dans la banque de données, et je sais que vous avez soulevé des questions au sujet de la liste complète, mais il s'agit là de crimes

anticipated from a convicted criminal in cases like that, they could not give us any examples of ones that would clear that hurdle.

Categorizing primary offences into A and B lists was the compromise reached. The constitutional experts told us — and you perhaps did not hear the Minister of Justice earlier — that they are satisfied, and the minister is satisfied, that while it does push the envelope a little, there would be sound arguments to ward off any Charter challenge. This was the compromise that was reached in the other place.

As I said earlier, the committee in the other place gave this unanimous support, and in the House proper there was unanimous agreement to fast-track it. That is just by way of background.

Senator Joyal: I do not want to extend the debate. You have made your case extensively and I appreciate your arguments.

I have reservations about saying, “In England they do it, and in Canada we can do it.” The constitutional systems for the protection of rights in England and in Canada are different. Westminster is still a supreme Parliament. We do not have a supreme Parliament; the Charter is over and above us. A judge can order Parliament to change legislation within a period of time, sometimes very limited. In fact, on the last bill we had here, which was the amendments to the Criminal Code on mentally disordered persons, we had a year to adopt it. In England, as you know better than I, they have signed the European Convention on Human Rights. When the court gives a decision, it invites Parliament to consider it, but it cannot order Parliament to do it.

Besides that, the interpretation of the European Convention on Human Rights in terms of an issue of privacy like the one we have here has not been tested.

In other words, we cannot really use the situation in Britain on this issue and say, “It is done in Britain; the mother country is doing it. We are okay, as the junior Parliament, to do it.” I have great reservations about this.

The last decision from the House of Lords, on the security certificate, which your minister knows very well, has been set aside on the basis of the European convention that finally looked into the police system in relation to, as you remember, the famous decision of Lord Bingham. We might have to reconsider our own certificates on the basis of the decision.

In other words, there is not a clear basis for us to say we can do it because they do it. I want to put that on the record. It is the same with California. As my colleague, Senator Milne, has suggested to me, California is a state with the death penalty.

particulièrement odieux. Quand nous avons demandé aux fonctionnaires quels arguments on pouvait prévoir de la part d'un criminel reconnu coupable en pareil cas, on n'a pu nous donner un seul exemple qui aurait franchi ce seuil.

Le fait de classer les infractions primaires en deux catégories correspondant aux listes A et B, c'est le compromis qui a été dégagé. Les experts constitutionnalistes nous ont dit — et peut-être n'avez-vous pas entendu le ministre de la Justice le dire tout à l'heure — qu'ils sont convaincus et le ministre est convaincu que, bien que la mesure proposée étende quelque peu la portée de la législation, de solides arguments permettraient de réfuter toute contestation fondée sur la Charte. C'est le compromis qui a été trouvé à l'autre endroit.

Comme je l'ai dit tout à l'heure, le comité de l'autre endroit a appuyé à l'unanimité la mesure proposée et à la Chambre elle-même, il y a eu consentement unanime pour l'adopter de manière accélérée. Je dis tout cela pour établir le contexte.

Le sénateur Joyal : Je ne veux pas prolonger le débat. Vous avez plaidé éloquemment votre cause et je suis sensible à vos arguments.

J'ai des réserves quand j'entends dire : « Les Anglais le font et nous pouvons donc le faire aussi au Canada ». Les systèmes constitutionnels pour la protection des droits sont différents en Angleterre et au Canada. Westminster est encore un Parlement suprême. Nous n'avons pas de Parlement suprême; la Charte est prééminente par rapport à nous. Un juge peut ordonner au Parlement de changer la loi dans un certain délai, parfois très court. En fait, le dernier projet de loi que nous avons étudié ici visait à apporter des modifications au Code criminel relativement aux personnes souffrant de troubles mentaux et nous avions un an pour l'adopter. En Angleterre, comme vous le savez mieux que moi, ils ont signé la Convention européenne des droits de l'homme. Quand la cour rend une décision, elle invite le Parlement à en tenir compte, mais elle ne peut pas ordonner au Parlement de le faire.

Par ailleurs, l'interprétation de la Convention européenne des droits de l'homme sur une question de respect de la vie privée comme celle dont on discute ici n'a pas été mise à l'épreuve.

Autrement dit, nous ne pouvons pas vraiment prendre la Grande-Bretagne comme modèle dans cette affaire et dire : « Cela se fait en Grande-Bretagne; le modèle des parlements le fait. Nous qui sommes le parlement subalterne, nous pouvons le faire aussi. » J'ai énormément de réserve à ce sujet.

La dernière décision de la Chambre des lords portant sur le certificat de sécurité, que votre ministre connaît très bien, a été invalidée sur la foi de la convention européenne à la lumière de laquelle on a enfin examiné le système policier relativement à la fameuse décision de Lord Bingham dont vous vous rappellerez. Nous devons peut-être reconsidérer nos propres certificats à la lumière de cette décision.

Autrement dit, il n'existe aucun fondement solide nous permettant de dire que nous pouvons le faire parce qu'ils le font. Je tiens à dire cela clairement. C'est la même chose pour la Californie. Comme mon collègue le sénateur Milne me l'a dit, la

When someone tells me that the California system of law can be used as an example, I sometimes have reservations. I say that we should look at exactly how the system of law works there in terms of protecting privacy before we import a practice.

That is why we have to be prudent in our system of reference when we make a comparison.

Senator Kinsella: My question has been answered in part. To what extent does Bill C-13 reflect the priority amendments proposed by the Uniform Law Conference of 2001 on DNA legislation? You have canvassed that; did you have something to add?

Mr. Zigayer: Senator Kinsella, I would note that each of the priority amendments identified by the Uniform Law Conference in 2001 has been acted upon. As well, we have gone beyond that and addressed a number of the issues that were identified in response to our public consultations in 2002. Has the committee received a briefing from the Department of Justice Canada?

Senator Milne: No, we have only the bill before us.

Mr. Zigayer: In the document, at tab 6A and B, you will see a survey prepared by the Department of Justice on the implementation of this proposed legislation for two particular years. I did not have this with me when I appeared in the other place. These annual surveys cover the actual interpretation of the proposed legislation, court decisions, previous errors and, perhaps, the constitutionality of the proposed legislation. I want to ensure that I refer the committee to the correct tabs in the document.

The Chairman: It is difficult for us to follow.

Mr. Zigayer: The information that might be of greatest interest to the committee is in the document. Certainly, senators heard the minister speak to the *Ku* case, which is discussed in the document, as well as others.

Senator Cools: I disagree totally when Senator Joyal says that the courts can order Parliament. The courts can order Parliament because the Minister of Justice has decided that he will go along with that and will bring in bills requiring party discipline from members to vote for them. I reject the notion that Parliament is subject to the courts. Perhaps that situation will be resolved another day by a stronger and different-thinking kind of minister who will accept the principle that people should be governed with their own consent. That is neither here nor there.

My question is in respect of these consultations to which you referred. Mr. Zigayer, could you describe the consultation process for the committee — the nature of it, participants, leaders, and,

Californie est un État où la peine de mort existe. Quand quelqu'un me dit que l'on peut s'inspirer de l'exemple du système juridique de Californie, j'ai parfois des réserves. Je dis que nous devrions examiner comment le système juridique fonctionne exactement dans cet État pour ce qui est de protéger la vie privée, avant d'importer une pratique.

C'est pourquoi nous devons être prudents dans notre système de renvoi quand nous faisons une comparaison.

Le sénateur Kinsella : On a déjà répondu en partie à ma question. Dans quelle mesure le projet de loi C-13 reflète-t-il les amendements prioritaires proposés en 2001 par la Conférence pour l'uniformisation du droit relativement à la législation sur l'ADN? Vous avez abordé cette question; avez-vous quelque chose à ajouter?

M. Zigayer : Sénateur Kinsella, je dirai que chacun des amendements prioritaires identifiés par la Conférence pour l'uniformisation du droit en 2001 a été mis en oeuvre. De plus, nous sommes allés encore plus loin et avons abordé un certain nombre de questions qui ont été identifiées en réponse à nos consultations publiques en 2002. Le comité a-t-il bénéficié d'une séance d'information du ministère de la Justice du Canada?

Le sénateur Milne : Non, nous avons seulement le projet de loi sous les yeux.

M. Zigayer : Dans le document, aux onglets 6A et B, vous verrez un sondage réalisé par le ministère de la Justice sur la mise en oeuvre de cette législation proposée pendant deux années en particulier. Je n'avais pas ce document quand j'ai témoigné à l'autre endroit. Ces sondages annuels portent sur l'interprétation réelle de la législation proposée, les décisions des tribunaux, les erreurs antérieures et peut-être la constitutionnalité de la mesure proposée. Je veux m'assurer de donner la bonne référence au sénateur.

La présidente : C'est difficile à suivre pour nous.

M. Zigayer : Des renseignements susceptibles d'intéresser vivement le comité se trouvent dans le document. Les sénateurs ont certainement entendu le ministre parler de l'affaire *Ku*, dont il est question dans le document, ainsi que d'autres affaires.

Le sénateur Cools : Je ne suis absolument pas d'accord quand le sénateur Joyal dit que les tribunaux peuvent donner des ordres au Parlement. Les tribunaux peuvent donner des ordres au Parlement parce que le ministre de la Justice a décidé d'accepter cette pratique et de présenter des projets de loi en exigeant que les députés suivent la discipline du parti et votent en faveur. Je rejette la notion selon laquelle le Parlement est assujéti aux tribunaux. Peut-être la situation sera-t-elle résolue un jour par un autre ministre plus solide, un ministre qui pense différemment et qui acceptera le principe voulant que les gens doivent être gouvernés en fonction de leur consentement. Ce n'est nullement le cas en l'occurrence.

Ma question porte sur les consultations dont vous avez parlé. Monsieur Zigayer, pourriez-vous décrire le processus de consultation à l'intention du comité — la nature du processus,

perhaps, how much they cost and how long they ran? What are the roles of the minister and the parliamentary secretaries?

Mr. Zigayer: Senator, in the document, which unfortunately you do not have but it could be made available to you, we have provided copies of the consultation document in French and in English. This document was issued by the Department of Justice Canada.

Senator Cools: What is the name of the document?

Mr. Zigayer: It is the “DNA Data Bank Legislation — Consultation Paper 2002.”

Senator Cools: You must understand that much of this information is advancing on us with rapid speed. This is one bill, but we are dealing with many bills coming at us all the time.

Mr. Zigayer: Senator, I quite appreciate the challenge that faces the committee. In response to your question, the Department of Justice made this document available on the Internet. In addition, we sent copies to the stakeholders who normally express an interest in the affairs of justice, such as the provincial Attorneys General, the judiciary, victims organizations, police organizations, legal organizations, the Barreau du Québec, the Canadian Bar Association, et cetera. We sent a copy to 200-plus stakeholders in addition to putting it on the website.

There were no interviews, no meetings and no travelling road show, as happens in other consultations, because we wanted to move it along rapidly. The consultations began in the spring of 2002. They continued until toward the end of November 2002, recognizing that in Canada, essentially, not much work is accomplished in July and August. To afford the opportunity to various organizations that have to meet and approve a submission to the consultation process, the date was pushed back. We never refused to accept any response to the consultation at any time. We continued to receive them even into January 2003.

Based on the results of that consultation, which was frugal because we did not travel anywhere or meet anyone, we believed that we had sufficient information with which to move forward to the development of legislative proposals. We took those to the minister and then to cabinet.

Senator Cools: During those consultations, if you had to identify the opinions that prevailed, how would you describe them? According to you, many hundreds of people were consulted.

Mr. Zigayer: I am ashamed to admit it, but we do not seem to be a very popular organization because we did not receive many responses.

les participants, les dirigeants et peut-être combien cela a coûté et combien de temps les consultations ont duré? Quels sont les rôles du ministre et des secrétaires parlementaires?

M. Zigayer : Sénateur, dans le document, que vous n’avez malheureusement pas, mais que l’on pourrait vous faire parvenir, nous avons inséré des exemplaires du document de consultation en français et en anglais. Ce document a été publié par le ministère de la Justice du Canada.

Le sénateur Cools : Quel est le titre du document?

M. Zigayer : C’est « La Loi sur la banque de données génétiques — Document de consultation 2002 ».

Le sénateur Cools : Vous devez comprendre que tout cela nous est imposé très rapidement. Ce n’est qu’un seul projet de loi, mais nous sommes continuellement confrontés à de nombreux projets de loi qui nous arrivent.

M. Zigayer : Sénateur, je comprends très bien les difficultés auxquelles le comité est confronté. En réponse à votre question, le ministère de la Justice a publié ce document sur l’Internet. De plus, nous en avons envoyé des copies aux intervenants qui expriment normalement leur intérêt à l’égard des affaires juridiques, par exemple les procureurs généraux provinciaux, la magistrature, les organisations de victimes de crime, les services de police, les organisations regroupant des juristes, le Barreau du Québec, l’Association du barreau canadien, et cetera. Nous en avons envoyé copie à plus de 200 intervenants, en plus de l’afficher sur le site Web.

Il n’y a eu aucune entrevue, aucune séance publique ni tournée pancanadienne, comme c’est le cas dans d’autres consultations, parce que nous voulions procéder rapidement. Les consultations ont commencé au printemps 2002 et se sont poursuivies jusque vers la fin nombre 2002, tenant compte du fait qu’au Canada, essentiellement, il ne se fait à peu près pas de travail en juillet et en août. Pour donner la chance à diverses organisations qui doivent se réunir et faire approuver un mémoire avant de l’envoyer au processus de consultation, la date a été repoussée. Nous n’avons jamais refusé d’accepter la moindre intervention dans le cadre de la consultation. Nous avons continué à recevoir des mémoires même en janvier 2003.

En nous fondant sur les résultats de cette consultation, qui n’a pas coûté cher parce que nous n’avons pas voyagé et n’avons pas rencontré qui que ce soit, nous avons la conviction de posséder suffisamment d’information pour nous permettre d’aller de l’avant et d’élaborer des propositions législatives. Nous les avons présentées au ministre et ensuite au Cabinet.

Le sénateur Cools : Pendant ces consultations, si vous deviez identifier les opinions qui l’emportaient, comment les décririez-vous? D’après vous, des centaines et des centaines de gens ont été consultés.

M. Zigayer : J’ai honte de l’admettre, mais nous ne semblons pas être une organisation très populaire parce que nous n’avons pas reçu de nombreuses réponses.

Senator Cools: We always hear about these consultations. Ministers come before us and say there is no need to hear witnesses, simply pass the bill in 24 hours, or 12 hours would be even better, because the departments have already consulted with everyone. A couple of years ago I attended a set of ministerial consultations and there was not a minister in sight. That is why I am curious about this consultation process of your department, which would seem to be different, from your description.

Mr. Zigayer: Essentially, the public consultation does not end until the legislative process ends. We had enough input to begin developing a legislative proposal. That final product was introduced in the other place, where there were consultations with many impressive stakeholders on all sides of the issue. At times, one organization would express a view in support of or against something when you had anticipated they would take the other side.

This happened when we were working on the original DNA data bank legislation. Some of the women's organizations said that the government should not waste its money on creating a DNA data bank and to put the money into women's shelters instead. I did not anticipate that response.

Senator Cools: It was a waste of money.

Mr. Zigayer: We have seen this become an effective law enforcement tool. Beyond that, I could express only my personal opinion.

I will conclude by saying that those consultations continue throughout the legislative process, which we are at the end of today.

Senator Cools: I would not describe the activities of the Houses as consultations. Rather, I would describe these as committee hearings. Mr. Zigayer, to what extent are these exchanges in terms of developing a bill political or legal?

Every department is doing it. I have watched from pretty close quarters, and some of them are excessively political. You have departmental staff and officials doing the glad-handing and so on. There are other cases where some of them are brilliant, and I see good input coming in.

I am wondering, in these consultations, to what extent are you securing political support for the bill and to what extent are you developing the actual legislation? There is a difference. I see the two processes as quite different.

Mr. Zigayer: We had no bill to sell back in 2002. It was purely consultative. We wanted to see what the views of Canadians and the groups I have mentioned were on the proposals that came out of the Uniform Law Conference. I can say that we received some very well-developed submissions from different organizations.

Le sénateur Cools : Nous entendons toujours parler de ces consultations. Les ministres viennent nous voir et disent qu'il n'est pas nécessaire d'entendre des témoins, que l'on peut se contenter d'adopter le projet de loi en 24 heures ou même en 12 heures ce serait encore mieux, parce que les ministères ont déjà consulté tout le monde. Il y a quelques années, j'ai participé à une série de consultations ministérielles et il n'y avait pas un seul ministre en vue. C'est pourquoi je suis curieuse de connaître ce processus de consultation de votre ministère, qui semble être différent, d'après votre description.

M. Zigayer : Essentiellement, la consultation publique ne prend pas fin avant la fin du processus législatif. Nous avons suffisamment d'information pour entreprendre l'élaboration d'une proposition législative. Ce produit fini a alors été présenté à l'autre endroit, où il y a eu des consultations auprès de nombreux intervenants fort impressionnants sur tous les aspects de la question. Il arrivait parfois qu'une organisation se prononce pour ou contre un aspect particulier alors que l'on s'attendait à ce que cette organisation se prononce en sens contraire.

C'est arrivé quand nous étions en train d'élaborer la première loi sur la banque de données génétiques. Certaines organisations de femmes ont dit que le gouvernement ne devrait pas gaspiller son argent pour créer une banque de données génétiques et qu'il devrait plutôt investir cet argent dans des refuges pour femmes battues. Je ne m'attendais pas à cette réponse.

Le sénateur Cools : C'était pur gaspillage.

M. Zigayer : Nous avons constaté que c'est devenu un outil efficace d'application de la loi. À part cela, je ne peux qu'exprimer mon opinion personnelle.

Je vais conclure en disant que ces consultations se poursuivent tout au long du processus législatif qui touche à sa fin aujourd'hui.

Le sénateur Cools : Je ne qualifierais pas de consultations les activités des chambres du Parlement. Je dirais plutôt qu'il s'agit d'audiences de comité. Monsieur Zigayer, dans quelle mesure ces échanges durant l'élaboration d'un projet de loi sont-ils de nature politique ou juridique?

Chaque ministère le fait. J'ai suivi cela d'assez près et certains sont excessivement politiques. Vous avez des employés et des fonctionnaires ministériels qui se chargent des relations publiques et tout le reste. Dans d'autres cas, certains sont brillants et j'ai déjà vu des interventions très intéressantes.

Je me demande, dans le cadre de ces consultations, dans quelle mesure vous cherchez à obtenir des appuis politiques pour le projet de loi et dans quelle mesure vous travaillez réellement à rédiger la mesure législative. Il y a une différence. À mes yeux, les deux processus sont tout à fait différents.

M. Zigayer : Nous n'avions aucun projet de loi à défendre en 2002. C'était purement consultatif. Nous voulions connaître le point de vue des Canadiens et les groupes que j'ai nommés ont appuyé les propositions émanant de la Conférence pour l'uniformisation du droit. Je peux dire que nous avons reçu des

The Attorney General of Ontario, for example, provided a lengthy submission. Other organizations limited their submission to a page or so and addressed one issue in particular.

At the end of the day, we took what we had received and moved forward with it in terms of a legislative proposal. We did have some consultation, not on the basis of a draft bill but further consultations, by telephone conference call with provincial counterparts to discuss the matter with representatives of the provincial Attorneys General, the prosecutors.

Ultimately, I will return to my view that the legislative process is consultative in a sense. You are quite right. Sometimes we are all forced to deal quickly with a legislative issue. I remember that you were involved, and Senator Joyal as well, when we had to respond — and I would not say we were ordered to but that there was an obligation to respond — to the Supreme Court judgment in *Feeney*, where the court essentially said —

Senator Cools: It was *Feeney*. I remember I objected very strongly.

Mr. Zigayer: Yes, you did.

Senator Cools: I put all the so-called orders on the floor of the chamber and so on. I still feel as strongly.

Mr. Zigayer: Our view of that was the Supreme Court really did not care whether we enacted legislation or not. They had suspended the application of their judgment for six months to allow Parliament, if it wanted, to enact legislation, and because of the various interpretations by the different Attorneys General across the country of the result of *Feeney*, it was felt better that we enact a legislative reaction or response to that judgment.

Senator Cools: Perhaps one day, Madam Chairman, we should undertake a study among all the studies. I keep saying we should. Perhaps we should undertake a study on the nature of the proper constitutional relationship between the courts and the Parliament of Canada, because it may surprise some, but I sincerely believe that the Charter of Rights and Freedoms was never intended to disturb the balance and the design of the Constitution.

These events have occurred, and parliamentarians have been forced to comply with some of this, but I sincerely believe that Mr. Trudeau never intended that the Charter would be used to disturb what I call the balance of the Constitution. In fact, he told me so himself.

I was not joking when I was talking about Mickey Mouse and the Mousketeers. A former Minister of Justice, John Crosbie, described the courts as having become the Godzilla of the constitutional system and Parliament the Mickey Mouse, to which I was suggesting we should be more than Mousketeers.

mémoires très fouillés de diverses organisations. Le procureur général de l'Ontario, par exemple, a remis un long mémoire. D'autres organisations ont limité leur mémoire à une page ou deux et ont abordé une question en particulier.

En fin de compte, nous avons pris ce que nous avons reçu et nous en sommes servis pour élaborer une proposition législative. Nous avons fait ensuite une certaine consultation, non pas à l'égard d'une ébauche de projet de loi, mais de nouvelles consultations au moyen de conférences téléphoniques auprès de nos homologues provinciaux pour discuter de la question avec des représentants des procureurs généraux provinciaux.

En fin de compte, j'en reviens à mon avis selon lequel le processus législatif est consultatif en un sens. Vous avez tout à fait raison. Parfois, nous sommes tous forcés d'étudier rapidement une question législative. Je me rappelle que vous et le sénateur Joyal aviez participé au débat lorsque nous devions répondre — je ne dirai pas que nous en avons reçu l'ordre, mais il y avait une obligation de répondre au jugement rendu dans la Cour suprême dans l'affaire *Feeney*, la cour ayant essentiellement déclaré...

Le sénateur Cools : C'était l'affaire *Feeney*. Je me rappelle que je m'y opposais catégoriquement.

M. Zigayer : En effet.

Le sénateur Cools : J'avais éparpillé sur le parquet de la Chambre toutes les soi-disant ordonnances. J'ai encore aujourd'hui une opinion profondément ancrée.

M. Zigayer : Nous étions d'avis que la Cour suprême ne se souciait pas vraiment de savoir si nous légiférions ou non. Elle avait suspendu l'application de sa décision pendant six mois pour permettre au Parlement, le cas échéant, d'adopter une loi, et à cause des diverses interprétations données par les différents procureurs généraux d'un bout à l'autre du pays de la décision dans l'affaire *Feeney*, il avait été jugé préférable d'adopter une mesure législative en réponse à cette décision judiciaire.

Le sénateur Cools : Peut-être un jour, madame la présidente, devrions-nous entreprendre une étude qui aurait la première place parmi toutes les études. Je ne cesse de revenir à la charge là-dessus. Peut-être devrions-nous entreprendre une étude sur la nature de la relation constitutionnelle entre les tribunaux et le Parlement du Canada, parce que cela pourra en étonner certains, mais je crois sincèrement que la Charte des droits et libertés n'était nullement censée perturber l'équilibre et la conception de la Constitution.

Ces événements ont eu lieu et les parlementaires ont été forcés d'obtempérer, mais je crois sincèrement que M. Trudeau n'avait jamais prévu que la Charte soit utilisée pour perturber ce que j'appelle l'équilibre de la Constitution. En fait, il me l'a dit lui-même.

Je ne plaisantais pas quand j'ai parlé de Mickey Mouse et des Mousketeers. Un ancien ministre de la Justice, John Crosby, a dit que les tribunaux étaient devenus le Godzilla du système constitutionnel tandis que le Parlement était Mickey Mouse, ce à quoi j'avais répondu que nous devrions être plus que de simples Mousketeers.

We do not like to hear this but it is a fact. There is a plethora now of scholars studying this issue and perhaps we should take a look at it one day, because the Constitution, the BNA Act or the Charter never intended it. In fact, I argue that the Charter was intended to be part of the total Constitution and not to supplant one part or another. That is a story for another day.

The Chairman: I want to thank our witnesses for the great help they have given us today. Thank you very much for your patience.

Mr. Zigayer: I have an answer for Senator Ringuette.

I studied the law while no one was watching, and the answer is found in both the DNA Identification Act and in the Criminal Records Act. Sometimes it is like looking for Waldo.

The question as I understood it was with regard to a pardon, what would happen to access to the information if a pardon is granted. In my earlier response, I dealt with what happens to the bodily substances. They are kept and placed apart.

I will read from the DNA Identification Act.

9. (1) Subject to subsection (2), section 9.1 and the *Criminal Records Act*, information in the convicted offenders index shall be kept indefinitely.

That is, forever.

What does the Criminal Records Act say, because it is subject to that? This business about keeping it indefinitely, how does it relate to the Criminal Records Act?

I looked at the Criminal Records Act and two subsections in particular, 6(2) and 6(4). I will read 6(4) first.

Information in national DNA data bank

(4) For greater certainty, a judicial record of a conviction includes any information in relation to the conviction that is contained in the convicted offenders index of the national DNA data bank established under the *DNA Identification Act*.

DNA profiles are considered part of the judicial record for the purposes of this act. That is 6(4).

For 6(2) the French is shorter, so I will read the French.

[Translation]

Any record of a conviction in respect of which a pardon has been granted or issued that is in the custody of the commissioner or of any department or agency of the

Nous n'aimons pas entendre cela, mais c'est un fait. Il y a aujourd'hui une foule d'universitaires qui étudient la question et peut-être devrions-nous en faire autant nous-mêmes un jour, parce qu'il n'était nullement prévu que la Constitution, l'Acte de l'Amérique du Nord britannique ou la Charte évolue de cette manière. En fait, je soutiens que la Charte était censée faire partie intégrante de la Constitution et non pas en supplanter une partie ou une autre. Nous en discuterons une autre fois.

La présidente : Je tiens à remercier nos témoins pour l'aide inestimable qu'ils nous ont donnée aujourd'hui. Merci beaucoup pour votre patience.

M. Zigayer : J'ai une réponse pour le sénateur Ringuette.

J'ai étudié la loi pendant que personne ne me regardait et la réponse se trouve à la fois dans la Loi sur l'identification par les empreintes génétiques et dans la Loi sur le casier judiciaire. Parfois, c'est un peu comme de chercher Waldo.

La question, telle que je l'ai comprise, portait sur la réhabilitation, à savoir ce qu'il adviendrait de l'accès à l'information si une réhabilitation était accordée. Dans ma première réponse, j'ai dit ce qu'il adviendrait des substances corporelles. Elles sont conservées et placées à part.

Je vais maintenant lire un passage de la Loi sur l'identification par les empreintes génétiques :

9.(1) Sous réserve du paragraphe (2), de l'article 9.1 et de la *Loi sur le casier judiciaire*, tout renseignement contenu dans le fichier des condamnés y est conservé pour une période indéterminée.

C'est-à-dire pour toujours.

Que dit la Loi sur le casier judiciaire, puisqu'il en est fait mention? Quel lien y a-t-il entre le fait que les renseignements sont conservés pour une période indéterminée et la Loi sur le casier judiciaire?

J'ai donc consulté la Loi sur le casier judiciaire et j'ai trouvé en particulier deux paragraphes, le 6(2) et le 6(4). Je vais lire d'abord le 6(4) :

Renseignements contenus dans la Banque nationale de données génétiques

(4) Il est entendu que le dossier judiciaire relatif à la condamnation comprend tout renseignement afférent à celle-ci contenu dans le fichier des condamnés de la Banque nationale de données génétiques établi sous le régime de la *Loi sur l'identification par les empreintes génétiques*.

Les profils génétiques sont considérés partie intégrante du casier judiciaire aux fins de cette loi. C'est le paragraphe 6(4).

Pour le paragraphe 6(2), le français est plus court et je vais donc lire la version française.

[Français]

Tout dossier ou relevé de la condamnation visée par la réhabilitation que garde le commissaire, un ministère ou un organisme fédéral doit être classé à part des autres dossiers

government of Canada shall be kept separate and apart from other criminal records, and no such record shall be disclosed to any person, nor shall the existence of the record or the fact of the conviction be disclosed to any person, without the prior approval of the minister.

[English]

In other words, it is put aside. It is essentially put apart from the rest of the DNA profiles, and again it is because of the technology. I will not get into it. It is like math; I am not good at that. It is essentially set apart from the rest of the convicted offender index.

Senator Ringuette: When a pardon is granted?

Mr. Zigayer: When a pardon is granted. Ultimately, access is possible, but it has to be ordered by the minister.

The Chairman: You have your answer.

Thank you very much.

Is it agreed, honourable senators, that the committee move to clause-by-clause consideration of Bill C-13?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall the title stand postponed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clauses 1 to 10 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clauses 11 to 20 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clauses 21 to 31 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall the title carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Do we agree this bill be adopted without amendment?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Is it agreed that I report this bill to the Senate?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Thank you.

The committee adjourned.

ou relevés relatifs à des affaires pénales et il est interdit de le communiquer et d'en révéler l'existence ou de révéler le fait de la condamnation sans l'autorisation préalable du ministre.

[Traduction]

Autrement dit, il est mis de côté. Il est essentiellement conservé séparément des autres profils génétiques, et c'est encore à cause de la technologie. Je ne vais pas entrer dans les détails. C'est comme les mathématiques; je ne suis pas bon en maths. Les profils sont essentiellement classés à part des autres dossiers de délinquants trouvés coupables.

Le sénateur Ringuette : Quand une réhabilitation est accordée?

M. Zigayer : Quand une réhabilitation est accordée. En bout de ligne, l'accès est possible, mais il doit être ordonné par le ministre.

La présidente : Vous avez votre réponse.

Merci beaucoup.

Est-on d'accord, honorables sénateurs, pour que le comité passe à l'étude article par article du projet de loi C-13?

Des voix : D'accord.

La présidente : Le titre est-il reporté?

Des voix : D'accord.

La présidente : Les articles 1 à 10 sont-ils adoptés?

Des voix : D'accord.

La présidente : Les articles 11 à 20 sont-ils adoptés?

Des voix : D'accord.

La présidente : Les articles 21 à 31 sont-ils adoptés?

Des voix : D'accord.

La présidente : Le titre est-il adopté?

Des voix : D'accord.

La présidente : Est-on d'accord pour que ce projet de loi soit adopté sans amendement?

Des voix : D'accord.

La présidente : Est-on d'accord pour que je fasse rapport de ce projet de loi au Sénat?

Des voix : D'accord.

La présidente : Merci.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:

Public Works and Government Services Canada –
Publishing and Depository Services
Ottawa, Ontario K1A 0S5

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*

Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –
Les Éditions et Services de dépôt
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

APPEARING

The Honourable Irwin Cotler, P.C., M.P., Minister of Justice and
Attorney General of Canada

The Honourable Roy Cullen, P.C., M.P., Parliamentary Secretary
to Minister of Public Safety and Emergency Preparedness

WITNESSES

Department of Justice Canada:

Michael E. Zigayer, Senior Counsel, Criminal Law Policy Section;

Stanley Cohen, Senior General Counsel, Human Rights Law Section.

COMPARAISSENT

L'honorable Irwin Cotler, C.P., député, ministre de la Justice et
procureur général du Canada

L'honorable Roy Cullen, C.P., député, secrétaire parlementaire du
ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile

TÉMOINS

Ministère de la Justice Canada :

Michael E. Zigayer, avocat-conseil, Section de la politique en
matière de droit pénal;

Stanley Cohen, avocat général principal, Section des droits de la
personne.