



Second Session  
Thirty-ninth Parliament, 2007-08

## SENATE OF CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

# Legal and Constitutional Affairs

*Chair:*

The Honourable JOAN FRASER

---

Wednesday, June 11, 2008  
Thursday, June 12, 2008  
Wednesday, June 18, 2008

---

### Issue No. 21

#### Third (final) meeting on:

Bill C-31, An Act to amend the Judges Act

#### Sixth (final) meeting on:

Bill S-209, An Act to amend the Criminal Code  
(protection of children)

#### Second and third meetings on:

Bill S-225, An Act to amend the State Immunity Act and  
the Criminal Code (deterring terrorism by providing  
a civil right of action against perpetrators and  
sponsors of terrorism)

---

INCLUDING:

THE THIRTEENTH REPORT OF THE COMMITTEE  
(Bill C-31)  
THE FOURTEENTH REPORT OF THE COMMITTEE  
(Bill S-209)

---

WITNESSES:

*(See back cover)*

Deuxième session de la  
trente-neuvième législature, 2007-2008

## SÉNAT DU CANADA

---

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Affaires juridiques et constitutionnelles

*Présidente :*

L'honorable JOAN FRASER

---

Le mercredi 11 juin 2008  
Le jeudi 12 juin 2008  
Le mercredi 18 juin 2008

---

### Fascicule n° 21

#### Troisième (dernière) réunion concernant :

Le projet de loi C-31, Loi modifiant la Loi sur les juges

#### Sixième (dernière) réunion concernant :

Le projet de loi S-209, Loi modifiant le Code criminel  
(protection des enfants)

#### Deuxième et troisième réunions concernant :

Le projet de loi S-225, Loi modifiant la Loi sur l'immunité  
des États et le Code criminel (décourager le terrorisme en  
permettant un recours civil contre les auteurs d'actes  
terroristes et ceux qui les soutiennent)

---

Y COMPRIS :

LE TREIZIÈME RAPPORT DU COMITÉ  
(Projet de loi C-31)  
LE QUATORZIÈME RAPPORT DU COMITÉ  
(Projet de loi S-209)

---

TÉMOINS :

*(Voir à l'endos)*

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Joan Fraser, *Chair*

The Honourable A. Raynell Andreychuk, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Baker, P.C.	* LeBreton, P.C.
Campbell	(or Comeau)
Di Nino	Merchant
* Hervieux-Payette, P.C.	Milne
(or Tardif)	Oliver
Joyal, P.C.	Stratton
	Watt

\*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 Cochrane is substituted for that of the Honourable Senator Di Nino (*June 10, 2008*).

The name of the Honourable Senator Carstairs, P.C., is substituted for that of the Honourable Senator Watt (*June 11, 2008*).

The name of the Honourable Senator Cowan is substituted for that of the Honourable Senator Campbell (*June 11, 2008*).

The name of the Honourable Senator Di Nino is substituted for that of the Honourable Senator Cochrane (*June 12, 2008*).

The name of the Honourable Senator Watt is substituted for that of the Honourable Senator Carstairs, P.C. (*June 12, 2008*).

The name of the Honourable Senator Campbell is substituted for that of the Honourable Senator Cowan (*June 12, 2008*).

The name of the Honourable Senator Peterson is substituted for that of the Honourable Senator Merchant (*June 12, 2008*).

The name of the Honourable Senator Merchant is substituted for that of the Honourable Senator Peterson (*June 12, 2008*).

The name of the Honourable Senator Tkachuk is substituted for that of the Honourable Senator Andreychuk (*June 12, 2008*).

The name of the Honourable Senator Andreychuk is substituted for that of the Honourable Senator Tkachuk (*June 12, 2008*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

*Présidente* : L'honorable Joan Fraser

*Vice-présidente* : L'honorable A. Raynell Andreychuk

et

Les honorables sénateurs :

Baker, C.P.	* LeBreton, C.P.
Campbell	(ou Comeau)
Di Nino	Merchant
* Hervieux-Payette, C.P.	Milne
(ou Tardif)	Oliver
Joyal, C.P.	Stratton
	Watt

\*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 Cochrane est substitué à celui de l'honorable sénateur Di Nino (*le 10 juin 2008*).

Le nom de l'honorable sénateur Carstairs, C.P., est substitué à celui de l'honorable sénateur Watt (*le 11 juin 2008*).

Le nom de l'honorable sénateur Cowan est substitué à celui de l'honorable sénateur Campbell (*le 11 juin 2008*).

Le nom de l'honorable sénateur Di Nino est substitué à celui de l'honorable sénateur Cochrane (*le 12 juin 2008*).

Le nom de l'honorable sénateur Watt est substitué à celui de l'honorable sénateur Carstairs, C.P. (*le 12 juin 2008*).

Le nom de l'honorable sénateur Campbell est substitué à celui de l'honorable sénateur Cowan (*le 12 juin 2008*).

Le nom de l'honorable sénateur Peterson est substitué à celui de l'honorable sénateur Merchant (*le 12 juin 2008*).

Le nom de l'honorable sénateur Merchant est substitué à celui de l'honorable sénateur Peterson (*le 12 juin 2008*).

Le nom de l'honorable sénateur Tkachuk est substitué à celui de l'honorable sénateur Andreychuk (*le 12 juin 2008*).

Le nom de l'honorable sénateur Andreychuk est substitué à celui de l'honorable sénateur Tkachuk (*le 12 juin 2008*).

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Wednesday, June 11, 2008  
(45)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 4:10 p.m., in room 257, East Block, the chair, the Honourable Joan Fraser, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Andreychuk, Baker, P.C., Carstairs, P.C., Cochrane, Cowan, Fraser, Joyal, P.C., Merchant, Milne, Oliver and Stratton (11).

*In attendance:* Laura Barnett and Robin MacKay, Analysts, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament.

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

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Thursday, March 13, 2008, the committee continued its consideration of Bill C-31, An Act to amend the Judges Act. (*For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 19.*)

It was agreed that the committee proceed to clause-by-clause consideration of Bill C-31.

It was agreed that the title stand postponed.

It was agreed, on division, that clause 1 carry.

It was agreed that the title carry.

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

It was agreed, on division, that the chair report the bill to the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Thursday, March 13, 2008, the committee continued its consideration of Bill S-209, An Act to amend the Criminal Code (protection of children). (*For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 18.*)

The chair asked if the committee was prepared to proceed with clause-by-clause consideration of Bill S-209.

The Honourable Senator Andreychuk moved:

That clause-by-clause voting be deferred for 6 months and that the committee request the Department of Justice to conduct an analysis of the defences available to parents and teachers should Section 43 of the Criminal Code be removed from the Criminal Code and that the committee call witnesses from the Aboriginal community and youth groups to seek their opinions on the impact of the deletion of Section 43 of the Criminal Code.

After debate, the question being put on the motion, it was negatived.

**PROCÈS-VERBAUX**

OTTAWA, le mercredi 11 juin 2008  
(45)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 16 h 10, dans la salle 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Joan Fraser (*présidente*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Andreychuk, Baker, C.P., Carstairs, C.P., Cochrane, Cowan, Fraser, Joyal, C.P., Merchant, Milne, Oliver et Stratton (11).

*Également présents :* Laura Barnett et Robin MacKay, analystes, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 13 mars 2008, le comité poursuit son examen du projet de loi C-31, Loi modifiant la Loi sur les juges. (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 19 des délibérations du comité.*)

Il est convenu que le comité procède à l'étude article par article du projet de loi C-31.

Il est convenu que l'étude du titre soit reportée.

Il est convenu, avec dissidence, que l'article 1 soit adopté.

Il est convenu que le titre soit adopté.

Il est convenu, avec dissidence, que ce projet de loi soit adopté sans amendement.

Il est convenu, avec dissidence, que la présidente fasse rapport au Sénat de ce projet de loi.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 13 mars 2008, le comité poursuit son examen du projet de loi S-209, Loi modifiant le Code criminel (protection des enfants). (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 18 des délibérations du comité.*)

La présidente demande au comité s'il est prêt à procéder à l'étude article par article du projet de loi S-209.

L'honorable sénateur Andreychuk propose :

Que le vote article par article soit reporté de six mois et que le comité demande au ministère de la Justice de procéder à une analyse des recours dont disposeraient les parents et les enseignants si l'article 43 du Code criminel devait être supprimé; et que le comité demande à des témoins des collectivités autochtones et des groupes de jeunes leur avis sur les répercussions de l'effacement de l'article 43 du Code criminel.

Après débat, la motion, mise aux voix, est rejetée.

It was agreed that the committee proceed to clause-by-clause consideration of Bill S-209.

It was agreed that the title stand postponed.

The chair asked if clause 1 shall carry.

The Honourable Senator Milne moved:

That Bill S-209 be amended in clause 1, on page 1, by replacing line 5 with the following:

**“pealed and replaced by the following:**

**43.** (1) Every schoolteacher, parent or person standing in the place of a parent is justified in using reasonable force toward a child who is under their care if the force is used only for the purpose of

(a) preventing or minimizing harm to the child or another person;

(b) preventing the child from engaging or continuing to engage in conduct that is of a criminal nature; or

(c) preventing the child from engaging or continuing to engage in excessively offensive or disruptive behaviour.

(2) In subsection (1), “reasonable force” means an application of force that is transitory and minimal in the circumstances.”.

After debate, and with leave, the Honourable Senator Andreychuk moved:

That Bill S-209 be amended in clause 1, on page 1, by replacing line 5 with the following:

**“placed by the following:**

**43.** Every schoolteacher, parent or person standing in the place of a parent is justified in using force, other than corporal punishment, by way of correction toward a pupil or child, as the case may be, who is under that person’s care, if the force does not exceed what is reasonable under the circumstances.”.

After debate, with leave the Honourable Senator Carstairs moved:

That the motion in amendment of the Honourable Senator Milne be amended by inserting the words “other than corporal punishment” following the words “using reasonable force” in subsection 43(1).

After debate, the question being put on the subamendment, it was adopted.

Resuming debate on the motion in amendment of the Honourable Senator Milne, as amended:

That Bill S-209 be amended in clause 1, on page 1, by replacing line 5 with the following:

**“pealed and replaced by the following:**

Il est convenu que le comité procède à l’étude article par article du projet de loi S-209.

Il est convenu que l’étude du titre soit reportée.

La présidente demande si l’article 1 doit être adopté.

L’honorable sénateur Milne propose :

Que le projet de loi S-209 soit modifié à l’article 1, à la page 1, par substitution, à la ligne 5, de ce qui suit :

**« abrogé et remplacé par ce qui suit :**

**43.** (1) Tout instituteur, père ou mère, ou toute personne qui remplace le père ou la mère, est fondé à employer une force raisonnable contre un enfant confié à ses soins, aux seules fins suivantes :

empêcher qu’un préjudice soit causé à l’enfant ou à une autre personne, ou en réduire l’ampleur;

prévenir un comportement de nature criminelle chez l’enfant ou l’empêcher de poursuivre dans cette voie;

prévenir une conduite excessivement dérangeante ou offensante chez l’enfant ou l’empêcher de poursuivre dans cette voie.

(2) Pour l’application du paragraphe (1), « force raisonnable » s’entend de l’usage d’une force qui est transitoire et minime dans les circonstances. »

Après débat et avec la permission de la présidence, l’honorable sénateur Andreychuk propose :

Que le projet de loi S-209 soit modifié à l’article 1, à la page 1, par substitution, à la ligne 5, de ce qui suit :

**« remplacé par ce qui suit :**

**43.** Tout instituteur, père ou mère, ou toute personne qui remplace le père ou la mère, est fondé à employer la force, mais non un châtiment corporel, pour corriger un élève ou un enfant, selon le cas, confié à ses soins, pourvu que la force ne dépasse pas la mesure raisonnable dans les circonstances. »

Après débat et avec la permission de la présidence, l’honorable sénateur Carstairs propose :

Que l’amendement proposé par le sénateur Milne soit modifié en insérant l’expression « mais non un châtiment corporel » à la suite de « à employer une force raisonnable » dans le texte proposé pour le paragraphe 43(1).

Après débat, le sous-amendement, mis aux voix, est adopté.

Reprise du débat sur la motion d’amendement de l’honorable sénateur Milne, telle que modifiée :

Que le projet de loi S-209 soit modifié à l’article 1, à la page 1, par substitution, à la ligne 5, de ce qui suit :

**« abrogé et remplacé par ce qui suit :**

**43.** (1) Every schoolteacher, parent or person standing in the place of a parent is justified in using reasonable force other than corporal punishment toward a child who is under their care if the force is used only for the purpose of

(a) preventing or minimizing harm to the child or another person;

(b) preventing the child from engaging or continuing to engage in conduct that is of a criminal nature; or

(c) preventing the child from engaging or continuing to engage in excessively offensive or disruptive behaviour.

(2) In subsection (1), “reasonable force” means an application of force that is transitory and minimal in the circumstances.”

And on the motion in amendment of the Honourable Senator Andreychuk:

That Bill S-209 be amended in clause 1, on page 1, by replacing line 5 with the following:

**“placed by the following:**

**43.** Every schoolteacher, parent or person standing in the place of a parent is justified in using force, other than corporal punishment, by way of correction toward a pupil or child, as the case may be, who is under that person’s care, if the force does not exceed what is reasonable under the circumstances.”.

After debate, the question being put on the motion in amendment of the Honourable Senator Milne as amended, it was adopted, with abstentions.

Whereupon the chair informed the committee that the motion of the Honourable Senator Andreychuk would not be proceeded with, as it had been superseded by the adoption of the motion of the Honourable Senator Milne.

It was agreed that clause 1, as amended, carry, with abstentions.

The chair asked if clause 2 shall carry.

After debate, it was agreed, on division, that clause 2 carry.

It was agreed that the title carry.

It was agreed, on division, that the bill be adopted, as amended.

It was agreed that the chair report the bill, as amended, to the Senate.

At 5:20 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

*ATTEST:*

**43.** (1) Tout instituteur, père ou mère, ou toute personne qui remplace le père ou la mère, est fondé à employer une force raisonnable, mais non un châtiment corporel, contre un enfant confié à ses soins, aux seules fins suivantes :

empêcher qu’un préjudice soit causé à l’enfant ou à une autre personne, ou en réduire l’ampleur;

prévenir un comportement de nature criminelle chez l’enfant ou l’empêcher de poursuivre dans cette voie;

prévenir une conduite excessivement dérangeante ou offensante chez l’enfant ou l’empêcher de poursuivre dans cette voie.

(2) Pour l’application du paragraphe (1), « force raisonnable » s’entend de l’usage d’une force qui est transitoire et minime dans les circonstances. »;

Et sur la motion d’amendement de l’honorable sénateur Andreychuk :

Que le projet de loi S-209 soit modifié à l’article 1, à la page 1, par substitution, à la ligne 5, de ce qui suit :

**« remplacé par ce qui suit :**

**43.** Tout instituteur, père ou mère, ou toute personne qui remplace le père ou la mère, est fondé à employer la force, mais non un châtiment corporel, pour corriger un élève ou un enfant, selon le cas, confié à ses soins, pourvu que la force ne dépasse pas la mesure raisonnable dans les circonstances. »

Après débat, la motion d’amendement modifiée de l’honorable sénateur Milne, mise aux voix, est adoptée, avec abstentions.

Après quoi, la présidente informe le comité que la motion de l’honorable sénateur Andreychuk ne sera pas traitée, puisque la motion de l’honorable sénateur Milne, qui a été adoptée, l’emporte.

Il est convenu que l’article 1 modifié soit adopté, avec abstentions.

La présidente demande si l’article 2 doit être adopté.

Après débat, il est convenu, avec dissidence, que l’article 2 soit adopté.

Il est convenu que le titre soit adopté.

Il est convenu, avec dissidence, que le projet de loi modifié soit adopté.

Il est convenu que la présidente fasse rapport au Sénat de ce projet de loi.

À 17 h 20, le comité suspend ses travaux jusqu’à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTESTÉ :*

OTTAWA, Thursday, June 12, 2008  
(46)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 10:48 a.m., in room 257, East Block, the chair, the Honourable Joan Fraser, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Andreychuk, Baker, P.C., Di Nino, Fraser, Joyal, P.C., Milne, Oliver, Peterson and Stratton (9).

*Other senator present:* The Honourable Senator Tkachuk (1).

*In attendance:* Laura Barnett, Analyst, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament.

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

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Wednesday, April 9, 2008, the committee continued its consideration of Bill S-225, An Act to amend the State Immunity Act and the Criminal Code (deterring terrorism by providing a civil right of action against perpetrators and sponsors of terrorism). (*For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 20.*)

**WITNESSES:**

*As individuals:*

The Honourable Bob Rae, P.C., M.P., Former Independent Advisor to the Minister of Public Safety and Emergency Preparedness on outstanding questions with respect to the bombing of Air India Flight 182;

Ed Morgan, Professor, Faculty of Law, University of Toronto.

Mr. Rae made an opening statement and answered questions.

At 11:56 a.m., the committee suspended.

At 11:58 a.m., the committee resumed.

Mr. Morgan made an opening statement and answered questions.

At 1:03 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

**ATTEST:**

OTTAWA, Wednesday, June 18, 2008  
(47)

[English]

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

OTTAWA, le jeudi 12 juin 2008  
(46)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 10 h 48, dans la salle 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Joan Fraser (*présidente*).

*Membres du comité présents :* Les honorable sénateurs Andreychuk, Baker, C.P., Di Nino, Fraser, Joyal, C.P., Milne, Oliver, Peterson et Stratton (9).

*Autre sénateur présent :* L'honorable sénateur Tkachuk (1)

*Également présente :* Laura Barnett, analyste, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 9 avril 2008, le comité poursuit son examen du projet de loi S-225, Loi modifiant la Loi sur l'immunité des États et le Code criminel (décourager le terrorisme en permettant un recours civil contre les auteurs d'actes terroristes et ceux qui les soutiennent). (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 20 des délibérations du comité.*)

**TÉMOINS :**

*À titre personnel :*

L'honorable Bob Rae, C.P., député, ancien conseiller indépendant de la ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile du Canada sur les questions en suspens relatives à l'explosion survenue à bord du vol 182 d'Air India;

Ed Morgan, professeur, Faculté de droit, Université de Toronto.

M. Rae fait une déclaration et répond aux questions.

À 11 h 56, la séance est interrompue.

À 11 h 58, la séance reprend.

M. Morgan fait une déclaration et répond aux questions.

À 13 h 3, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

**ATTESTÉ :**

OTTAWA, le mercredi 18 juin 2008  
(47)

[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 Joan Fraser (*présidente*).

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Andreychuk, Campbell, Di Nino, Fraser, Joyal, P.C., Milne, Oliver and Watt (8).

*Other senator present:* The Honourable Senator Tkachuk (1).

*In attendance:* Jennifer Bird, Analyst, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament.

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

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Wednesday, April 9, 2008, the committee continued its consideration of Bill S-225, An Act to amend the State Immunity Act and the Criminal Code (detering terrorism by providing a civil right of action against perpetrators and sponsors of terrorism). (*For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 20.*)

**WITNESSES:**

*As individuals:*

Victor D. Comras, Special Counsel, Eren Law Firm;  
Maureen Basnicki;  
Sherri Wise.

*Air India Victims Families Association:*

Bal Gupta.

Mr. Comras made an opening statement and answered questions.

At 5:17 p.m., the committee suspended.

At 5:21 p.m., the committee resumed.

Ms. Wise, Mr. Gupta and Ms. Basnicki each made opening statements and, together, answered questions.

At 6:01 p.m., the committee suspended.

At 6:03 p.m., the committee resumed.

The committee considered future business.

It was agreed that the chair seek an order of reference from the Senate to examine and report on the provisions and operation of An Act to amend the National Defence Act (court martial) and to make a consequential amendment to another act (S.C. 2008, c. 29).

At 6:10 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

**ATTEST:**

*Le greffier du comité,*

Adam Thompson

*Clerk of the Committee*

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Andreychuk, Campbell, Di Nino, Fraser, Joyal, C.P., Milne, Oliver et Watt (8).

*Autre sénateur présent :* L'honorable sénateur Tkachuk (1).

*Également présente :* Jennifer Bird, analyste, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 9 avril 2008, le comité poursuit son examen du projet de loi S-225, Loi modifiant la Loi sur l'immunité des États et le Code criminel (décourager le terrorisme en permettant un recours civil contre les auteurs d'actes terroristes et ceux qui les soutiennent). (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 20 des délibérations du comité.*)

**TÉMOINS :**

*À titre personnel :*

M<sup>e</sup> Victor D. Comras, conseiller spécial, Eren Law Firm;  
Maureen Basnicki;  
Sherri Wise.

*Air India Victims Families Association :*

Bal Gupta.

M<sup>e</sup> Comras fait une déclaration et répond aux questions.

À 17 h 17, la séance est interrompue.

À 17 h 21, la séance reprend.

Mme Wise, M. Gupta et Mme Basnicki font chacun une déclaration et, ensemble, répondent aux questions.

À 18 h 1, le comité suspend ses travaux.

À 18 h 3, le comité reprend ses travaux.

Le comité discute de ses travaux futurs.

Il est convenu que la présidente demande au Sénat un ordre de renvoi autorisant le comité à examiner, pour en faire rapport, les dispositions et l'application de la Loi modifiant la Loi sur la défense nationale (cour martiale) et une autre loi en conséquence (L.C. 2008, ch. 29).

À 18 h 10, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

**ATTESTÉ :**

**REPORTS OF THE COMMITTEE**

Thursday, June 12, 2008

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

**THIRTEENTH REPORT**

Your committee, to which was referred Bill C-31, An Act to amend the Judges Act, has, in obedience to the order of reference of Wednesday, May 14, 2007, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

Thursday, June 12, 2008

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

**FOURTEENTH REPORT**

Your committee, to which was referred Bill S-209, An Act to amend the Criminal Code, has, in obedience to the order of reference of Thursday, March 13, 2007, examined the said Bill and now reports the same with the following amendment:

*Clause 1, page 1:* Replace line 5 with the following:

**“pealed and replaced by the following:**

**43.** (1) Every schoolteacher, parent or person standing in the place of a parent is justified in using reasonable force other than corporal punishment toward a child who is under their care if the force is used only for the purpose of

(a) preventing or minimizing harm to the child or another person;

(b) preventing the child from engaging or continuing to engage in conduct that is of a criminal nature; or

(c) preventing the child from engaging or continuing to engage in excessively offensive or disruptive behaviour.

(2) In subsection (1), “reasonable force” means an application of force that is transitory and minimal in the circumstances.”.

Respectfully submitted,

*La présidente,*

JOAN FRASER

*Chair***RAPPORTS DU COMITÉ**

Le jeudi 12 juin 2008

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

**TREIZIÈME RAPPORT**

Votre comité, auquel a été renvoyé le projet de loi C-31, Loi modifiant la Loi sur les juges, a, conformément à l'ordre de renvoi du mercredi 14 mai 2008, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

Le jeudi 12 juin 2008

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

**QUATORZIÈME RAPPORT**

Votre comité, auquel a été renvoyé le projet de loi S-209, Loi modifiant le Code criminel (protection des enfants), a, conformément à l'ordre de renvoi du jeudi 13 mars 2008, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport avec l'amendement suivant :

*Article 1, page 1 :* Remplacer la ligne 5 par ce qui suit :

**« abrogé et remplacé par ce qui suit :**

**43.** (1) Tout instituteur, père ou mère, ou toute personne qui remplace le père ou la mère, est fondé à employer une force raisonnable mais non un châtement corporel contre un enfant confié à ses soins, aux seules fins suivantes :

a) empêcher qu'un préjudice soit causé à l'enfant ou à une autre personne, ou en réduire l'ampleur;

b) prévenir un comportement de nature criminelle chez l'enfant ou l'empêcher de poursuivre dans cette voie;

c) prévenir une conduite excessivement dérangeante ou offensante chez l'enfant ou l'empêcher de poursuivre dans cette voie.

(2) Pour l'application du paragraphe (1), « force raisonnable » s'entend de l'usage d'une force qui est transitoire et minime dans les circonstances. ».

Respectueusement soumis,

**EVIDENCE**

OTTAWA, Wednesday, June 11, 2008

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-31, An Act to amend the Judges Act; and Bill S-209, An Act to amend the Criminal Code (protection of children), met this day at 4:10 p.m. to give clause-by-clause consideration to the bills.

**Senator Joan Fraser** (*Chair*) in the chair.

[*English*]

**The Chair:** Honourable senators, this meeting of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs is gathered here today to conduct two agenda items. The first item is clause-by-clause consideration of Bill C-31, An Act to amend the Judges Act; the second is clause-by-clause consideration of Bill S-209, An Act to amend the Criminal Code (protection of children).

This agenda was approved by the steering committee. I would therefore ask colleagues if it is agreed that the committee move to clause-by-clause consideration of Bill C-31, An Act to amend the Judges Act.

Is it agreed?

**Hon. Senators:** Agreed.

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

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Opposed? Carried.

Shall clause 1 carry?

**Senator Joyal:** On division.

**The Chair:** Carried, on division.

Shall the title carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Is it agreed that this bill be adopted?

**Hon. Senators:** Agreed.

**An Hon. Senator:** On division.

**The Chair:** Carried, on division.

Does the committee wish to consider appending observations to the report?

**Hon. Senators:** No.

**The Chair:** No.

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

**Hon. Senators:** Agreed.

**Senator Joyal:** On division.

**The Chair:** It is so agreed, on division. I shall do that, therefore, colleagues, at the next sitting of the Senate.

**TÉMOIGNAGES**

OTTAWA, le mercredi 11 juin 2008

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel ont été renvoyés le projet de loi C-31, Loi modifiant la Loi sur les juges, et le projet de loi S-209, Loi modifiant le Code criminel (protection des enfants), se réunit aujourd'hui, à 16 h 10, pour examiner ces projets de loi.

**Le sénateur Joan Fraser** (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**La présidente :** Honorables sénateurs, le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui pour étudier deux points à l'ordre du jour. Le premier est l'étude article par article du projet de loi C-31, Loi modifiant la Loi sur les juges, et le second est l'étude article par article du projet de loi S-209, Loi modifiant le Code criminel (protection des enfants).

Notre comité de direction a approuvé cet ordre du jour. Je vais donc vous demander, chers collègues, si vous acceptez de passer à l'étude article par article du projet de loi C-31, Loi modifiant la Loi sur les juges.

Êtes-vous d'accord?

**Des voix :** D'accord.

**La présidente :** L'adoption du titre est-elle reportée?

**Des voix :** D'accord.

**La présidente :** Contre? Adopté.

L'article 1 est-il adopté?

**Le sénateur Joyal :** Avec dissidence.

**La présidente :** Adopté, avec dissidence.

Le titre est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**La présidente :** Il est entendu que ce projet de loi est adopté.

**Des voix :** D'accord.

**Une voix :** Avec dissidence.

**La présidente :** Adopté, avec dissidence.

Le comité veut-il joindre des observations au rapport?

**Des voix :** Non.

**La présidente :** Non.

Il est entendu que je vais faire rapport du projet de loi au Sénat.

**Des voix :** D'accord.

**Le sénateur Joyal :** Avec dissidence.

**La présidente :** C'est donc convenu, avec dissidence. Je le ferai donc, chers collègues, lors de la prochaine séance du Sénat.

We will now move to agenda Item No. 2, which is clause-by-clause consideration of Bill S-209, An Act to amend the Criminal Code (protection of children).

Is it agreed, honourable senators, that the committee move to clause-by-clause consideration of Bill S-209, An Act to amend the Criminal Code (protection of children)?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**Senator Andreychuk:** No.

Honourable senators, as we studied this bill, we had many good witnesses. However, I think two of the things that stood out for me and, I hope, for some of the other senators was the fact that we would be changing the law so fundamentally for families by this bill and that there had been no opportunity to have a proper, full extensive review of the defences available.

In the Standing Senate Committee on Human Rights, we had asked that review be undertaken and we were requesting the Department of Justice Canada to do so. In deference to the other committee, which clearly stated that they were dealing with the issue of corporal punishment, the UN Convention of the Rights of the Child and not the Criminal Code, per se, I think that study is very much warranted.

Second, we have been very conscious on this very historic day today not to interfere with parents as well as all the consequences for children if we, in any way, disturb the law on section 43. There has been absolutely no consultation with two fundamental groups that will be affected: One is the Aboriginal community and the other is youth groups.

It was pointed out in the study that we undertook on the UN Convention on the Rights of the Child that we should no longer pass laws that affect children without consulting them. Equally, we have said — and the law says — that we should consult with the Aboriginal community. They are over-subscribed in our courts already and they should be consulted.

I move that:

Clause-by-clause voting be deferred for six months and that the committee request the Department of Justice to conduct an analysis of the defences available to parents and teachers should section 43 of the Criminal Code be removed from the Criminal Code and;

That the committee call witnesses from the Aboriginal community and youth groups to seek their opinions on the impact of the deletion of section 43 of the Criminal Code.

I have the motion in French.

Nous passons maintenant au second point de notre ordre du jour, l'étude article par article du projet de loi S-209, Loi modifiant le Code criminel (protection des enfants).

Pouvons-nous, honorables sénateurs, passer à l'étude article par article du projet de loi S-209, Loi modifiant le Code criminel (protection des enfants)?

**Des voix :** D'accord.

**Le sénateur Andreychuk :** Non.

Honorables sénateurs, lorsque nous avons étudié ce projet de loi, nous avons entendu de nombreux témoins forts intéressants. Il m'est alors apparu, et j'espère que ce fut aussi le cas de certains de mes collègues, que deux questions se dégagent de ces auditions. La première est que ce projet de loi va modifier de façon tout à fait fondamentale la façon dont la loi s'applique aux familles, alors que nous n'avons pas eu la possibilité d'étudier en détail et comme il convient les recours disponibles.

Les membres du Comité sénatorial permanent des droits de la personne, dont je fais partie, ont demandé au ministère de la Justice Canada de procéder à cette étude. Ce comité a estimé très clairement que ce projet de loi touche à la question du châtiment corporel, à la Convention relative aux droits de l'enfant des Nations Unies et non pas au Code criminel lui-même. Par respect pour ce comité, cette étude me paraît tout à fait justifiée.

Le second point est que, tout au long de cette journée historique, nous avons parfaitement réalisé que nous ne devons pas nous immiscer dans la relation entre les parents et les enfants et que nous devons être très attentifs à toutes les conséquences sur les enfants si, de quelque façon que ce soit, nous entendions modifier les dispositions de l'article 43. Deux groupes concernés au premier chef n'ont aucunement été consultés : la collectivité autochtone et les groupes de jeunes.

L'étude que nous avons réalisée de la Convention relative aux droits de l'enfant des Nations Unies a bien montré que nous ne pouvons plus nous permettre d'adopter des dispositions législatives touchant aux enfants sans les consulter auparavant. Nous avons également reconnu, comme la loi le veut, que l'adoption de telles dispositions ne saurait se faire sans avoir consulté la collectivité autochtone. Les membres de cette dernière sont déjà surreprésentés dans les tribunaux et ils devraient être consultés.

Je propose donc que :

Le vote article par article soit reporté de six mois et que le comité demande au ministère de la Justice de procéder à une analyse des recours dont disposeraient les parents et les enseignants si l'article 43 du Code criminel devait être supprimé; et

Que le comité demande à des témoins des collectivités autochtones et des groupes de jeunes leur avis sur les répercussions de l'effacement de l'article 43 du Code criminel.

J'ai le texte de la version française de cette motion.

**The Chair:** Thank you. We will distribute the motion.

We have before us a more-elaborate-than-usual form of a hoist motion. Is there any discussion?

**Senator Carstairs:** This bill has been with the Senate for a very long time. I first introduced this bill when I was a new senator in the early 1990s. This bill has passed this committee in the past and has been brought to the Senate chamber.

The study that I think Senator Andreychuk requires in her motion is a study that, at least in large part, was conducted by the very committee that she chaired on the rights of children. On that study, for which I was for the most part the deputy chair, there was certainly overwhelming support for the elimination of section 43 of the Criminal Code of Canada.

There have been some suggestions that the New Zealand model might be a good model for us to follow in that it presents some elaboration of the defences that could be used by parents. However, I must say in no uncertain terms that, just as the Aboriginal people deserved their apology today, so do children in this country.

**The Chair:** Thank you. We have, therefore, before us a motion to defer clause-by-clause voting for six months and I do not think I need to read the details of the proposed studies. All in favour of the motion?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** All opposed?

**Some Hon. Senators:** No.

**The Chair:** I declare the motion lost.

Is it agreed, honourable senators, to move to clause-by-clause consideration of Bill S-209, An Act to amend the Criminal Code (protection of children)? I assume from the vote we conducted that it is.

Shall the title stand postponed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Opposed?

Carried.

Shall clause 1 carry?

**Senator Milne:** I have an amendment to clause 1 that I hope will be distributed as I am reading it.

That Bill S-209 be amended . . . .

I will read it while it is coming around because I will then ask Senator Joyal to read it in French.

I move:

That Bill S-209 be amended, in clause 1, on page 1, by replacing line 5 with the following:

**“pealed and replaced by the following:**

**La présidente :** Je vous remercie. Nous allons faire circuler le texte de cette motion.

Nous avons ici une motion de renvoi plus élaborée qu'à l'habitude. Voulez-vous en discuter?

**Le sénateur Carstairs :** Ce projet de loi est à l'étude au Sénat depuis très longtemps. Je l'ai présenté pour la première fois alors que je venais d'être nommé sénateur au début des années 1990. Il a déjà été adopté par ce comité par le passé et transmis au Sénat.

Il me semble que l'étude que le sénateur Andreychuk demande avec sa motion a déjà été réalisée, dans une large mesure, par le comité qu'elle-même préside sur le droit des enfants. Lors de cette étude, pendant laquelle j'ai assumé la plupart du temps le rôle de vice-présidente, l'élimination de l'article 43 du Code criminel du Canada a reçu un appui écrasant.

Certains ont suggéré que nous pourrions nous inspirer du modèle néo-zélandais parce qu'il fait état de certains des recours que les parents pourraient utiliser. Je dois toutefois dire sans aucune ambiguïté que, tout comme les peuples autochtones méritent les excuses qui leur sont faites aujourd'hui, il en va de même pour les enfants de ce pays.

**La présidente :** Je vous remercie. Nous avons donc une motion demandant le report du vote article par article de six mois. Il ne me paraît pas nécessaire de vous lire le détail des études proposées. Que tous ceux qui sont en faveur de la motion veuillent bien dire oui.

**Des voix :** D'accord.

**La présidente :** Ceux qui sont contre?

**Des voix :** Non.

**La présidente :** La motion est rejetée.

Êtes-vous d'accord, honorables sénateurs, pour passer à l'étude article par article du projet de loi S-209, Loi modifiant le Code criminel (protection des enfants)? Étant donné le résultat du vote auquel nous venons de procéder, je suppose que c'est le cas.

L'adoption du titre est-elle reportée?

**Des voix :** D'accord.

**La présidente :** Contre?

Adopté.

L'article 1 est-il adopté?

**Le sénateur Milne :** Je souhaite proposer un amendement à l'article 1 qui, je l'espère, sera remis aux membres pendant que je le lis.

Que le projet de loi S-209 soit modifié...

Je le lis alors qu'on vous le remet parce que je vais ensuite demander au sénateur Joyal de le lire en français.

Je propose :

Que le projet de loi S-209 soit modifié à l'article 1, à la page 1, par substitution, à la ligne 5, de ce qui suit :

**« abrogé et remplacé par ce qui suit :**

**43.** (1) Every schoolteacher, parent or person standing in the place of a parent is justified in using reasonable force toward a child who is under their care if the force is used only for the purpose of

(a) preventing or minimizing harm to the child or another person;

(b) preventing the child from engaging or continuing to engage in conduct that is of a criminal nature; or

(c) preventing the child from engaging or continuing to engage in excessively offensive or disruptive behaviour.

(2) In subsection (1), “reasonable force” means an application of force that is transitory and minimal in the circumstances.”.

**Senator Andreychuk:** I think we have all been struggling with the same issue in this committee, and I do not think we disagree with that. I think there was some fair consensus on this issue.

**The Chair:** Let me ask you something, Senator Andreychuk, if I may. If you want to propose other amendments, I am prepared — given that there is only one clause to this bill — to have all the amendments on the floor so that we all know what we are talking about.

**Senator Joyal:** I was going to propose the same thing.

**The Chair:** If you are opening the discussion on this amendment, however —

**Senator Andreychuk:** No, it was my preface that we are not with the corporal punishment. I think we had fairly compelling evidence from the Canadian Bar Association, the Canadian Council of Criminal Defence, the Ontario defence lawyers association, and others, that the striking, hitting, or violence of children is not what we were discussing. We agreed that corporal punishment has had its day. The Supreme Court of Canada has limited it to such an extent that the real debate was the other situations where parental authority and guidance is necessary and the needs of the child to have discipline and to have a family environment and to have an environment to grow in a positive way would necessarily need some intervention by parents.

We were struggling with the question of, if you ban corporal punishment and delete section 43, there was that vacuum that would be created. Parents or teachers would be charged with assault and they would not have a defence that put them within the realm of reasonable actions, if I can call it that, to help the child and to maybe help others in a similar situation.

I have struggled, and our side has struggled, with how we give a signal that corporal punishment is not to be used in situations but that there may be other instances and, therefore, this particular defence should be maintained.

**43.** (1) Tout instituteur, père ou mère, ou toute personne qui remplace le père ou la mère, est fondé à employer la force pour corriger un enfant confié à ses soins, pourvu que le recours à la force vise uniquement à :

a) empêcher qu'un préjudice soit causé à l'enfant ou à une autre personne, ou en réduire l'ampleur;

b) prévenir un comportement de nature criminelle chez l'enfant ou l'empêcher de poursuivre dans cette voie;

c) prévenir une conduite excessivement dérangeante ou offensante chez l'enfant ou l'empêcher de poursuivre dans cette voie.

(2) Pour l'application du paragraphe (1), « force raisonnable » s'entend de l'usage d'une force qui est transitoire et minime dans les circonstances. »

**Le sénateur Andreychuk :** Il me semble que tous les membres de ce comité ont fait face à la même question, et je ne crois pas qu'il y ait de désaccord sur cette question. Il me semble que nous avons un consensus assez large sur cette question.

**La présidente :** Permettez-moi, avec votre permission, de vous poser une question, sénateur Andreychuk. Souhaitez-vous proposer d'autres amendements? Ce projet de loi n'ayant qu'un article, si tous étaient déposés, nous saurions alors précisément de quoi nous allons parler.

**Le sénateur Joyal :** J'allais proposer la même chose.

**La présidente :** Toutefois, si vous lancez la discussion sur cet amendement...

**Le sénateur Andreychuk :** Non, je prétendais en introduction que nous ne traitons pas ici de châtement corporel. Je crois que nous avons entendu des éléments de preuve passablement convaincants de l'Association du Barreau canadien, du Conseil canadien des avocats de la défense, de l'association représentant les avocats ontariens de la défense, ainsi que d'autres organismes, que nous ne discutons pas ici des violences faites aux enfants, quelque soit la forme de coups donnés. Nous convenons que les châtements corporels sont d'une autre époque. La Cour suprême du Canada a imposé de telles restrictions à ces châtements que le débat a porté sur les autres cas dans lesquels l'exercice de l'autorité parentale et le respect de directives sont nécessaires, sur la nécessité de punir à l'occasion les enfants, sur celle d'un contexte familial et d'un environnement leur permettant de grandir dans de bonnes conditions, et sur la nécessité, dans certains cas, de quelques interventions des parents.

L'objet du débat est que, si vous interdisez le châtement corporel et effacez l'article 43, vous laissez un vide. Les parents ou les enseignants pourraient être accusés de voies de fait sans disposer de recours dans les cas de mesures raisonnables, si je peux les appeler ainsi, destinées à venir en aide aux enfants et peut-être à en aider d'autres dans des situations comparables.

Avec mes collègues de ce côté-ci de la table, nous avons chercher comment préciser que les châtements corporels doivent être interdits dans certains cas, alors qu'ils peuvent être justifiés dans d'autres, et donc que ce type de recours devrait être conservé.

I struggled with three possible amendments on that point.

**The Chair:** My goodness. Are you going to move them all?

**Senator Andreychuk:** I will move one and then, perhaps, I can discuss, with your leave, the variations that might be possible.

**The Chair:** Is this a point of order, Senator Oliver?

**Senator Oliver:** Yes, a point of order. Could I ask you, Madam Chair, if it would be useful to have Senator Milne speak to her amendment and then we could have another? It would help me understand what is going on, rather than having a whole pile of things on the table.

**The Chair:** I was prepared to have all the amendments put, followed by a general discussion. You will remember I said that a moment ago.

What we are getting from Senator Andreychuk is a discussion first, before her motion. I am in your hands, colleagues. Would you rather hear an explanation of the motion that has come from the opposition side and then hear an explanation of Senator Andreychuk's motion?

**Senator Milne:** I would prefer to hear them all so that we can thrash out the best. I suspect we are all trying to do the same thing.

**The Chair:** Senator Andreychuk had the floor and I will ask her indulgence. I will ask Senator Joyal if he could speak briefly to the intent of the amendment that Senator Milne presented. I think there may be a previous agreement to this effect.

**Senator Joyal:** I do not want to interrupt Senator Andreychuk, who was already into her presentation.

**Senator Andreychuk:** No, I just think it is a struggle to try to find the right words for two reasons. One reason is to give the signal that corporal punishment is not acceptable; and, second, other actions for purposes of restraint and corrective behaviour should remain as a defence in section 43 to any assault charge.

I am struggling with what would be the best words to protect the case law, because we are the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs. It is to protect the case law that has grown up, which is very helpful. The *Canadian Foundation Case for Children, Youth and the Law*, the Supreme Court of Canada case, laid out quite thoughtfully how the UN Convention on the Rights of the Child applies and how the Charter is not violated by the use of section 43 of the Criminal Code. It was to maintain the integrity of the case law that has led up to this point and accomplish what we want to do.

**The Chair:** What is your proposal?

J'ai étudié trois amendements possibles sur ce point.

**La présidente :** Mon Dieu, allez-vous tous les présenter?

**Le sénateur Andreychuk :** Je vais en présenter un et peut-être que, avec votre permission, nous pourrions discuter d'autres formulations possibles.

**La présidente :** Sénateur Olivier, faites-vous appel au Règlement?

**Le sénateur Oliver :** Oui, j'en appelle au Règlement. Avec votre permission, j'aimerais vous demander, madame la présidente, s'il serait utile de demander au sénateur Milne de parler de son amendement et de passer ensuite à un autre. Cela m'aiderait à comprendre ce qui se passe, au lieu d'avoir une pile de documents sur cette table.

**La présidente :** J'étais prête à recevoir tous les amendements et à passer ensuite à une discussion générale. Vous vous souviendrez que c'est ce que j'ai dit il y a quelques instants.

Voilà maintenant que le sénateur Andreychuk se lance dans la discussion, avant que sa motion n'ait été déposée. Je m'en remets à vous, chers collègues. Préférez-vous commencer par entendre une explication de la motion présentée par l'opposition, et passer ensuite à une explication de la motion du sénateur Andreychuk?

**Le sénateur Milne :** Je préférerais prendre connaissance de toutes afin de pouvoir conserver le meilleur de chacune. J'imagine que nous voulons tous la même chose.

**La présidente :** Le sénateur Andreychuk avait la parole et je vais lui demander de faire preuve d'indulgence. Je vais demander au sénateur Joyal s'il peut nous décrire brièvement quel est le but visé par l'amendement présenté par le sénateur Milne. Je crois savoir qu'il y aurait eu un accord antérieur à cet effet.

**Le sénateur Joyal :** Je ne veux pas interrompre le sénateur Andreychuk, qui faisait déjà son exposé.

**Le sénateur Andreychuk :** Non, je crois qu'il faut s'efforcer de trouver la bonne formulation pour deux raisons. La première est pour signaler que le châtement corporel n'est pas acceptable et, la seconde, que d'autres mesures destinées à imposer des limites et des changements de comportement devraient continuer à être prévues par l'article 43, afin de pouvoir les invoquer comme moyen de défense face à toute accusation de voie de fait.

Je m'efforce de trouver la meilleure formulation pour ne pas rendre toute la jurisprudence en la matière obsolète. Nous sommes le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles et nous nous devons de conserver la jurisprudence fort utile qui s'est accumulée avec le temps. Dans l'affaire de la *Canadian Foundation for Children, Youth and the Law*, la Cour suprême du Canada a indiqué de façon très détaillée comment s'applique la Convention relative aux droits de l'enfant des Nations Unies et dans quelle condition le recours à l'article 43 du Code criminel ne constitue pas une violation de la Charte. Il s'agissait de conserver l'intégrité de la jurisprudence accumulée jusqu'ici tout en nous permettant de faire ce que nous voulons faire.

**La présidente :** Que proposez-vous?

**Senator Andreychuk:** I am proposing that we could simply say:

That Bill S-209 be amended in clause 1, on page 1, by replacing line 5 with the following. . . .

**Senator Milne:** Do you have copies for us?

**Senator Andreychuk:** Yes. I was trying to find my French copy because I have other variations.

**The Chair:** Perhaps we could distribute the English, to be followed by copies in French?

**Senator Joyal:** Be very careful. We have a question of privilege in a committee.

**The Chair:** That is true; we will distribute them together.

**Senator Joyal:** I suggest to avoid any kind of discussion it would be better to have both of them at the same time; not that I want to be picky.

**The Chair:** Sometimes “picky” is good.

**Senator Joyal:** I think you understand what I mean.

**The Chair:** I do. “Picky” is particularly good during clause-by-clause consideration.

**Senator Andreychuk:** I can read it. I move:

That Bill s-209 be amended in clause 1, on page 1, by replacing line 5 with the following:

“placed by the following:

“43. Every schoolteacher, parent or person standing in the place of a parent is justified in using force, other than corporal punishment, by way of correction toward a pupil or child, as the case may be, who is under that person’s care, if the force does not exceed what is reasonable under the circumstances.”.

**The Chair:** May I ask what this does.

**Senator Andreychuk:** It adds the words “other than corporal punishment.”

**The Chair:** To the existing section 43?

**Senator Andreychuk:** Yes, to the existing section. We could discuss whether we also amended it, by way of correction, to something like “by way of restraint and control.” I say this not to confuse but, hopefully, to enlighten. That could be one option.

It could be “for exercising in guidance and discipline,” if the word “correction” was a difficulty, also. It was how to do it simply without getting into that situation. Therefore I put in the basic amendment, which would be simply to add the words “other than corporal punishment;” if I may say it that way as a shortened version.

**Le sénateur Andreychuk :** Je propose que nous disions simplement :

Que soit modifié le projet de loi C-209, article 1, page 1, en substituant à la ligne 5 ce qui suit...

**Le sénateur Milne :** En avez-vous des copies à nous remettre?

**Le sénateur Andreychuk :** Oui. J’essayais simplement de trouver ma version française parce que j’ai diverses formulations.

**La présidente :** Nous pourrions peut-être faire circuler la copie anglaise, et ensuite les copies françaises.

**Le sénateur Joyal :** Faites très attention. Cela fait l’objet d’une question de privilège dans un autre comité.

**La présidente :** C’est exact. Nous allons distribuer les deux copies ensemble.

**Le sénateur Joyal :** Pour éviter tout type de discussion, il vaudrait mieux que nous ayons les deux en même temps, mais je ne veux pas être tatillon.

**La présidente :** Il est parfois bon d’être tatillon.

**Le sénateur Joyal :** Je crois que vous saisissez ce que je veux dire.

**La présidente :** Oui, je saisis. C’est bien d’être tatillon pendant l’étude article par article.

**Le sénateur Andreychuk :** Je peux le lire. Je propose :

Que soit modifié le projet de loi S-209, article 1, page 1, en substituant à la ligne 5 ce qui suit :

« est remplacé par ce qui suit :

43. Tout instituteur, père ou mère, ou toute personne qui remplace le père ou la mère, est fondé à employer la force, mais non un châtiment corporel, pour corriger un élève ou un enfant, selon le cas, confié à ses soins, pourvu que la force ne dépasse pas la mesure raisonnable dans les circonstances. »

**La présidente :** Puis-je vous demander ce que cela change.

**Le sénateur Andreychuk :** Cela ajoute l’expression « mais non un châtiment corporel. »

**La présidente :** ... au texte de l’article 43 actuellement en vigueur?

**Le sénateur Andreychuk :** Oui, au texte actuel de l’article 43. Nous pourrions également discuter de la possibilité d’utiliser une autre formulation comme « pour imposer des limites et un contrôle ». Je dis ceci pour tenter de clarifier les choses et non pas pour ajouter à la confusion. Ce serait une solution.

On pourrait aussi dire « pour donner des directives et imposer des punitions » si le mot « correction » pose une difficulté. Il s’agit de trouver une solution simple sans se lancer dans tout un débat. L’amendement de base pourrait donc consister tout simplement en l’ajout de l’expression « mais non un châtiment corporel », si je peux utiliser cette formule plus courte.

**The Chair:** I will return and ask Senator Joyal to speak to the earlier amendment that was put forward.

**Senator Joyal:** I think honourable senators will realize that the amendment introduced by Senator Milne in a way — I will not say “contradicted” the bill — but reinstated section 43. As you will notice, clause 1 says, “Section 43 of the Criminal Code is repealed.” We knew the original bill was to delete it from the Criminal Code.

The introduction of the amendment by Senator Milne reinstates section 43. In fact, if you read the first three lines of paragraph 1 along with section 43, it is almost verbatim of the same article. There is no question that I think that proposal, in a way, gives effect to the position that was presented by the Quebec Bar in its letter of May 30, 2008.

I will quote the last paragraph from the Quebec Bar letter, if I may. I do not know if I should translate it, it is in French. Do you have it in English? You have it in English. I will leave it in French and I think honourable senators have a copy of it. I will read it slowly:

[*Translation*]

In our view, the archaic wording of section 43 is problematic because it appears to condone gratuitous violence against children, which is clearly not the case.

[*English*]

In other words, they were questioning the labelling of section 43 as it stands now. They then go on in the letter:

[*Translation*]

As a result, we support the idea of rewriting section 43 to more clearly indicate the scope of this exception.

[*English*]

In other words, they suggested rewriting section 43 in order to take into consideration the various elements that were included in the former decision of the Supreme Court of Canada in the *Canadian Foundation* case with which we are all familiar. They then continue:

[*Translation*]

It would be infinitely preferable to put forward an updated definition of this defence —

[*English*]

— the one very specific point that Senator Andreychuk mentioned.

**La présidente :** J'en reviens au sénateur Joyal pour lui demander de nous parler de l'amendement précédent qui a été présenté.

**Le sénateur Joyal :** Je crois que les honorables sénateurs vont constater que l'amendement présenté par le sénateur Milne a pour effet, dans une certaine mesure, je ne dirais pas de contredire le projet de loi, mais de restaurer l'article 43. Comme vous l'avez constaté, l'article 1 dit « L'article 43 du Code criminel est abrogé. » Nous savons que, dans sa version originale, le projet de loi devait effacer du texte du Code criminel.

La présentation par le sénateur Milne de cet amendement ramène l'article 43. En réalité, si vous lisez les trois premières lignes du premier alinéa, ainsi que de l'article 43, c'est pratiquement mot pour mot le même texte. Il ne fait aucun doute que, à mon avis, cette proposition reprend dans une certaine mesure la position présentée par le Barreau du Québec dans sa lettre du 30 mai 2008.

Je vais vous citer le dernier paragraphe de cette lettre avec votre permission. Je ne sais pas si je dois le traduire. Le texte est en français. L'avez-vous en anglais? Je vais m'en tenir en français et je crois que vous en avez une copie. Je vais le lire lentement :

[*Français*]

Nous sommes d'avis que la réduction archaïque de l'article 43 laisse à désirer, car elle pourrait autoriser la brutalité gratuite à l'égard des enfants, ce qui est manifestement faux.

[*Traduction*]

En d'autres termes, le barreau interrogeait sur le titre donné à l'article 43 dans sa forme actuelle. On lit ensuite dans cette lettre :

[*Français*]

En conséquence, nous sommes favorables à l'idée de réécrire l'article 43 afin que sa rédaction reflète la portée véritable de l'exception.

[*Traduction*]

En d'autres termes, il propose de réécrire l'article 43 afin de tenir compte des divers éléments retenus dans la décision antérieure de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Canadian Foundation* que nous connaissons tous. Il poursuit :

[*Français*]

Il serait donc infiniment préférable de proposer une définition modernisée du moyen de défense ...

[*Traduction*]

... il s'agit du point mentionné précisément par le sénateur Andreychuk.

## [Translation]

— in order to protect the rights of children while at the same time allowing parents and educators to exercise their power and authority, within reasonable limits, in fulfilling their role.

## [English]

In other words, they were stating that we need section 43 in the Criminal Code. However, we need a section 43 with some very specific means of defence and we need to recognize that parents, schoolteachers or persons supervising the care of children in certain circumstances, might be allowed to use force.

The idea of corporal punishment was excluded, per se — that is what they said clearly in their first line. That is how the proposal of Senator Milne answers that suggestion of the Quebec Bar: By having a definition of what is “reasonable force,” which is not presently defined in section 43. As you read section 43 it says:

Every schoolteacher, parent or person standing in the place of a parent is justified in using force. . . .

It does not indicate the limit of the force. Senator Milne’s amendment proposes to define “reasonable force,” in the context of the Supreme Court decision for the *Canadian Foundation*. It therefore means an application of force that is “transitory” — a very short question of time — and “minimal in the circumstances.” “Minimal in the circumstances” means the force has to be evaluated in the context in which it was used.

In other words, it is essentially within the line that was defined by the *Canadian Foundation* decision. There is no question also that the various subparagraphs that define the context into which the reasonable force can be used reflects what the committee has heard from individuals from New Zealand with regards to the precedent of amendments to their own code in relation to what they call domestic discipline.

To meet Senator Andreychuk’s concern, there cannot be the use of force for correction. That is clearly excluded. Second, the parameters defined in the Supreme Court of Canada decision in the case of the *Canadian Foundation* are included as are the experiences that were drawn from New Zealand.

Therefore, section 43 is kept in the Criminal Code, which is the important change from the bill from Senator Hervieux-Payette. That is essentially the objective here.

**The Chair:** We will now move to general discussion of both of these items before us.

**Senator Carstairs:** I have to say I like aspects of both of these amendments. I must say I particularly like the section of Senator Andreychuk’s in which she actually has the phrase “other than

## [Français]

— qui aurait l’avantage de protéger les droits des enfants tout en reconnaissant aux parents et aux éducateurs, dans les limites acceptables, le pouvoir et l’autorité dont ils ont besoin pour s’acquitter de leurs responsabilités.

## [Traduction]

En d’autres termes, le Barreau du Québec affirme que nous avons besoin de l’article 43 du Code criminel. Cet article doit toutefois offrir certains moyens très précis de défense et nous devons convenir que les parents, les enseignants ou les personnes ayant la garde des enfants peuvent, dans certains cas, être autorisés à faire usage de la force.

L’idée de châtiment corporel a été exclue, en elle-même. C’est ce que dit le barreau à la première ligne. C’est ainsi que la proposition du sénateur Milne répond à la proposition du Barreau du Québec, en proposant une définition de ce qui constitue une « force raisonnable, » qui n’est pas définie actuellement par l’article 43. Cet article 43 se lit comme suit :

Tout instituteur, père ou mère, ou toute personne qui remplace le père ou la mère, est fondé à employer la force...

Le texte de l’article ne fixe aucune limite à la force. L’amendement du sénateur Milne propose de définir « force raisonnable », en s’inspirant de la décision de la Cour suprême dans le cas *Canadian Foundation*. Il s’agit donc d’exercer une force de nature « transitoire », soit pendant une durée très courte, et « minimale dans les circonstances ». Cette dernière expression signifie que la force en question doit être évaluée dans le contexte dans lequel elle a été utilisée.

En d’autres termes, on respecte pour l’essentiel les paramètres de la décision de la cour dans le cas *Canadian Foundation*. Il ne fait aucun doute que les divers sous-alinéas, qui définissent le contexte dans lequel une force raisonnable peut être utilisée, correspondent à ce que le comité a entendu de personnes de Nouvelle-Zélande au sujet des amendements antérieurs à leur propre code, au sujet de ce qu’ils appellent des mesures disciplinaires domestiques.

Pour répondre aux préoccupations du sénateur Andreychuk, la force ne peut être utilisée pour appliquer une correction. C’est exclu très clairement. En second lieu, les paramètres définis dans la décision de la Cour suprême du Canada, dans le cas concernant la *Canadian Foundation*, sont pris en compte, tout comme les leçons que nous avons tirées des expériences de la Nouvelle-Zélande.

L’article 43 est donc maintenu dans le Code criminel, ce qui constitue une modification importante au projet de loi présenté par le sénateur Hervieux-Payette. C’est essentiellement l’objectif ici.

**La présidente :** Nous allons maintenant passer à la discussion de nature générale sur les deux points dont il est question ici.

**Le sénateur Carstairs :** Je dois dire que certains aspects des deux amendements me plaisent. L’ajout que fait le sénateur Andreychuk de l’expression « mais non un châtiment corporel »

corporal punishment.” I think we can put that phrase in Senator Milne’s amendment and it would still make sense. We could say a parent “is justified in using reasonable force toward a child, other than corporal punishment,” by way of correction. Then we can define the limitations as we have done.

**The Chair:** Here is an innocent question. Would the insertion of that phrase fit better there or in subsection (2) which is the definition: “. . . means an application of force that is transitory and minimal in the circumstances, and does not include corporal punishment.”?

**Senator Carstairs:** I believe what Senator Andreychuk is trying to get at is the perception that has existed for generations in this country that, although section 43 says “force,” it has not been interpreted as “corporal punishment.” If we can, in our amendment, delete the word “corporal punishment” while still giving parents certain defences then I think that is a reasonable approach to make.

I do not really care whether it happens in the first or the last paragraph. The intention would be to rid ourselves of the image that is out there that it is okay to slap, kick and push a kid around.

**The Chair:** Is there any further discussion?

**Senator Andreychuk:** The point that I want to continue to reinforce is that none of this is meaningful if we get families before the courts. Successive governments have been telling parents to use alternative methods of corrective behaviour for children, do not hit, strike and use violence.

It seems it would fit better in using “reasonable force” and you would put “other than corporal punishment” at the top.

**Senator Joyal:** I might be out of order. Senator Carstairs, I understand the reasoning in your position but would I put it immediately after “in using reasonable force, other than corporal punishment.” I saw it somewhere else. No, she said anywhere you want to put it. However, in all fairness, I would suggest it be put there.

**The Chair:** Senator Carstairs, can I assume you moved a subamendment?

**Senator Carstairs:** You can assume I have made a subamendment “other than corporal punishment” and you can decide, Madam Chair, where you want to put it in.

**The Chair:** It is moved by Senator Carstairs,

That the amendment proposed by Senator Milne be further amended by inserting the words “other than corporal punishment” following the words “using reasonable force” in the proposed section 43(1).

me plaît beaucoup. Je crois que nous pourrions insérer cette expression dans l’amendement du sénateur Milne, et cela nous donnerait un tout se tenant bien. Nous pourrions dire qu’un parent « est fondé à employer la force pour corriger un enfant, mais non un châtement corporel ». Nous pourrions ensuite définir les limites comme nous l’avons fait.

**La présidente :** J’ai une question peut-être naïve. Vaut-il mieux insérer cette expression au paragraphe (2), celui de la définition : « [...] s’entend de l’usage d’une force qui est transitoire et minime dans les circonstances, et qui ne constitue pas un châtement corporel »?

**Le sénateur Carstairs :** Je crois que le point auquel s’attaque le sénateur Andreychuk est la perception que cela se pratique depuis des générations dans ce pays, bien que l’article 43 parle de « force » il n’a pas été interprété comme « châtement corporel ». Si nous pouvons, avec notre amendement, effacer l’expression « châtement corporel » tout en accordant encore aux parents certains moyens de défense, il me semble que c’est une approche raisonnable à retenir.

Peu m’importe que cela figure dans le premier ou dans le dernier paragraphe. L’intention serait de nous débarrasser de l’image que cela donne, à savoir qu’il est acceptable de donner des claques, des coups, et de pousser un enfant.

**La présidente :** Quelqu’un a-t-il quelque chose à ajouter?

**Le sénateur Andreychuk :** Le point sur lequel je tiens à insister est que rien de tout cela n’aura de sens si les familles se retrouvent devant les tribunaux. Les gouvernements successifs ont dit aux parents d’utiliser d’autres méthodes pour corriger les comportements des enfants, de ne pas les frapper, leur donner de coup et de ne pas recourir à la violence.

Il me semble qu’il vaudrait mieux utiliser l’expression « force raisonnable » et vous pourriez insérer « mais non un châtement corporel » au début.

**Le sénateur Joyal :** Il se peut que je sois hors sujet. Sénateur Carstairs, je comprends la logique de votre position, mais j’insérerais immédiatement après « à employer une force raisonnable, mais non un châtement corporel. » Je l’ai vu ailleurs. Non, elle a dit n’importe où où vous voulez le mettre. Toutefois, en toute équité, je proposerais de l’inscrire ici.

**La présidente :** Sénateur Carstairs, puis-je fais l’hypothèse que vous présentez un sous-amendement?

**Le sénateur Carstairs :** Vous pouvez effectivement faire l’hypothèse que je présente un sous-amendement avec « mais non un châtement corporel » et vous pouvez décider, madame la présidente, où vous voulez inscrire cette expression.

**La présidente :** Ce sous-amendement est proposé par le sénateur Carstairs,

Que l’amendement proposé par le sénateur Milne soit ensuite modifié en insérant l’expression « mais non un châtement corporel » à la suite de « à employer une force raisonnable » dans le texte proposé pour le paragraphe 43(1).

I think that is what we moved.

I do not see anyone leaping into action on this one. Could we vote on the subamendment?

**Senator Joyal:** Can I translate it in French?

**The Chair:** Yes, that is a good idea.

**Senator Joyal:** I will borrow from Senator Andreychuk a French translation, if she allows me. In English it would be “other than corporal punishment.”

[*Translation*]

In French, it would read: mais non un châtement corporel.

[*English*]

This is the French translation used by Senator Andreychuk in the French version of her own amendment.

**The Chair:** All those in favour of the subamendment? This is just so that we are all clear what we are discussing here. All those in favour of the subamendment.

Opposed?

Carried.

The subamendment is therefore carried.

What is now before us is the amendment of Senator Milne, as amended, and the amendment of Senator Andreychuk. Further discussion?

**Senator Andreychuk:** I have already spoken, but I speak a second time.

I continue to read the Supreme Court of Canada decision in the *Canadian Foundation* case, and the majority decision, I may say. I have read the dissenting decisions, and while they have some merit I think that the Supreme Court did an extremely laudable job of understanding international law of the Convention on the Rights of the Child, the needs of children today, the needs of parents today, the needs of teachers. It struck a balance that I thought was extremely useful, to bring us along to using alternate methods of correction.

The signal is that we have moved in this society — and the Supreme Court captured it very well — that corporal punishment, as we understood it — we used examples of, well, my father did this to me or my grandfather did this to my father. We moved a long way to say alternate methods of correction are more appropriate than corporal punishment. I think the Supreme Court was almost there. They had the age 2 to 12 example, but it was a laudable decision.

The difficulty that I have with the amendment, as proposed by Senator Milne, is that it identifies the kind of intervention that a parent or teacher can do; specifically A, B, C. Life is not that simple for families these days. As Senator Cochrane has pointed out, what about autistic children?

Je crois que c'est ce que nous avons proposé.

Il semble que personne ne veuille intervenir sur ceci. Pouvons-nous passer au vote sur le sous-amendement?

**Le sénateur Joyal :** Puis-je le traduire en français?

**La présidente :** Oui. C'est une bonne idée.

**Le sénateur Joyal :** Je vais emprunter une traduction en français au sénateur Andreychuk, si elle me le permet. En anglais, nous aurions « other than corporal punishment. »

[*Français*]

En français, ce serait : mais non un châtement corporel.

[*Traduction*]

C'est la traduction française utilisée par le sénateur Andreychuk dans la version française de son amendement.

**La présidente :** Que tous ceux qui sont en faveur du sous-amendement disent oui. Il s'agit simplement d'indiquer très clairement de quoi nous discutons ici. Que tous ceux qui sont en faveur du sous-amendement le disent.

Contre?

Adopté.

Le sous-amendement est donc adopté.

Nous avons maintenant devant nous l'amendement modifié du sénateur Milne, et l'amendement du sénateur Andreychuk. Quelqu'un d'autre veut-il prendre la parole?

**Le sénateur Andreychuk :** J'ai déjà pris la parole, mais je vais le faire une seconde fois.

Je continue à lire la décision de la Cour suprême du Canada dans le cas *Canadian Foundation*, et la décision majoritaire pour être plus précis. J'ai aussi lu les décisions dissidentes et, si elles présentent un certain intérêt, je crois que la Cour suprême a fait un travail tout à fait louable en parvenant à comprendre le droit international découlant de la Convention relative aux droits de l'enfant, et à intégrer les besoins des enfants, des parents et des enseignants d'aujourd'hui. Elle parvient à un équilibre qui m'est apparu très utile, pour nous amener à utiliser d'autres méthodes pour corriger les enfants.

Cela signifie que notre société a évolué, et la Cour suprême l'a parfaitement saisi, que les châtements corporels, tels que nous les entendions — nous avons l'habitude de dire mon père m'a fait ceci ou mon grand-père a fait ceci à mon père... Nous avons beaucoup évolué pour arriver à ce que d'autres types de châtement sont plus adaptés que les châtements corporels. Je crois que la Cour suprême était presque rendue à cette affirmation. Elle a donné l'exemple des enfants de deux à 12 ans, mais ce fut une décision tout à fait louable.

La difficulté que me pose l'amendement, dans la forme proposée par le sénateur Milne, est qu'il précise le type d'intervention que peut se permettre un parent ou un enseignant en énumérant précisément les méthodes A, B et C. La vie n'est pas si simple pour les familles de nos jours. Comme l'a rappelé le sénateur Cochrane, qu'en est-il des enfants autistes?

When I was in court, 20 years ago, I did not have to deal with children on drugs of the kind that they are on today. They did not have the kinds of technology that they have today. They were not subject to the abuse from the Internet and sexual predators in the way they are today. The load that teachers, parents and I must say children carry today is incredibly complex.

Why I would like my paragraph and my motion is that it contemplates we will continue to make changes. The case law brings us up to today. The policies are up to today. We just do not know what parents will need in two years or three years, and the law does not change that quickly, I must say. Therefore, it gives more latitude to build on the existing case law, if we take the motion that I have put, than the one that Senator Milne has put.

It is a laudable motion that Senator Milne has put in as well because it has identified the present and existing needs in the main. Mine simply broadens that capability for the courts.

If you will remember what the Supreme Court said, the onus before you use any force is on the adult, on the parent, to be absolutely certain that it is necessary. It cannot be done in anger. It has to be minimal and transitory. To that extent, Senator Milne has picked up the Supreme Court implication. I think that is good.

I know numbers being what they are in this committee, as we always say, and we can count, I would prefer my amendment. I would ask you to consider it, although I think that for the moment acknowledging the needs of parents and teachers, as Senator Milne does, is good.

**Senator Milne:** I was going to remark that we are on the same page. We are trying to do exactly the same thing. My amendment is more specific, but I do like mine because it defines “reasonable force.” I think that is very important.

**Senator Joyal:** May I say something to Senator Andreychuk?

**The Chair:** You can, because you have not spoken on this yet.

**Senator Joyal:** I can wait.

**Senator Carstairs:** I think there are two things that we should not ignore. The first is that the case that was taken to the Supreme Court of Canada was essentially a case of whether children had rights under the Charter. The Supreme Court went way beyond whether they had rights under the Charter, but that was the case.

What they said, in essence, was, in the majority, children do not have rights under the Charter. You have to be an adult to have rights under the Charter. Yes, I think they pushed the

Lorsque je siégeais au tribunal, il y a 20 ans, les enfants dont j'avais à m'occuper ne consommaient pas les mêmes types de drogues qu'aujourd'hui. Nous n'avions pas la technologie dont nous disposons aujourd'hui. Il n'était pas question d'abus sur Internet ni de prédateurs sexuels comme ce l'est aujourd'hui. La tâche que cela représente aujourd'hui pour les enseignants, les parents, et je dois dire également pour les enfants, est d'une complexité incroyable.

J'aimerais que le texte de la motion tienne compte du fait que nous allons continuer à évoluer. La jurisprudence nous amène jusqu'à aujourd'hui. Les politiques sont valides jusqu'à aujourd'hui. Nous ne savons pas ce dont les parents auront besoin dans deux ou trois ans, et la loi n'évolue pas aussi rapidement, je dois bien le reconnaître. Donc, si nous adoptons la motion que j'ai présentée, elle accorde une plus grande marge de manœuvre que celle du sénateur Milne pour aller de l'avant en s'appuyant sur la jurisprudence actuelle.

La motion présentée par le sénateur Milne est louable en elle-même également parce qu'elle fait état des besoins actuels et réels. La mienne élargit simplement cette possibilité pour les tribunaux.

Si vous vous souvenez de ce qu'a dit la Cour suprême, le fardeau de la preuve avant de recourir à toute force incombe aux adultes ou aux parents, qui doivent déterminer que cette force est absolument nécessaire. Il ne s'agit pas d'agir sous le coup de la colère. Cette force doit être appliquée de façon minime et transitoire. Dans cette mesure, le sénateur Milne a bien saisi les répercussions de la décision de la Cour suprême. Cela me paraît une bonne chose.

Les chiffres étant ce qu'ils sont dans ce comité, comme nous le disons toujours, et nous pouvons compter, je préférerais mon amendement au sien. Je vous demanderais de l'étudier, même si je pense qu'actuellement reconnaître les besoins des parents et des enseignants, comme le fait le sénateur Milne, est une bonne chose.

**Le sénateur Milne :** Je m'apprêtais à faire remarquer que nous en sommes au même point. Nous essayons de faire exactement la même chose. Mon amendement est plus précis, mais j'en suis satisfaite parce qu'il définit « force raisonnable ». Cela me paraît très important.

**Le sénateur Joyal :** Puis-je dire quelque chose au sénateur Andreychuk?

**La présidente :** Vous pouvez, parce que vous n'avez pas encore pris la parole sur ce sujet jusqu'à maintenant.

**Le sénateur Joyal :** Je peux attendre.

**Le sénateur Carstairs :** Je crois qu'il y a deux choses que nous ne devrions pas ignorer. La première est que le cas qui a été soumis à la Cour suprême du Canada visait essentiellement à déterminer si la Charte confère des droits aux enfants. La Cour suprême a fait bien plus que de préciser si la Charte confère des droits aux enfants, mais c'était le cas.

Ce qu'elle a dit, sur le fond, était que, dans la plupart des cas, la Charte ne confère pas de droits aux enfants. Vous devez être adulte pour disposer des droits définis par la Charte. Je crois

envelope as far as they possibly could in their judgment in order to limit the amount of physical force used against a child, but I very much like the amendment that has been introduced in the phrases beginning with (a) and ending with (c) which, in fact, further limits that within the law.

I also want to remind senators that there is a section 2 of this bill. It would only be an irresponsible government that did not use the year between the passage of this bill and the coming-into-force of this bill, which is a one-year period, to fail to educate parents from coast to coast to coast as to what this new bill means.

I do not think this government is irresponsible and I do not think that future governments will be irresponsible in the necessity to use that year to provide the appropriate education.

**Senator Joyal:** I was listening carefully to Senator Andreychuk and I want to say to honourable senators, the decision in *Canadian Foundation* is not a unanimous decision. There is a trick in there. It means that if you look into the dissenting judges and the majority judges, there are many judges there that are gone. I can mention them without offending their reputations: Justice Gonthier is gone, Justice Major is gone, Bastarache is gone, Iacobucci is gone, and Binnie is gone. The bench will change, and in a decision like this one where there is a split, if you bring another case you can get a different interpretation.

It seems important to limit section 43, if we keep section 43 and I think it is a very important safeguard in the context of the decision and to protect the rights of the child as defined by the courts.

It seems to me it is a double-edged sword when are you facing a decision that is so split and where, as Senator Carstairs has said, we are in a field of evolving societal behaviour. What was accepted when we were kids is no longer acceptable. We all understand that. That is why we say not a corporal punishment. We all, in our respective positions — and I think I can speak for each of you — might have had a little corporal punishment when we were children. Maybe not much, but maybe a little.

In today's context it is not acceptable. Where we will be in X number of years from now is an evolutionary context. The fact that the decision was so split, and when you read the arguments there — difficult to choose — I think it is wise to do a redefinition of section 43 as we do now. It meets the objective of protecting, as Senator Andreychuk has rightly said, part of the case law that has been given by the court in relation to that.

**The Chair:** Senator Andreychuk, I know you want to comment on this. However, your colleague, Senator Stratton, has not had a chance to say anything yet.

cependant que les juges de la Cour suprême sont allés aussi loin qu'ils le pouvaient dans leur jugement afin de limiter le niveau de force physique utilisée contre un enfant, mais j'aime beaucoup l'amendement qui a été présenté dans le texte commençant au a) et se terminant au c) qui, en réalité, limite encore davantage ce qu'autorise la loi.

Je tiens également à rappeler au sénateur que ce projet de loi comporte un article 2. Ce serait irresponsable de la part du gouvernement de ne pas profiter de l'année qui va s'écouler entre l'adoption de ce projet de loi et son entrée en vigueur, soit une durée d'un an, sans indiquer aux parents, d'un océan à l'autre, ce que signifie la disposition du projet de loi.

Je ne pense pas que ce gouvernement soit irresponsable et je ne crois pas que les gouvernements à venir le seront en ce qui concerne la nécessité d'utiliser cette année pour informer comme il convient.

**Le sénateur Joyal :** J'ai écouté attentivement ce qu'a dit le sénateur Andreychuk et je veux rappeler aux honorables sénateurs que la décision de la Cour suprême dans l'affaire *Canadian Foundation* n'a pas été unanime. Il y a là un piège. Cela signifie que si vous regardez qui sont les juges dissidents et qui sont les juges majoritaires, vous allez constater que nombre d'entre eux ne sont plus là. Je peux citer leurs noms sans nuire à leur réputation. Le juge Gonthier est parti, le juge Major est parti, le juge Bastarache est parti, le juge Iacobucci est parti, tout comme le juge Binnie. La composition de la cour va changer et une décision partagée comme celle-ci, si elle était soumise à nouveau à la cour, pourrait aboutir à une interprétation différente.

Il semble important de restreindre la portée de l'article 43, si nous le gardons, et je crois qu'il s'agit là d'une mesure de protection très importante dans le contexte de la décision et pour protéger les droits des enfants tels que définis par les tribunaux.

Il me semble qu'une décision aussi partagée est une lame à double tranchant et, comme l'a dit le sénateur Carstairs, que nous sommes dans un domaine où le comportement de la société évolue. Ce qui était accepté alors que nous étions enfants ne l'est plus. Nous savons tous cela fort bien. C'est pourquoi nous ne voulons pas de châtement corporel. Nous tous, dans nos rôles respectifs, et je crois pouvoir parler au nom de chacun d'entre vous, pouvons avoir subi des châtements corporels légers lorsque nous étions enfant. Peut-être pas beaucoup, mais un peu.

Dans le contexte d'aujourd'hui, ce n'est pas acceptable. Ce que sera la situation dans x nombre d'années nous échappe. Il faudra voir l'évolution. Le fait que la décision ait été si partagée, et lorsque vous lisez les arguments de chacun des juges, le choix est difficile, il me paraît intelligent de redéfinir le contenu de l'article 43 comme nous le faisons maintenant. Il atteint l'objectif consistant à protéger, comme l'a dit à juste titre le sénateur Andreychuk, une partie de la jurisprudence qui nous a été donnée par les tribunaux dans ce domaine jusqu'à maintenant.

**La présidente :** Sénateur Andreychuk, je sais que vous voulez faire des commentaires sur ceci. Toutefois, votre collègue, le sénateur Stratton, n'a pas encore eu la chance de s'exprimer.

**Senator Stratton:** No, mine has a different slant.

**Senator Andreychuk:** I have fought for the rights of the child, but I very much agreed with the court when they said this was not a violation of the Charter because equal treatment is not the same as identical treatment. I think equal treatment and fairness for children — I keep going back to read the convention where it says the right to a family, the right to grow up with the proper environment, where you are disciplined, corrected, looked after, respected and loved is the ideal that we are looking for. It is not any action a parent takes cannot be viewed as inappropriate when they use some force. It is in the best interest of the child.

The vulnerability of children is that the Convention on the Rights of the Child talks about the rights of the child to be fully obtained when they reach maturity. They are transitory rights, and therefore you do not grow on day one with all the rights an adult has, you grow into them. They are transitory rights. Consequently, the best tools ever for a child are parents, whether they are adoptive parents, grandparents or what have you, but someone who takes an interest and looks after you and allows you to grow in a proper environment.

I do not know what that will be for children tomorrow. I do not think that the majority and minority opinion in the Supreme Court were that different. Where they differed was on the corporal punishment issue. I think they agreed that corrective behaviour was necessary in some form. That is why I am looking for the best possible flexibility, because we know that our child protection laws do not say this is an ideal parent. Child protection laws are put in, and the state will intervene when you drop below the minimal standards. We hope most parents do more than what the state looks at before they intervene.

Unfortunately, we have some parents and some children who drop below that minimal standard. We want to give flexibility for parents. We have a very diverse society with different interests and cultures and historical facts, and all of those help the self-image of a child grow. I am appealing for more flexibility, but at least acknowledgement that intervention by teachers and parents is needed. I could go on forever.

**Senator Stratton:** I am going to go off tack from the Supreme Court and down to the level of the teacher. I thought to myself, okay, what would a teacher think? I went and talked to one in Winnipeg who teaches in a school division, and I asked her what took place, in her experience with violence in the classroom. I asked do you as an individual deal with it. Does an aide deal with it? Does someone outside the office deal with it? She looked at me and said in the last few years they now install emergency

**Le sénateur Stratton :** Non, mon approche est différente.

**Le sénateur Andreychuk :** Je me suis battue pour les droits des enfants, mais je suis tout à fait d'accord avec la cour quand elle dit qu'il ne s'agissait pas là d'une violation de la Charte, parce qu'un traitement égal n'est pas la même chose qu'un traitement identique. Je crois qu'un traitement égal est l'équité pour les enfants — je continue à revenir à la lecture de la convention qui traite du droit à une famille, du droit à grandir dans un contexte favorable, dans lequel vous êtes soumis à une discipline, corrigé, on s'occupe de vous, vous êtes respecté et aimé. C'est l'idéal que nous voulons pour tous les enfants. Il ne s'agit pas de dire que toute mesure prise par un parent ne peut pas être considérée comme inappropriée quand il utilise un certain niveau de force. C'est dans le meilleur intérêt de l'enfant.

La vulnérabilité des enfants tient à ce que la Convention relative aux droits de l'enfant dit que les enfants obtiennent l'intégralité de leurs droits quand ils parviennent à la maturité. Il y a des droits transitoires, et vous ne grandissez donc pas en un seul jour avec tous les droits qu'un adulte a, vous grandissez en même temps que les droits. Ce sont des droits transitoires. En conséquence, les meilleurs outils pour un enfant dans tous les cas sont les parents, qu'il s'agisse de parents adoptifs, de grands-parents ou de qui que ce soit, mais de quelqu'un qui s'intéresse à vous et qui s'occupe de vous, et qui vous permet de grandir dans un contexte favorable.

J'ignore de quoi aura l'air ce contexte pour les enfants de demain. Il ne me semble pas que les opinions majoritaires et minoritaires de la Cour suprême étaient si différentes l'une de l'autre. Elles ont divergé sur la question du châtiment corporel. Il me semble que les juges étaient d'accord pour convenir qu'il fallait une certaine forme de comportement correctif. C'est pourquoi je cherche la meilleure marge de manœuvre possible, parce que nous savons que notre législation sur la protection des enfants ne dit pas ce qu'est un parent idéal. Les lois sur la protection de l'enfant sont en place, et l'État va intervenir si vous ne respectez pas les normes minimales imposées. Nous espérons que les parents en font davantage que ce que l'État exige comme minimum avant d'intervenir.

Malheureusement, il y a des parents et des enfants qui se situent en dessous de cette norme minimale. Nous voulons laisser une marge de manœuvre aux parents. Nous avons une société très diversifiée avec des intérêts, des cultures et des histoires différentes, et tout cela aide un enfant à développer l'image qu'il a de lui-même. Je demande davantage de souplesse, mais au moins de reconnaître la nécessité des interventions des enseignants et des parents. Je pourrais continuer éternellement.

**Le sénateur Stratton :** Je vais passer du niveau de la Cour suprême à celui de l'enseignant. Je me suis demandé ce que penserait un enseignant? Je suis allé rencontrer une enseignante d'un conseil scolaire de Winnipeg et je lui ai demandé quelle expérience elle a de la violence dans une salle de classe. Je lui ai demandé si c'est quelque chose qu'elle a à affronter. Dispose-t-elle d'une aide pour en venir à bout? Quelqu'un de l'extérieur lui apporte-t-il de l'aide? Elle m'a regardé et m'a expliqué que depuis

buttons in all classrooms. They hit those and someone comes. Not the police, but someone in authority comes to deal with the situation.

My real concern is what we do with each step along this way is what we are going to end up with: Police in the schools. That is just appalling to me. The police do not want that job. It gives the wrong image to students. That is why I was all for holding off on this bill, and let us talk to people who will be directly affected in their ways of life. Teachers, Aboriginals, those people have not been talked to.

We have talked here, but we have not talked to the people who will be directly affected. I think that is wrong, fundamentally wrong.

**Senator Oliver:** I agree with Senator Milne when she says both of these proposed amendments are trying to get at the same thing and trying to resolve the same difficulty with section 43. However, I see, when you look at the language of the two, that there is a fundamental philosophical difference in the way that they are going about it.

In Senator Andreychuk's amendment, there is the use of the word "correction." In the other is what a schoolteacher can do with a child under his or her care, and the circumstances under which certain things can take place. Those circumstances are A, B and C.

If you see that philosophical difference in the two approaches to this new section 43, which gives the greatest leeway to schoolteachers and parents? I think that Senator Andreychuk is correct. By the use of the word "correction," who is under a person's care if the force does not exceed what is reasonable under the circumstances. I just wanted to point that out.

The second thing, I am wondering if everyone who gets to come under this section, as amended, should it become law, would understand what is really meant by corporal punishment. In neither of these does anyone attempt to define what that is. What kind of punishment is corporal punishment and what should a teacher or a school board or an individual take it to mean?

**Senator Merchant:** I tried to go and see teachers too and I was not able to, but I did teach school. I do think — I will say this because it bothers me a little — that we are constantly concerned about the police or the parents or the families. I said this last week too, that we also have to look at it from the lens of the rights of the child.

This is where I agree with Senator Andreychuk, that we did not hear from children. If we are going to be so concerned about grown-ups, I think we miss out if we do not think of the children first.

**The Chair:** Any further interventions?

quelques années, ils installent des boutons d'urgence dans toutes les salles de classe. Si elle appuie sur le bouton, quelqu'un vient. Pas la police, mais un responsable vient s'occuper de la situation.

Ce qui me préoccupe est de m'assurer que toutes les mesures que nous prenons dans ce domaine ne vont pas aboutir à la présence de la police dans les écoles. Je trouverais cela épouvantable. La police ne veut pas de ce travail. Cela donne une image erronée aux étudiants. C'est pourquoi j'étais en faveur de retenir ce projet de loi et de nous donner le temps de parler aux gens qui seront directement touchés dans leur mode de vie : les enseignants, les Autochtones, les gens à qui nous n'avons pas parlé.

Nous en avons discuté ici mais nous n'en avons pas parlé aux gens qui seront directement touchés. À mon avis, c'est une erreur, une erreur fondamentale.

**Le sénateur Oliver :** Je suis d'accord avec le sénateur Milne quand elle dit que les deux amendements proposés essaient de parvenir au même résultat et de résoudre la même difficulté posée par l'article 43. Toutefois, en examinant la formulation des deux, je constate une différence philosophique fondamentale dans la façon dont ils abordent la question.

Dans l'amendement du sénateur Andreychuk, il y a l'emploi du mot « correction ». Dans l'autre, on évoque ce qu'un enseignant peut faire avec un enfant qui lui est confié et les conditions dans lesquelles certaines choses peuvent se faire. Ces conditions sont A, B et C.

En tenant compte de cette différence philosophique entre les deux approches à ce nouvel article 43, quelle est la formulation qui accorde la plus grande marge de manœuvre aux enseignants et aux parents? Je crois que le sénateur Andreychuk a raison. En utilisant le terme « correction », qui est confié aux soins d'une personne si la force ne dépasse pas un niveau raisonnable dans les circonstances. Je voulais simplement signaler cela.

La seconde chose est que je me demande si toutes les personnes qui doivent se soumettre à cet article, tel que modifié, s'il a force de loi, vont réellement comprendre ce qu'on entend par châtement corporel. Aucun de ces amendements n'essaie de définir ce dont il s'agit. Quel type de punition est un châtement corporel et comment devrait l'interpréter un enseignant, un conseil scolaire ou une personne.

**Le sénateur Merchant :** J'ai moi aussi tenté d'aller voir des enseignants, sans succès, mais j'ai déjà enseigné. Je crois, et je le dis parce que cela me préoccupe un peu, que nous soyons constamment inquiets au sujet de la police, des parents ou des familles. J'ai dit ceci la semaine dernière également, que nous devrions étudier la question du point de vue des droits de l'enfant.

C'est pour cet aspect des choses que je suis d'accord avec le sénateur Andreychuk, en ce sens que nous n'avions pas entendu le point de vue des enfants. Si nous devons tant nous préoccuper de ceux qui ont grandi, je crois que nous faillons à notre tâche si nous ne pensons pas d'abord aux enfants.

**La présidente :** D'autres interventions?

**Senator Joyal:** May I ask Senator Carstairs a question? Of course I was not a teacher by profession, and I think you have been. What is your reaction to those proposals and the use of reasonable force in schools or classrooms, on the basis of your experience?

**Senator Carstairs:** I taught for 20 years. I taught senior high, although I taught junior high, as well, which means Grade 7 to Grade 12. I know that Senator Cochrane was also a teacher.

As a student, I remember the strap as the most obvious form of corporal punishment. I remember entire classes being strapped because of the poor behaviour of one child.

There is no question that there is violence in the schools today. There are often times when a teacher has to step between two children. Quite frankly, she may have to push the two away. That is why you must have a “reasonable force” definition. It may be necessary to separate those two children.

I believe that “corporal punishment” is quite easily defined. I think it means “using excessive force against a child.” The courts made this definition very clear. They said you could not use an external object and you could not hit a child on his or her head. I think all of those definitions included in their judgment were positive ones, except they said you could start using some force between ages 2 and 12.

In the school system, the most obstreperous children are the 13 year olds and the 14 year olds, not the 5 year olds. You are told by the court that you cannot hit a child who is 1 year, 11 months and 27 days old. However, wait a week because then you can. You are then told that once the child has reached his or her twelfth birthday, you cannot do it because he or she has reached some age of maturity. I must tell you some 12 year olds have reached the age of maturity beyond what would be realistic and other children at age 12 are totally out of control.

I think you all know my preference. I take the bill just as is. I can understand the arguments that have been put forward that, unless we coach it, parents will not have any defence. If a child is in danger and they act to pull that child out of danger, we know, in theory, that individual has the doctrine of necessity but they will feel somehow or other encumbered if we repeal all of section 43. Although I do not think they need it, I am prepared to give it to them.

In terms of “reasonable force,” however, I think that is what the public relations program that we launch is all about. I think parents will quickly come to understand what is “reasonable” and what is not. Hitting a child with an extension cord is unreasonable. Kicking a child down a flight of stairs is unreasonable. Yet, prior to the court’s decision, those are cases

**Le sénateur Joyal :** Puis-je poser une question au sénateur Carstairs? Bien évidemment, je n’ai pas été enseignant alors que je crois que vous l’avez été. Comment réagissez-vous à ces propositions et à l’utilisation de l’expression « force raisonnable » dans les écoles ou dans les salles de classe, en fonction de votre expérience?

**Le sénateur Carstairs :** J’ai enseigné pendant 20 ans. J’ai enseigné au second cycle du secondaire, et également au premier cycle, ce qui veut dire de la septième à la 12<sup>e</sup> année. Je sais que le sénateur Cochrane a également enseigné.

Comme étudiante, je me souviens que la ceinture de cuir était la forme la plus manifeste de châtiment corporel. Je me souviens que toute la classe avait été fouettée à cause du mauvais comportement d’un enfant.

Il ne fait aucun doute qu’il y a de la violence dans les écoles aujourd’hui. Il arrive fréquemment qu’une enseignante doive séparer deux enfants. Franchement, elle peut devoir pousser les deux au loin. C’est pourquoi vous devez avoir une définition de « force raisonnable ». Il peut s’avérer nécessaire de séparer ces deux enfants.

Je crois que la notion de « châtiment corporel » est assez facile à définir. Je crois qu’elle signifie « utiliser une force excessive contre un enfant ». Les tribunaux l’ont définie très clairement. Ils ont précisé que vous ne pouvez pas utiliser un objet ni frapper un enfant sur la tête. Je suis d’avis que toutes ces définitions figurant dans les divers jugements étaient positives, si ce n’est qu’elles affirmaient que vous pouvez commencer à utiliser un certain niveau de force entre les âges de deux et 12 ans.

Dans le système scolaire, les enfants les plus tapageurs sont ceux de 13 et 14 ans, pas ceux de cinq ans. Les tribunaux vous disent que vous ne pouvez pas frapper un enfant d’un an, 11 mois et 27 jours. Toutefois, attendez une semaine parce que vous pourrez alors le faire. On vous dit ensuite que lorsque l’enfant a atteint son 12<sup>e</sup> anniversaire, vous ne pouvez plus le faire parce que cet enfant a atteint un certain niveau de maturité. Je dois vous dire que certains enfants de 12 ans ont atteint un niveau de maturité bien au-delà de ce que vous pourriez attendre de façon réaliste et que d’autres enfants de 12 ans sont totalement hors de contrôle.

Je crois que vous connaissez tous ma préférence. Je prends le projet de loi tel qu’il est. Je comprends les arguments qui nous ont été présentés mais, à moins que nous en prenions l’initiative, les parents n’auront aucun recours. Si un enfant est en danger et qu’ils prennent les mesures pour mettre cet enfant hors de danger, nous le savons, en théorie, que le droit de nécessité s’applique, mais ils vont se sentir gênés dans une certaine mesure si nous abrogeons la totalité de l’article 43. Même si je ne suis pas convaincue qu’ils en ont besoin, je suis prête à le leur donner.

Toutefois, en ce qui concerne la « force raisonnable », je crois que c’est l’objet du programme de relations publiques que nous avons lancé. Je suis d’avis que les parents vont rapidement comprendre ce qui est raisonnable et ce qui ne l’est pas. Frapper un enfant avec une rallonge électrique n’est pas raisonnable. Pousser un enfant du haut d’un escalier n’est pas raisonnable. Et

on the books in Canada in which judges have said, “Reasonable force was used under section 43.”

**The Chair:** Thank you, Senator Carstairs.

**Senator Cowan:** I did not have the benefit of hearing many of the witnesses that dealt with this matter when it was before the committee. I apologize for that.

I listened to the discussion here today and I understand the struggle that people have with this. I am not sure that we would not be adding the possibility of some confusion in people’s minds if we were to insert those words about corporal punishment.

In the draft amendment, it speaks about “reasonable force” and “force that is transitory and minimal in the circumstances.” I think people would understand those concepts; I think parents and school teachers would understand those concepts.

**The Chair:** You may recall we voted in favour of a subamendment to insert those words. If you want to reopen that, we can do that.

**Senator Cowan:** No, the question was: Is there a definition of “corporal punishment”? I do not know the answer to that question. If there is not, are we introducing a concept or a phrase without introducing a definition? If so — and not every word must be defined in the Criminal Code — is that a term which, if it is to be inserted in this, ought to be defined? If so, how would one define it?

**The Chair:** As I recall, the Supreme Court of Canada in the *Canadian Foundation* case did use the phrase “corporal punishment” without attaching a definition to it, which I would tend to assume meant that they thought it was a plainly-understandable phrase. “Corporal” means physical and “punishment” means punishment, as distinct from prevention or restraint.

**Senator Baker:** Yes, but in this circumstance, you are using it as an exclusion. I would tend to agree with Senator Cowan that you would have to define it in that case. If you use the term generally and then you define after you use the word generally what is not permissible or what is permissible, that is one matter. When you use the words to connote an exception to the rule, as you are inserting it in this case, between commas, then I would suspect you would have to provide a definition for it.

**The Chair:** I believe the subamendment as adopted did not include commas.

**Senator Baker:** I thought it did.

**The Chair:** I take your point.

As I dictated it, the subamendment to Senator Milne’s amendment did not include commas. Senator Andreychuk’s proposed amendment does include commas.

**Senator Baker:** It does. I see.

**Senator Andreychuk:** Does that change your opinion?

encore, avant les décisions des tribunaux, il y a des cas dans les annales juridiques du Canada dans lesquels les juges ont dit « une force raisonnable a été utilisée conformément à l’article 43 ».

**La présidente :** Merci, sénateur Carstairs.

**Le sénateur Cowan :** Je n’ai pas eu l’occasion d’entendre nombre des témoins qui ont traité de cette question devant le comité. Je m’en excuse.

J’ai écouté les discussions aujourd’hui et je comprends le problème auquel les gens ont à faire face. Je ne suis pas convaincu que nous n’ajouterions pas la possibilité d’une certaine confusion dans l’esprit des gens si nous devons insérer ces mots au sujet du châtement corporel.

Dans l’ébauche de l’amendement, on utilise l’expression « force raisonnable » et « force transitoire et minime dans les circonstances ». Je suis d’avis que les gens comprendraient ces concepts. Je crois que les parents et les enseignants pourraient comprendre de quoi il s’agit.

**La présidente :** Vous vous souvenez peut-être que nous avons voté en faveur d’un sous-amendement pour insérer ces termes. Si vous voulez rouvrir cette question, nous pouvons le faire.

**Le sénateur Cowan :** Non, la question était y a-t-il une définition de « châtement corporel »? Je ne connais pas la réponse à cette question. S’il n’y en a pas, ajoutons-nous un concept ou une phrase sans en donner de définition? Si c’est le cas, et ce ne sont pas tous les mots du Code criminel qui doivent être définis, s’agit-il d’un terme qui, s’il est inséré dans ce texte, doit être défini? Si c’est le cas, comment peut-on le définir?

**La présidente :** Si je me souviens bien, dans le cas *Canadian Foundation*, la Cour suprême du Canada a utilisé l’expression « châtement corporel » sans la définir, ce qui m’amène à faire l’hypothèse que la Cour a estimé que cette expression était parfaitement compréhensible. « Corporel » veut dire physique et « punition » veut dire punition, à la différence de prévention ou de contrainte.

**Le sénateur Baker :** Oui, mais dans ces circonstances, vous l’utilisez comme une exception. J’aurais tendance à être d’accord avec le sénateur Cowan que, dans ce cas-ci, nous devrions en donner une définition. Si vous utilisez le terme au sens générique et qu’ensuite vous définissez ce qui est permis et ce qui ne l’est pas, c’est une question. Quand vous utilisez les termes pour désigner une exception à la règle, comme avec l’insertion que vous faites dans ce cas-ci, entre deux virgules, je m’attendrais à ce que vous en donniez une définition.

**La présidente :** Je crois que le sous-amendement dans la forme où il a été adopté ne comportait pas de virgule.

**Le sénateur Baker :** Je croyais qu’il en avait.

**La présidente :** Je prends note de votre point.

Tel que je l’ai dicté, le sous-amendement à l’amendement du sénateur Milne n’avait pas de virgule. L’amendement proposé par le sénateur Andreychuk a des virgules.

**Le sénateur Baker :** C’est bien. Je vois.

**Le sénateur Andreychuk :** Cela modifie-t-il votre opinion?

**Senator Baker:** No.

**Senator Milne:** We have already voted on it.

**The Chair:** Colleagues, since this has been raised do you wish to reopen the subamendment.

**Hon. Senators:** No.

**The Chair:** In that case, we will proceed to consideration of the amendments that are before us.

**Senator Joyal:** On a point of order, the word “punishment” is in section 43 of the Criminal Code. The concept of punishment is in the Criminal Code, Senator Cowan. Everyone will understand that the word “corporal” is touching the human body. I do not think there is a major question mark about that.

**Senator Andreychuk:** There is capital punishment and corporal punish.

**Senator Joyal:** Yes. That is found in many sections of the Criminal Code.

**The Chair:** Thank you for that point of clarification.

**Senator Cowan:** Can I clarify the point of order?

I am grateful to Senator Joyal for pointing out the definition of “corporal punishment.” Should I understand, then, that “corporal” would be understood by everyone to mean any touching, laying of the hand or anything held in the hand on a human body?

**Senator Baker:** That is not reasonable, is that right, Senator Carstairs?

**Senator Carstairs:** That is one of the exceptions.

**The Chair:** I believe that is the sense of what I have heard around this table.

Speaking personally, I would think that “corporal punishment” is a widely understood phrase. It is more widely understood than many other phrases that crop up in legislation. That is just a personal opinion.

**Senator Andreychuk:** It is understood more so than “terrorist activity.”

**Senator Oliver:** Senator Baker, what is an “assault,” therefore?

**The Chair:** That is a far more contentious question.

Colleagues, I think we have had a good discussion around these two proposals.

They are both before us and I propose that we now proceed to a vote. First, colleagues, I propose that we now proceed to a vote and, since we have two separate motions, it will have to be two votes on the motions in the order in which they were presented to us. I think we should all understand that if we accept one amendment we are essentially rejecting the other amendment.

**Le sénateur Baker :** Non.

**Le sénateur Milne :** Nous avons déjà voté sur cette question.

**La présidente :** Chers collègues, puisque cette question a été soulevée, voulez-vous rouvrir le sous-amendement.

**Des voix :** Non.

**La présidente :** Dans ce cas, nous allons passer à l'étude des amendements qui nous ont été présentés.

**Le sénateur Joyal :** En faisant appel au Règlement, je tiens à signaler que le terme « punition » figure à l'article 43 du Code criminel. Le concept de punition se trouve dans le Code criminel, sénateur Cowan. Tout le monde va comprendre que le mot « corporel » veut dire toucher au corps humain. Je ne crois pas que cela soulève beaucoup de questions.

**Le sénateur Andreychuk :** Il y a une peine capitale et peine corporelle.

**Le sénateur Joyal :** Oui. Ces termes se trouvent dans de nombreux articles du Code criminel.

**La présidente :** Je vous remercie de cette précision.

**Le sénateur Cowan :** Puis-je préciser le rappel au Règlement?

Je suis reconnaissant au sénateur Joyal d'avoir attiré l'attention sur la définition de « châtiment corporel ». Dois-je comprendre que « corporel » serait alors compris par tout le monde comme voulant dire toucher, poser la main ou n'importe quoi tenu à la main sur un corps humain?

**Le sénateur Baker :** Cela n'est pas raisonnable, n'est-ce pas, sénateur Carstairs?

**Le sénateur Carstairs :** C'est l'une des exceptions.

**La présidente :** Je crois que c'est le sens que j'ai entendu autour de cette table.

Il me semble, à titre personnel, que « châtiment corporel » est une expression comprise de tous. C'est une expression plus largement et plus facilement comprise que d'autres qui se trouvent dans la législation. Ce n'est là qu'une opinion personnelle.

**Le sénateur Andreychuk :** Elle est comprise plus facilement que « activité terroriste ».

**Le sénateur Oliver :** Sénateur Baker, pouvez-vous alors me dire ce qu'est une « voie de fait »?

**La présidente :** C'est une question qui prête beaucoup plus à débat.

Chers collègues, je crois que nous avons eu une bonne discussion sur ces deux propositions.

Elles sont devant nous et je propose maintenant que nous passions au vote. Tout d'abord, je propose que nous passions maintenant au vote et, comme nous avons deux motions distinctes, nous aurons deux votes sur les motions dans l'ordre dans lesquelles elles nous ont été présentées. Je crois que nous pouvons tous convenir que si nous acceptons l'un des amendements, pour l'essentiel, nous rejetons l'autre.

Having said that, I will now ask colleagues to turn their attention to the amendment proposed by Senator Milne, as amended.

Shall the amendment, as amended, carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Opposed?

**The Chair:** Carried. I am so sorry, abstentions?

**Some Hon. Senators:** Yes.

**The Chair:** Carried, with abstentions.

We now have still before us the motion put by Senator Andreychuk.

**Senator Oliver:** You just said that if one is carried, there is no need to do the other.

**The Chair:** What I will ask you, colleagues, is whether we should then consider this amendment to have been withdrawn?

**Senator Carstairs:** Agreed.

**Senator Joyal:** Agreed.

**The Chair:** We can have a vote on it if its mover wishes, but we have already accepted an amendment that, in essence, overtakes it.

**Senator Andreychuk:** I must say that you have caught me off guard because I do not intend to withdraw it. I understand that it has been negated.

**The Chair:** In that case, I would propose simply to rule that it has been negated, on division, I assume?

**Senator Stratton:** No.

**The Chair:** No. It has been negated, then.

**Senator Andreychuk:** Just one other issue, since we have a collegial atmosphere here.

My concern is that we are in June and we know what life is like —

**The Chair:** Could we, perhaps, conclude the clause-by-clause matter?

**Senator Andreychuk:** No, I wondered whether there was an appetite for another motion. My concern is very realistically on the education. I do acknowledge and appreciate that the proponent of this bill did change the bill from immediate implementation.

**The Chair:** Are you talking about clause 2 of the bill?

**Senator Andreychuk:** Probably.

**Senator Joyal:** Yes, that is in clause 2.

**The Chair:** I do not think we have quite yet finished with clause 1.

**Senator Andreychuk:** All right.

**The Chair:** Shall clause 1, as amended, carry?

Cela dit, je vais maintenant vous demander chers collègues, de porter votre attention sur l'amendement proposé par le sénateur Milne, tel que modifié.

Devons-nous adopter l'amendement tel que modifié?

**Des voix :** D'accord.

**La présidente :** Contre?

**La présidente :** Adopté. Je m'excuse, abstentions?

**Des voix :** Oui.

**La présidente :** Adopté, avec abstentions.

Nous avons encore devant nous la motion présentée par le sénateur Andreychuk.

**Le sénateur Oliver :** Vous venez juste de dire que si l'une est adoptée, il n'est pas nécessaire de traiter de l'autre.

**La présidente :** Eh bien, je vais maintenant vous demander chers collègues, si nous devrions maintenant considérer que cet amendement a été retiré?

**Le sénateur Carstairs :** D'accord.

**Le sénateur Joyal :** D'accord.

**La présidente :** Nous pouvons tenir un vote si le sénateur qui l'a proposé le souhaite, mais nous avons déjà voté en faveur d'un amendement qui, pour l'essentiel, l'emporte sur celui-ci.

**Le sénateur Andreychuk :** Je dois dire que vous m'avez prise par surprise parce que ce n'avait pas l'intention de le retirer. Je comprends qu'il a été annulé.

**La présidente :** Dans ce cas, je propose simplement de décider qu'il a été annulé, avec dissidence, j'imagine?

**Le sénateur Stratton :** Non.

**La présidente :** Non. Il a alors été simplement annulé.

**Le sénateur Andreychuk :** Juste une autre question, puisque nous avons un esprit collégial ici.

Ce qui me préoccupe est que nous sommes en juin et que nous savons comment les choses se déroulent...

**La présidente :** Nous pourrions peut-être finir l'étude article par article?

**Le sénateur Andreychuk :** Non, je me demandais s'il reste de la place pour une autre motion. Je suis vraiment préoccupée par ce qui touche à l'éducation. Je reconnais et j'apprécie que la personne proposant l'adoption de ce projet de loi y ait apporté des modifications pour qu'il ne s'applique pas immédiatement.

**La présidente :** Parlez-vous de l'article 2 du projet de loi?

**Le sénateur Andreychuk :** Probablement.

**Le sénateur Joyal :** Oui, cela figure à l'article 2.

**La présidente :** Je ne crois pas que nous ayons encore tout à fait fini avec l'article 1.

**Le sénateur Andreychuk :** D'accord.

**La présidente :** L'article 1 modifié est-il adopté?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Opposed? Abstentions?

**Some Hon. Senators:** Abstain.

**The Chair:** Carried with abstentions.

Shall clause 2 carry?

**Senator Andreychuk:** Basically, the proponent of the bill did take into account that education is extremely important and had put in a one-year implementation period. It seems that one year is not realistic. I want to know if there is an appetite to put in two years here. I will not force the amendment now; I would like to hear from my colleagues if they think that would be an education period of two years, being realistic how governments and policies work, in particular, when there is a very strong provincial aspect, in particular with teachers and everyone else.

**The Chair:** We have a pre-motion discussion here. Comments?

**Senator Carstairs:** I do not think there is any need. Let us be realistic: This will not pass the House of Commons this year. If there is prorogation, God knows how long this will take.

Hopefully, colleagues on the other side and, in particular, the cabinet colleagues in the Department of Justice Canada should be looking at this if this passes the Senate as something that might realistically pass the House of Commons. Therefore, they should be putting programs in place.

This amendment was put in both in Senator Hervieux-Payette's bill and in my bills as being necessary. I believe that if you delay it for two years, governments will delay doing anything for one year of that two years.

**Senator Stratton:** Would you accept a year?

**The Chair:** There is year.

**Senator Carstairs:** I accept a year.

**Senator Stratton:** So you accept a year.

**Senator Joyal:** I understand Senator Carstairs' point and Senator Andreychuk's point. We could contemplate adopting clause 2 as it is. We can always amend at third reading if we feel, upon consultation with the Department of Justice Canada or whoever else, that it would be better to do it within two years. We can amend it at third reading.

I understand Senator Andreychuk's point but I am not in a position to say either yes or no to it. It does not seem to be unreasonable to say two years. On the other hand, if those who are the masters of that information can tell us in the meantime that one year is acceptable, then I would defer to their former experience. I do not know. I cannot say yes or no to you. I also

**Des voix :** D'accord.

**La présidente :** Contre? Abstentions?

**Des voix :** Abstention.

**La présidente :** Adopté, avec abstentions.

L'article 2 est-il adopté?

**Le sénateur Andreychuk :** Pour l'essentiel, l'auteur du projet de loi a pris en compte que l'éducation est extrêmement importante et a prévu une période de mise en œuvre d'un an. Il semble qu'une durée d'un an n'est pas réaliste. Je veux savoir si les gens seraient d'accord pour la porter à deux ans. Je ne veux pas déposer d'amendement maintenant, mais j'aimerais que mes collègues me disent s'ils seraient d'accord pour prévoir une période de deux ans pour l'éducation en tenant compte de façon réaliste de la façon dont le gouvernement fonctionne et dont les politiques sont mises en œuvre, en particulier quand il y a une dimension provinciale très importante, comme avec les enseignants et avec toutes les autres personnes.

**La présidente :** Nous avons ici une discussion préalable à une motion. Avez-vous des commentaires?

**Le sénateur Carstairs :** Je ne crois pas que cela soit nécessaire. Soyons réalistes. Cela ne franchira pas l'étape de la Chambre des communes cette année. En cas de prorogation de la session, Dieu seul sait combien de temps cela prendra.

Il est à espérer que mes collègues de l'autre côté de la table, et en particulier les collègues du Cabinet et du ministère de la Justice, estimeront que si ce texte franchit l'étape du Sénat, il pourrait aussi être réaliste qu'il franchisse ensuite l'étape de la Chambre des communes. Ils pourraient alors mettre les programmes en place.

Cet amendement a été proposé dans le projet de loi du sénateur Hervieux-Payette et dans mes projets de loi comme nécessaires. Je crois que si vous portez ce délai à deux ans, les gouvernements vont retarder toute mesure de un à deux ans.

**Le sénateur Stratton :** Accepteriez-vous un délai d'un an?

**La présidente :** Il y a déjà un délai d'un an.

**Le sénateur Carstairs :** J'accepte un délai d'un an.

**Le sénateur Stratton :** Vous acceptez donc un an.

**Le sénateur Joyal :** Je comprends ce que veulent dire le sénateur Carstairs et le sénateur Andreychuk. Nous devrions envisager d'adopter l'article 2 tel qu'il est. Nous pouvons toujours y apporter des modifications en troisième lecture si cela nous paraît utile, après consultation avec le ministère de la Justice ou de qui que ce soit d'autre, si nous estimons qu'il vaudrait mieux inscrire deux ans. Nous pouvons apporter des modifications lors de la troisième lecture.

Je comprends le point du sénateur Andreychuk, mais je ne suis pas en mesure de lui répondre par oui ou par non. Il ne semble pas déraisonnable de prévoir deux ans. Par contre, si les gens qui détiennent l'information peuvent nous dire dans l'intervalle qu'un an est acceptable, je m'en remettrai à leur expérience. Je ne sais pas. Je ne peux répondre ni oui ni non. Je comprends également le

understand Senator Carstairs' point, namely, that the ball must start rolling some time. That is why I suggest that we adopt it as is. We will then hear from the people involved in the transfer of information to the Attorney General, and so on, if that would make more sense.

**Senator Andreychuk:** I put in a motion to defer because of the need to consult Aboriginal communities. Many of the new Aboriginal communities that I am dealing with have school systems within their reserves. They also have child welfare systems within their reserves. We did not do the kind of preconsultation that New Zealand did. They consulted, as they said, up and down the roads with the Maori community; we have not.

Being a bit of a pessimist like Senator Carstairs, if we do not do something to say that is necessary, then it might not happen. I want to build in something that would give sufficient time to let the communities have some involvement in this legislation.

**The Chair:** I should note for the record that the Department of Justice Canada was invited to send officials before this committee and, apparently, took the view that its previous testimony in earlier incarnations of this bill sufficed.

**Senator Andreychuk:** Yes, and we did apply the evidence of the witnesses from the previous committee to this one.

**The Chair:** Yes we did, from this committee and from the Standing Senate Committee on Human Rights.

**Senator Carstairs:** I do not recall them ever indicating to us that one year was not sufficient.

**The Chair:** Nor do I, but I cannot claim to have a photographic memory at this point.

**Senator Andreychuk:** No they did, not because they were called in the Human Rights Committee and they dealt with why the defences were necessary in section 43 of the Criminal Code. I do not think we asked them about implementation at that time.

**The Chair:** There was some discussion, glancingly, I must say, in this committee this time around, but it was not a prime focus of our inquiries. Further discussion on this point?

Shall clause 2 carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Opposed?

**Senator Stratton:** On division.

**The Chair:** Carried, on division.

Shall the title carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

point du sénateur Carstairs, soit qu'il faut bien que les choses se mettent en route à un moment donné. C'est pourquoi je suggère que nous adoptions le texte tel quel. Nous entendrons ensuite ce que les gens impliqués dans le transfert d'information au procureur général ont à dire, et cetera, si cela se révèle plus logique.

**Le sénateur Andreychuk :** Je propose une motion pour reporter ce délai à cause de la nécessité de consulter les collectivités autochtones. Un grand nombre des nouvelles collectivités autochtones dont je m'occupe ont des systèmes scolaires sur leurs réserves. Elles ont également des systèmes de bien-être pour les enfants. Nous n'avons pas mené ce genre de consultation préalable comme l'a fait la Nouvelle-Zélande. Ce pays a organisé des consultations, comme nous l'ont dit ses représentants, avant et après, avec la communauté maorie. Nous ne l'avons pas fait.

Étant un peu pessimiste, comme le sénateur Carstairs, si nous ne faisons rien pour dire que cela est nécessaire, cela ne se fera pas. J'aimerais ajouter quelque chose qui laisserait suffisamment de temps pour permettre aux communautés de s'impliquer d'une certaine façon dans ce processus législatif.

**La présidente :** Je dois préciser ici, pour que cela figure au procès-verbal, que nous avons invité le ministère de la Justice à déléguer de fonctionnaires devant ce comité et il semble qu'il ait été d'avis que les témoignages précédents dans les versions antérieures de ce projet de loi aient suffi.

**Le sénateur Andreychuk :** Oui, et nous avons utilisé les témoignages des témoins du comité précédent lors des travaux de celui-ci.

**La présidente :** Oui, nous l'avons fait, de ce comité et du Comité sénatorial permanent des droits de la personne.

**Le sénateur Carstairs :** Je ne me souviens pas que l'on m'ait jamais indiqué qu'un an ne suffisait pas.

**La présidente :** Moi non plus, mais je ne saurais prétendre me souvenir de tout pour l'instant.

**Le sénateur Andreychuk :** Non, ils l'ont fait, non pas parce qu'ils ont été appelés à témoigner au Comité des droits de la personne et qu'ils se sont demandé pourquoi les recours étaient nécessaires à l'article 43 du Code criminel. Je ne crois pas que nous les ayons interrogés sur la période de mise en œuvre à ce moment-là.

**La présidente :** Pour être honnête, il y a eu, à l'occasion, quelques discussions pendant les travaux de ce comité, mais ça n'a pas été un sujet dominant de notre demande d'information. D'autres discussions sur ce sujet?

L'article 2 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**La présidente :** Contre?

**Le sénateur Stratton :** Avec dissidence.

**La présidente :** Adopté, avec dissidence.

Le titre est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**The Chair:** Opposed? Abstentions? Carried.

Is it agreed that the bill be adopted, as amended?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Opposed?

**Some Hon. Senators:** On division.

**The Chair:** Carried, on division.

Does the committee wish to consider appending observations to the report?

**Senator Milne:** No; it speaks for itself.

**Senator Joyal:** No; we will make speeches at third reading.

**Senator Stratton:** On the floor; that is where it counts.

**The Chair:** No observations.

Is it agreed that I report this bill, as amended, to the Senate?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Thank you, colleagues.

I shall report the bill tomorrow.

This has been a busy afternoon. I thank you all very much. Our next meeting will be in this room tomorrow morning at 10:45, when we shall continue our consideration of Bill S-225.

The committee adjourned.

---

OTTAWA, Thursday, June 12, 2008

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill S-225, An Act to amend the State Immunity Act and the Criminal Code (detering terrorism by providing a civil right of action against perpetrators and sponsors of terrorism), met this day at 10:48 a.m. to give consideration to the bill.

**Senator Joan Fraser** (*Chair*) in the chair.

[*English*]

**The Chair:** Welcome to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs. We are continuing our study of Bill S-225.

Our first witness this morning is the Honourable Bob Rae. I should specify for the record that Mr. Rae is here not as a critic for the Liberal Party, which is his job in the House of Commons. We have invited him to appear before us in his capacity as Former Independent advisor to the Minister of Public Safety and Emergency Preparedness on outstanding questions with respect to the bombing of Air India Flight 182.

Please proceed, Mr. Rae, and we will have questions for you after your remarks.

**La présidente :** Contre? Abstentions? Adopté.

Il est entendu que ce projet de loi est adopté tel que modifié.

**Des voix :** D'accord.

**La présidente :** Contre?

**Des voix :** Avec dissidence.

**La présidente :** Adopté, avec dissidence.

Le comité souhaite-t-il étudier la possibilité de joindre des observations au rapport?

**Le sénateur Milne :** Non, il se suffit à lui-même.

**Le sénateur Joyal :** Non, nous ferons des discours à la troisième lecture.

**Le sénateur Stratton :** Au Sénat, c'est là que cela compte.

**La présidente :** Pas d'observations.

Il est entendu que je vais faire rapport sur ce projet de loi tel que modifié au Sénat.

**Des voix :** D'accord.

**La présidente :** Je vous remercie, chers collègues.

Je ferai rapport sur le projet de loi demain.

Ce fut un après-midi très occupé. Merci beaucoup à tous. Notre prochaine réunion se tiendra dans cette salle demain matin, à 10 h 45, et nous y poursuivrons notre étude du projet de loi S-225.

La séance est levée.

---

OTTAWA, le jeudi 12 juin 2008

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi S-225, Loi modifiant la Loi sur l'immunité des États et le Code criminel (décourager le terrorisme en permettant un recours civil contre les auteurs d'actes terroristes et ceux qui les soutiennent), se réunit aujourd'hui, à 10 h 48, pour en faire l'examen.

**Le sénateur Joan Fraser** (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**La présidente :** Bienvenue au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles. Nous poursuivons notre étude du projet de loi S-225.

Notre premier témoin ce matin est l'honorable Bob Rae. Je tiens à préciser qu'il n'est pas ici en sa qualité de porte-parole du Parti libéral à la Chambre des communes. Nous l'avons invité à comparaître en tant qu'ancien conseiller indépendant de celle qui était à l'époque la ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile du Canada sur les questions en suspens relatives à l'explosion survenue à bord du vol 182 d'Air India.

Allez-y, monsieur Rae. Nous vous poserons des questions après votre déclaration.

**Hon. Bob Rae, P.C., M.P., Former Independent Advisor to the Minister of Public Safety and Emergency Preparedness on outstanding questions with respect to the bombing of Air India Flight 182, as an individual:** I am honoured to have been invited to comment on the legislation, and I appreciate your introduction. I certainly, honourable senators, have no intention of engaging in any partisan activity.

It would be fair to say that no experience in my public life has moved me and affected me as much as the work I did on behalf of the Government of Canada with respect to the Air India bombing. However, in the interests of total candour, I must tell you that I have had one other personal experience with terrorism that also had a profound effect on me.

As a young man, I happened to be on a plane travelling from Belfast, Northern Ireland, to London, that had to make an emergency landing. We were advised that a device had been planted on the plane, and we were required to leave.

Twenty years later, I was reading a book on the subject of the conflict in Northern Ireland and discovered that a single coat of paint on the pin that was connecting the electrical charge to the bomb that was on board that plane stopped the bomb from detonating. I can assure you that when I speak of these things that small personal history has had its effect.

I was asked by the Minister of Public Safety and Prime Minister Martin, to meet with the Air India families after the verdict in the trial of the two individuals who were charged in connection with this terrible event in order to advise the Government of Canada on what the next logical steps should be.

In the course of that, I had occasion to meet with dozens of family members and to reflect on what had taken place. My report is a matter of public record. I recommended that there should be a further public inquiry and that it should focus on some very particular questions. I was asked to carry on by Prime Minister Martin, but an election took place and someone else was invited to continue on with the inquiry, which I entirely accept as the right of the new government.

I was pleased that, in the terms of reference for the new public inquiry, the new government adopted all of my recommendations with respect to what should be the focus of the inquiry, and, in fact, I have continued to have a very good relationship with Justice Major and his staff with respect to their ongoing work.

I said in that report that, although we did not come to terms with it at the time as a country, the Air India bombing was, until the events of September 11, the greatest airline terrorist act committed since the Second World War, and there is no question that it was the result of a conspiracy carried out by several individuals.

We know now that a bag containing a bomb was placed on board a plane travelling from Vancouver to Toronto. It went through the Toronto airport, and that bag was then placed on the Air India flight going from Toronto to London and then on to India. The bomb exploded just off the coast of Ireland.

**L'honorable Bob Rae, C.P., député, ancien conseiller indépendant de la ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile du Canada sur les questions en suspens relatives à l'explosion survenue à bord du vol 182 d'Air India, à titre personnel :** C'est un honneur pour moi que d'avoir été invité à parler de ce projet de loi, et je vous remercie de votre présentation. Honorables sénateurs, je n'ai aucunement l'intention de faire de l'esprit partisan.

Je pense pouvoir dire sans me tromper que rien dans ma vie publique ne m'a ému et bouleversé autant que mes travaux pour le gouvernement du Canada sur l'explosion de l'appareil d'Air India. D'ailleurs, pour être franc, je dois vous avouer que je sais ce qu'on peut ressentir lors d'un attentat terroriste parce que je l'ai vécu personnellement.

Lorsque j'étais jeune homme, je me suis trouvé à bord d'un avion reliant Belfast, en Irlande du Nord, et Londres, qui a dû se poser d'urgence. On nous a dit qu'un dispositif avait été caché dans l'avion et que nous devions évacuer.

Vingt ans plus tard, j'ai découvert en lisant un livre sur le conflit en Irlande du Nord que seule une couche de peinture sur une composante électrique avait empêché la bombe d'exploser. Vous ne pouvez pas imaginer à quel point, lorsque j'aborde ce sujet, cette anecdote personnelle peut m'avoir marqué.

La ministre de la Sécurité publique et le premier ministre Martin m'avaient demandé de rencontrer les familles des victimes de l'explosion de l'appareil d'Air India, après qu'on eut rendu un verdict dans le procès des deux individus accusés dans cette terrible affaire, afin de conseiller le gouvernement du Canada sur la suite logique des choses.

Tout au long de ces consultations, j'ai eu l'occasion de rencontrer des dizaines de personnes et de réfléchir à ce qui s'était passé. Mon rapport est public. J'ai recommandé qu'on lance une autre enquête publique en mettant l'accent sur certains points bien particuliers. Le premier ministre Martin m'avait demandé de poursuivre mes travaux, mais des élections ont eu lieu et c'est à quelqu'un d'autre que le nouveau gouvernement a confié l'enquête, comme il avait parfaitement le droit de le faire.

J'ai été ravi de constater que, dans le mandat de la nouvelle enquête publique, le gouvernement en place a repris toutes les priorités que j'avais fixées, et, en fait, je continue à entretenir une excellente relation avec le juge Major et son personnel dans le cadre de leurs travaux.

Dans mon rapport, j'ai déclaré que même si le pays ne l'avait pas reconnu comme tel à l'époque, l'explosion de l'appareil d'Air India était, jusqu'aux attaques du 11 septembre, le plus important attentat terroriste aérien commis depuis la Seconde Guerre mondiale, et il ne fait aucun doute qu'il était le fruit d'un complot mené à terme par plusieurs individus.

Nous savons maintenant qu'un sac contenant une bombe a été placé à bord d'un avion reliant Vancouver à Toronto. À l'aéroport de Toronto, le sac a été placé sur un appareil d'Air India faisant escale à Londres avant de poursuivre vers l'Inde. La bombe a explosé en vol au large de l'Irlande.

The purpose of amending this act, as I see it, is to give an additional element of right to the individual victims of terrorist activity. In the world of diplomacy, the normal course of events is that we assume that state actors are immune from prosecution in our civil courts, and we assume that it is through international activity at the United Nations or other ways of intervening that will deter and punish states that engage in the funding and financing of terrorist activity.

In the 21st century, as we express our continuing interest as a country in the rule of law, not only within Canada but also internationally, it becomes increasingly important for us to look at ways in which we can deal with what we know are the patterns of terrorist activity.

Individual conspiracies do take place, and frequently terrorist activity does not have the direct sponsorship of a state, and we can point to those examples. However, we can also point to examples where clearly or arguably it does, and I would argue that justiciably it does, in the sense that it should be possible for survivors whose family members have been killed or maimed as a result of a specifically terrorist act not only to sue those who they believe have perpetrated the act — and we can talk about what form that may take — but also to join in the action against those governments that have financed it, and we know that in the past governments have financed such acts. We know, for example, that the Government of Libya was extensively involved with the Lockerbie bombing.

To give this a broader context, we now have some evidence that the funding for the Revolutionary Armed Forces of Colombia, FARC, activities in Colombia was or arguably could have been sustained by the Government of Venezuela. We do not know that, and the Government of Venezuela will deny it, but these are things that can be tried and assessed.

I support the legislation, and, as I see it, the legislation basically says that if you are a Canadian businessman doing business in Colombia, and you are kidnapped and then killed by FARC guerrillas, you have a right of action against whatever government you think is actually funding the guerrillas. If the families can find out who is funding them, can trace it and can take that activity through and prove in a court of law that it was, in fact, supported by a state, I do not know why we would not bring that state to justice. I do not know why we would not do it through our civil courts.

A diplomatic argument is made, and I am certainly familiar with it. The argument says that that is all very well and well-meaning in its own way. However, that should be left to governments and states. We really cannot interfere with the Congress of Vienna rules. We have to play the game the way it is supposed to be played.

I feel that, in the 21st century, we cannot restrict the rule of law in that way. We must give it the full force of real life. In that real life, citizens have had their lives taken away unjustly. If we can trace how that was done and discover who was responsible for doing it, then we should pursue it.

À mon avis, on veut modifier cette loi pour donner un autre recours aux victimes d'actes terroristes. En diplomatie, on tient normalement pour acquis que les États sont à l'abri de poursuites judiciaires civiles, et l'on considère que c'est par l'entremise de mesures internationales prises aux Nations Unies ou ailleurs qu'on peut dissuader les États de financer les activités terroristes et les punir.

Au XXI<sup>e</sup> siècle, alors que notre pays exprime son attachement soutenu à la primauté du droit, non seulement au Canada mais également ailleurs dans le monde, il devient de plus en plus important de trouver comment combattre toutes les formes connues que prennent les activités terroristes.

Il arrive fréquemment que des individus montent un complot sans le soutien financier direct d'un État, et on peut citer des exemples. Toutefois, il y a aussi des cas contraires où, manifestement, il y a lieu d'entamer des poursuites, c'est-à-dire que les familles des victimes tuées ou mutilées dans un attentat terroriste devraient pouvoir non seulement tenter un procès contre ceux qui auraient perpétré ce crime — et on pourrait parler des différentes formes que cela peut prendre —, mais également participer au recours contre les gouvernements qui les ont financés. Nous savons que certains gouvernements ont déjà appuyé ce genre d'activités; par exemple, celui de la Libye a été largement impliqué dans l'attentat de Lockerbie.

Pour vous donner un peu plus de contexte, sachez qu'on a maintenant des indices selon lesquels le gouvernement du Venezuela aurait financé les Forces armées révolutionnaires de Colombie, les FARC. Nous n'avons aucune certitude, et le gouvernement le démentira, mais ça mérite qu'on examine la situation de plus près.

J'appuie le projet de loi. Si je comprends bien, il dit en gros que si un homme d'affaires canadien menant des activités en Colombie est kidnappé et tué par des guérilleros des FARC, sa famille peut tenter un recours civil contre le gouvernement qui, selon elle, les finance. Si la famille peut découvrir qui les soutient financièrement, remonter à la source, porter l'affaire devant les tribunaux et prouver que l'État a bel et bien commandité ces activités, je ne vois pas pourquoi on ne le traduirait pas en justice. Je ne vois pas pourquoi on ne permettrait pas un recours civil.

Je connais bien la raison diplomatique qui a été invoquée. On dit que c'est bien beau et que ça part d'une bonne intention, mais qu'on devrait laisser les gouvernements et les États s'en charger. On ne peut pas bousculer les principes du Congrès de Vienne. Il faut respecter les règles du jeu.

Je crois qu'au XXI<sup>e</sup> siècle, on ne peut pas restreindre l'application de la règle de droit de cette façon. Nous devons au contraire lui conférer toute sa force, car dans la réalité, des citoyens ont perdu la vie de façon injuste. Si on peut découvrir comment et qui est responsable, on devrait aller jusqu'au bout.

The Americans have done this but in a different way. Senators will be aware, I am sure, that the Americans have passed legislation that names countries because the question then becomes: Which countries do you name? In the case of the United States, they have a very restricted list of countries. The countries listed by the U.S. Department of State are those that have been known funders and supporters of acts of terrorism.

The suggestion has been made that this legislation should follow the American legislation and should do the same thing. I take issue with that.

Ironically, I want to take issue with it because I think it is not very smart, diplomatically. It seems we should not get into the business of necessarily naming, off the top, the governments and the countries that we believe have a record of funding terrorist activity. It seems we should follow the outline that is set out in the legislation, namely, countries with which we do not have any extradition treaties and so on; essentially, countries that are not allied to us and that do not share our system of law.

It is inconceivable that other governments that are friendly to us would be doing this. A limited number of governments would be doing this. I do not believe we should artificially restrict the naming of the governments doing this. The legislation proposed will do a better job of that than would otherwise be the case.

I want to deal with one last argument and that is the traditional argument against doing anything, which is the floodgates argument; that somehow this will open the floodgates to all sorts of trivial or meaningless pursuits. Frankly, that is an outlandish proposition.

This is a law that would, one hopes, be used incredibly rarely and only in circumstances where there was a clear and undeniable line of proof that went from line A to line B to line C in terms of which government was responsible. It will be very difficult to prove. The hurdles are high, which is arguably appropriate. Because of cost and of the difficulties of moving it through, it will not lend itself to that type of activity.

However, I do think that, if it can be proved that a Canadian citizen has been killed because of terrorist activities that have been directly or indirectly funded by foreign governments, we should hold those foreign governments accountable. We should not let them “get away with it,” to use the colloquial. We should subject them clearly to the rule of law in Canada.

Finally, in the fight against terrorism, in which all Canadians share the view that it is a very important fight, we need to use a number of legal and other means to combat it. If governments come to grips with the fact that they will face an evidentiary path that will, ultimately, prove to be hugely embarrassing to them, it will help to deter that activity.

Les Américains l'ont fait, mais différemment. Vous savez certainement que les États-Unis ont adopté une mesure législative désignant certains pays, mais la question est de savoir lesquels. Leur liste est très étroite. Les pays qui y sont inscrits par le département d'État sont ceux dont on sait qu'ils ont financé et cautionné des actes terroristes.

On a déjà suggéré d'aligner notre mesure législative sur celle des États-Unis, et de suivre l'exemple de ce pays. Je ne suis pas d'accord.

Aussi étrange que cela puisse paraître, je m'y oppose parce que je ne crois pas que ce soit une bonne idée sur le plan diplomatique. Je ne pense pas que nous devrions, en partant, nommer des gouvernements et des pays qui, selon nous, ont déjà financé des activités terroristes. Nous devrions plutôt respecter les grandes lignes exposées dans le projet de loi, c'est-à-dire désigner les pays avec lesquels nous n'avons signé aucun traité d'extradition, et ainsi de suite. En gros, il s'agirait des pays qui ne sont pas nos alliés et qui n'ont pas le même système juridique.

Il est inconcevable qu'un gouvernement ami nous fasse ce genre de chose. Ceux qui le pourraient se comptent sur les doigts de la main. Je ne crois donc pas que nous devrions restreindre artificiellement la liste des gouvernements pouvant être impliqués. Nous obtiendrons de meilleurs résultats avec ce projet de loi que si nous procédions autrement.

Je voudrais m'attaquer à un dernier principe, soit le prétexte invoqué habituellement pour ne rien faire : le risque d'effet d'avalanche. Selon certains, on ouvrirait ainsi la porte à toutes sortes de poursuites insignifiantes et futiles. Honnêtement, je trouve que c'est tout à fait ridicule.

On espère n'avoir recours à cette loi que de manière très exceptionnelle, c'est-à-dire seulement lorsqu'on aurait des preuves hors de tout doute, après avoir remonté la filière, qui incrimineraient un gouvernement. Ce sera extrêmement difficile à prouver. Les obstacles sont considérables, ce qui est sans doute une bonne chose. Étant donné les coûts et les difficultés inhérents au processus judiciaire, il est peu probable qu'on abuse de cette mesure.

Cependant, je pense que si nous pouvons prouver qu'un citoyen canadien a été tué dans un attentat terroriste financé directement ou indirectement par un gouvernement étranger, nous devrions tenir ce dernier responsable. Nous ne devrions pas le laisser « s'en tirer à bon compte », si vous me permettez l'expression. Nous devrions le soumettre sans conteste à la règle de droit appliquée au Canada.

Finalement, dans la lutte contre le terrorisme, que tous les Canadiens considèrent comme de la plus haute importance, nous devons avoir recours à un certain nombre de mesures législatives et autres. Si les gouvernements comprennent qu'ils peuvent être démasqués, au bout du compte, ce devrait être suffisamment embarrassant pour les dissuader de se lancer dans ce genre d'activités.

There is some evidence of that. There is evidence, for example, as to what it took for Colonel Gadhafi to begin to change his ways; to change the way he conducted himself and the way he conducted business.

In the conflict in Colombia and on the borders with Venezuela, we appear to see some signs of change of position from the President of Venezuela. I think that is because of the simple fact of evidence. The embarrassment of the weight of evidence has a serious impact.

Having invited me to comment on the legislation, I am glad to do so and am happy to answer any questions from senators. I appreciate this chance to appear.

**The Chair:** We are glad to have you here, particularly since I gather that you had a vote. It must have been a rapid transition.

**Mr. Rae:** I left the vote. My vote counted when it needed to.

**Senator Andreychuk:** You said that there are diplomatic arguments as to why civil suits are difficult. One of the difficulties I have is that states do not stay the same; they change. Some are evolutionary, such as Colonel Gadhafi. I am sure if you tried to sue him earlier, it would not have worked. There were a lot of dynamics working on him and the civil suit was one of them.

How does one trace the evidence? You talked about the lines "A to B to C," evidentiary. Let us assume that we have a state-sponsored activity that can be deemed terrorist activity in some way; at least, we have that in knowledge. By the time we arrive at the point, the government may have changed. Do we hold accountable the government of the day, which has some of the trappings of the government but already shows some positive movement? How does one hold a government in change accountable? In other words, does the government of the day carry forward the legacies of those past?

If the individual has to arrive at all this evidence and connect A to B to C, what would be Canada's obligation to give information that may be confidential or based on foreign sources? How does one work through that maze to accomplish the laudable end?

**Mr. Rae:** Let me try to answer each part of your question. The answer to your first question is that successor governments are responsible. If a corporation that pollutes is succeeded by a new administration of the corporation, the corporation is responsible. The Government of Canada, under Prime Minister Harper, apologized for activities that it had nothing to do with and took responsibility for them. Ultimately, that is the way it is.

Insofar as you are looking where the legal responsibility lies, I do not think you can avoid it. Would a legal successor to a bad regime have responsibility? Yes, he or she would have that responsibility. The post-1945 government of Germany paid reparations to the Government of Israel. Were there people in

Nous savons que ça peut fonctionner. Par exemple, nous savons ce qu'il a fallu pour que le colonel Kadhafi change ses méthodes, son comportement et sa façon de faire des affaires.

Dans le conflit en Colombie et à la frontière avec le Venezuela, on voit certains signes indicateurs d'un changement de position de la part du président du Venezuela. Je crois que c'est simplement attribuable au poids de la preuve, qui le met dans l'embarras, ce qui a de profondes répercussions.

Je suis ravi de pouvoir vous parler du projet de loi et je répondrai volontiers aux questions des sénateurs. Je vous remercie de m'avoir donné la chance de comparaître.

**La présidente :** Nous sommes heureux de vous avoir parmi nous, surtout qu'on me dit que vous deviez prendre part à un vote. Vous avez dû faire vite.

**M. Rae :** Je suis parti. Mon vote a compté lorsqu'il le fallait.

**Le sénateur Andreychuk :** Vous avez dit que certaines considérations diplomatiques rendent les poursuites civiles difficiles. L'un des problèmes que j'entrevois, c'est que les États ne sont pas immuables, ils changent. Certains évoluent, comme la Libye avec le colonel Kadhafi. Je suis certaine que si vous aviez essayé de le poursuivre en justice plus tôt, cela n'aurait pas fonctionné. Il a fait l'objet de beaucoup de pressions, notamment par l'entremise de poursuites civiles.

Comment trouver des preuves? Vous avez parlé de remonter la filière pour voir où les éléments de preuve nous conduisent. Supposons qu'un acte soit commandité par un État et qu'il soit qualifié de terroriste. Lorsqu'on aura enfin établi les faits, le gouvernement de cet État aura peut-être changé. Devons-nous tenir le gouvernement en place responsable s'il a conservé des attributs de l'administration précédente, mais montre certains signes d'amélioration? Comment lui faire rendre des comptes? En d'autres mots, est-ce qu'il doit assumer son passé?

Si une personne doit recueillir tous ces éléments de preuve et remonter à la source, dans quelle mesure le Canada serait-il obligé de fournir des renseignements confidentiels ou fournis par l'étranger? Comment se sortir de cet imbroglio et atteindre l'objectif louable?

**M. Rae :** Je vais essayer de répondre à chacune des parties de votre question. Tout d'abord, les gouvernements suivants sont responsables au même titre que l'est la nouvelle administration d'une entreprise qui aurait été polluante par le passé. Le gouvernement du Canada, par l'entremise du premier ministre Harper, a présenté des excuses pour quelque chose avec lequel il n'avait absolument rien à voir, pourtant il a assumé ses responsabilités. Au bout du compte, c'est ainsi que ça fonctionne.

Il s'agit d'une responsabilité légale, et on ne peut pas y échapper. Est-ce que le successeur légitime d'un mauvais régime est responsable? Oui, il l'est. Le gouvernement allemand d'après 1945 a versé des indemnités à Israël. Est-ce que les membres de ce gouvernement avaient commis des atrocités? Non, ils assumaient

their government who committed bad things? No, they were taking a collective responsibility for what had taken place. I do not have any problem with that.

As for the second question, there are real evidentiary difficulties. For anyone who has looked at the question of how you connect intelligence to evidence, this is one of the great challenges in the relationship between Canadian Security Intelligence Service, CSIS, and the Royal Canadian Mounted Police, RCMP. That is, how does one collect intelligence? How intelligence is collected may be different from how evidence is collected; evidence may or may not be admissible in court. Those are evidentiary problems and problems that will have to be settled by the court of appropriate jurisdiction to say that they do not believe you have a case, and they do not think you have been able to prove it.

That is why I stress that these facts are very difficult to prove, which is why this legislation will not be abused. It is not legislation that will lead to a flurry of lawsuits. However, where it can be clearly established, on the basis of evidence that is accepted by a court, where the preponderance of the evidence would lead to a conclusion that government X did have a role to play, then there is a case to be met. That is all that the legislation is saying. The proposed bill is saying that it should be possible for a citizen to do this, if this is clearly where the evidence takes you.

**Senator Andreychuk:** My question was not so much on the legal point. I get the evidentiary aspect. I am saying that if I were a victim in Canada and had reason to believe there was state-sponsored terrorism — and let us take the Air India example — I would go to my government first and request all the information that they have.

This is the dilemma that we are having under our anti-terrorism legislation. I think the government wishes to disclose what it has, but then there is the confidentiality of state security issues. They have received information from other states under certain protocols, et cetera. Would this lead to the confrontation — not legally but practically — where a victim with limited resources will ask the Canadian government for help, for their information and help to get it from other states?

If the government says that they can give them this but cannot give all the other things — and the “other things” are usually where the dots can be connected — will it lead to more cynicism about and difficulties with the government because it will not produce blanked-out statements? I ask this because I think you were involved with the Security Intelligence Review Committee, SIRC, so you know all of the issues.

**Mr. Rae:** I do; absolutely. That is really a question for the court of jurisdiction that is dealing with the case. Does the Government of Canada have to cooperate? I do not think it is a voluntary question of a citizen going to the government and asking for their information.

collectivement la responsabilité de ce qui s'était passé. Ça ne me pose aucun problème.

Quant à votre deuxième question, c'est évidemment difficile sur le plan de la preuve. Si vous vous êtes déjà demandé comment tirer des preuves de renseignements, vous savez qu'il s'agit de la partie la plus problématique de la relation entre le Service canadien du renseignement de sécurité, le SCRS, et la Gendarmerie royale du Canada, la GRC. La question est de savoir comment recueillir des renseignements. On ne rassemble peut-être pas des preuves de la même manière; ces dernières peuvent ou non être admissibles devant un tribunal. Ce sont des problèmes relevant de la preuve qui devront être tranchés par le tribunal compétent, lequel devra décider s'il y a matière à procès et s'il y a suffisamment de preuves.

Voilà pourquoi j'insiste sur le fait que c'est extrêmement difficile à prouver, ce qui explique pourquoi on n'aura pas recours de façon abusive à cette mesure législative. Celle-ci ne mènera pas à une avalanche de poursuites. Toutefois, lorsqu'on peut établir les faits clairement, grâce à des éléments de preuve admissibles devant les tribunaux, lorsque la prépondérance de la preuve conduit à la conclusion que tel gouvernement a joué un rôle, alors il y a matière à procès. C'est tout ce qu'on trouve dans le projet de loi. On y dit qu'on devrait accorder ce recours au citoyen, si c'est manifestement ce que les preuves indiquent.

**Le sénateur Andreychuk :** Ma question ne portait pas tellement sur le côté légal. Je comprends la question de la preuve. Ce que je veux dire, c'est que si j'étais une victime au Canada et que j'avais des raisons de croire que l'attentat terroriste avait été commandité par un État — et prenons l'exemple d'Air India —, je demanderais d'abord au gouvernement de me fournir tous les renseignements dont il dispose.

C'est le dilemme auquel on fait face à l'égard de la loi antiterroriste. Je crois que le gouvernement voudrait bien divulguer ces renseignements, mais il faut respecter le caractère confidentiel des questions de sécurité d'État. Le gouvernement a reçu des informations d'autres États aux termes de certains protocoles, entre autres. Pourrait-il y avoir confrontation — non pas au niveau légal, mais pratique —, si une victime disposant de ressources limitées demandait au gouvernement canadien de lui fournir ses renseignements et de l'aider à obtenir ceux d'autres États?

Si le gouvernement déclare qu'il peut divulguer certaines informations, mais pas toutes — et c'est généralement grâce au reste qu'on peut faire des rapprochements —, est-ce qu'on verra davantage de cynisme à l'égard du gouvernement et de conflits si celui-ci ne fournit pas des documents censurés? Je vous pose la question parce que je crois que vous avez travaillé avec le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité, le CSARS, donc vous connaissez bien les enjeux.

**M. Rae :** Oui, absolument. C'est une question qui doit être tranchée par le tribunal compétent saisi de l'affaire. Est-ce que le gouvernement du Canada doit coopérer? Je ne crois pas que cela dépende de la volonté seule d'un citoyen demandant au gouvernement de lui fournir des renseignements.

With great respect, I do not think that would happen. I think that a court would tell the Government of Canada that in terms of evidence, they have to produce whatever evidence is there. Representatives of the government can be subpoenaed, and then it becomes a question that is immersed in the details of the particular issue as to whether the government says that they can produce this or they cannot.

The balance, with respect to the security and the transparency arguments, would have to be struck by the court. It would need to be dealt with on that basis.

Again, it is not a barrier to passing the legislation. It is a realistic sense, if you are a lawyer advising a client, to tell that client that this is a difficult thing to do. It is not easy for a citizen to take on any foreign government and say that they believe there is evidence that so-and-so was involved. However, without citizens doing this, and without courts getting into the game, which needs to happen, then a lot of information and evidence will be swept under the carpet. We will then not know what happened, how it happened or how it was allowed to happen.

I do believe that one of the principles of public policy is not only that we are against terrorism but also that we believe that the financing of terrorism must be stopped and must be traced. If we do not give the citizens some right to invoke the jurisdiction of the courts to trace the financing, we will not get to the bottom of the matter with respect to how certain activities have and are being financed today.

**Senator Andreychuk:** My concern is that before a claim is filed, one must have some proof. If one waits for the court and subpoena, one is in jeopardy of the case being thrown out because it is not founded on anything. How does one get that evidence early enough to be able to lay the complaint?

**Mr. Rae:** Under the Criminal Code, if it goes to a preliminary inquiry, there has to be a *prima facie* case. If you do not have a *prima facie* case, it does not happen.

**Senator Andreychuk:** That is the conundrum.

**Senator Oliver:** Welcome, Mr. Rae. Thank you very much for coming here today. Your broad experience with Air India is something that helps you contribute greatly to our understanding of this bill brought by Senator Tkachuk.

My question is about judgments. Clause 5 of this bill would add new section 12.1 to the State Immunity Act, which provides that in the event that a judgment is rendered against a foreign state for engaging in terrorist conduct, the Minister of Finance and the Minister of Foreign Affairs shall, at the request of the party to the proceedings, assist to the fullest extent practicable, any judgment creditor or the court in identifying, locating and executing against the property of the foreign state, its agents and its instrumentalities.

When the bill was presented to us last week, I raised the same question. As you know, in matrimonial law, you have the Reciprocal Enforcement of Maintenance Orders Act and reciprocating states, who will, by agreement, reciprocate once

Avec tout le respect que je vous dois, je ne pense pas que ça fonctionnerait ainsi. Je crois qu'un tribunal ordonnerait au gouvernement du Canada de fournir toutes les preuves dont il dispose. On peut citer à comparaître des représentants du gouvernement, puis, pour déterminer ce que ce dernier peut divulguer, il faut tenir compte des circonstances particulières de l'affaire.

En ce qui concerne la sécurité et la transparence, il incombe aux tribunaux d'établir le juste équilibre. C'est ainsi qu'il faudrait procéder.

Encore une fois, cela ne nous empêche aucunement d'adopter le projet de loi. Les avocats doivent être réalistes et informer leurs clients que le processus est ardu. Il n'est pas facile pour un citoyen de s'attaquer à un gouvernement étranger et de l'incriminer. Toutefois, si on ne le fait pas, si les tribunaux ne s'en mêlent pas — et il le faut —, alors de nombreux renseignements et éléments de preuve seront relégués aux oubliettes et on ne pourra pas découvrir ce qui s'est passé, ni comment ni pourquoi.

Il ne suffit pas d'élever au rang de principe de politique publique la lutte contre le terrorisme, il faut également essayer de déterminer les sources de financement des activités terroristes et les neutraliser. Si nous ne permettons pas aux citoyens d'avoir recours aux tribunaux pour démasquer les bailleurs de fonds, nous ne pourrions pas faire toute la lumière sur le financement de certaines de ces activités.

**Le sénateur Andreychuk :** Ce qui m'inquiète, c'est qu'avant de pouvoir déposer une plainte, il faut avoir des preuves. Si on attend que les tribunaux assignent des témoins à comparaître, on risque de voir son cas rejeté, faute de preuves. Comment donc obtenir les renseignements pertinents avant même de porter plainte?

**M. Rae :** En vertu du Code criminel, il faut établir une preuve *prima facie* pour lancer une enquête préliminaire. Si, à première vue les preuves semblent insuffisantes, on ne peut pas aller plus loin.

**Le sénateur Andreychuk :** L'un ne va pas sans l'autre.

**Le sénateur Oliver :** Bienvenue, monsieur Rae. Merci beaucoup d'être venu aujourd'hui. Votre vaste expérience dans le dossier d'Air India nous aide vraiment à mieux comprendre ce projet de loi, présenté par le sénateur Tkachuk.

Ma question porte sur les jugements. L'article 5 de ce projet de loi ajouterait à la Loi sur l'immunité des États l'article 12.1, qui prévoit que si une partie a gain de cause à l'encontre d'un État étranger ayant adopté un comportement terroriste, le ministre des Finances et celui des Affaires étrangères doivent, à la demande de la partie à l'instance, dans toute la mesure du possible, aider le créancier bénéficiaire du jugement ou le tribunal à identifier et localiser les biens de cet État ou d'un organisme ou personne morale de droit public de celui-ci, et à exécuter le jugement contre ces biens.

Lorsque le projet de loi nous a été présenté la semaine dernière, j'ai posé la même question. Comme vous le savez, en droit matrimonial, il y a la Loi sur l'exécution réciproque des ordonnances alimentaires et les États appliquant la réciprocité,

that judgment is recorded and filed there. We do not have such a thing here. What this act merely says is that we want the two ministers, namely, finance and foreign affairs, to assist, to the fullest extent practicable.

Do you think the enforcement section is strong enough? If not, how do you recommend that it should be strengthened? If the ministers say that they will not do anything to help you with this, you always have the prerogative writs that you can rely upon, certiorari, mandamus and so on, but if the courts do not give you that right, you will have a judgment *in vacuo*. What would you recommend, if anything, be done to try to strengthen this section?

**Mr. Rae:** That is a good question. The reason that you do not have a reciprocal enforcement is because the states that we are dealing with are states that are not particularly friendly to this country. Therefore, there would not be any reciprocal enforcement.

The only additional step that I could recommend — and I think this is what the wording is intended to do; whether it goes far enough or not is an interesting question — is with respect to a freezing of assets or an identification of assets and a freezing of assets until such time as judgment is satisfied.

This proposed section 12.1(1) does say “shall, to the fullest extent practicable, assist any judgment.” I think they are saying that you have to help us to identify the property. At that point, the judgment presumably applies to that particular property that has been identified.

It is fair to say that if it could be any stronger, the strongest wording would be to suggest that there would be a freezing of assets or a lien on those assets applied by the Government of Canada with respect to the judgment that has been made.

**Senator Joyal:** I would like to come back to the principles involved in the bill. This might be the first opportunity I have to commend the sponsor of the bill, because I believe it is a very important potential development of international law. It is at that level I want to ask my question.

As you know, international law evolves through individual initiatives of states, or governments, to put it in the more visible aspect of identification, who decide to take initiatives that are recognized by others as perhaps binding.

A recent example would be the recognition by the United Nations of the right to intervene in the case where there would be genocide in a population or so gross a violation of human rights that a certain number of countries that respect the rule of law and the principles of human rights come to the conclusion that the immunity of the state must yield in order to protect the life of its citizens. This seems to be a new development that is conducive to greater respect of human rights.

How can we use that parallel to introduce into the international community the principle of this bill, which is that if a state is a participant to terrorism, such as Libya was recognized to be at one point in time, then that immunity could be lifted because a large number of countries around the world

qui, en vertu d'ententes, respectent les jugements lorsqu'ils sont déposés et leur sont communiqués. Ce n'est pas prévu ici. Le projet de loi ne fait que demander aux deux ministres, soit celui des Finances et celui des Affaires étrangères, d'apporter leur concours, dans toute la mesure du possible.

Pensez-vous que la disposition d'exécution soit suffisamment contraignante? Dans la négative, comment l'amélioreriez-vous? Si les ministres refusent de coopérer, on peut toujours avoir recours aux brefs de prérogative, de « certiorari », de « mandamus », et cetera, mais si la cour refuse, on se retrouve avec un jugement *in vacuo*. Est-ce que vous renforceriez cette disposition, et si oui, comment?

**M. Rae :** C'est une bonne question. La raison pour laquelle il n'y a pas d'application réciproque, c'est que les États à qui nous faisons affaire ne sont pas particulièrement en bons termes avec notre pays. Par conséquent, il n'y aurait pas réciprocité.

La seule autre mesure que je pourrais recommander — et je crois que c'est ce qu'on essaie de faire; quant à savoir si on va assez loin, c'est une autre question — concerne l'identification et le gel des avoirs jusqu'à ce que le jugement ait été exécuté.

Le paragraphe proposé 12.1(1) dit bien qu'il faut collaborer « dans toute la mesure du possible ». À mon sens, cela signifie qu'il faut que les ministres aident à identifier les biens, parce qu'il est à supposer que le jugement s'appliquera justement à ceux déclarés.

Si on voulait rendre la disposition plus sévère, on pourrait aller jusqu'à recommander le gel ou la rétention des avoirs par le gouvernement du Canada en vertu de la sentence.

**Le sénateur Joyal :** J'aimerais revenir sur les principes de la mesure législative. C'est probablement la première occasion que j'ai de féliciter le parrain de ce projet de loi, et je tiens à le faire parce que je crois que ce dernier pourrait mener à d'importants progrès en matière de droit international. C'est d'ailleurs là-dessus que porte ma question.

Comme vous le savez, le droit international évolue grâce aux initiatives de certains États — ou gouvernements, parce que ce sont eux qui les représentent —, qui prennent des mesures que d'autres pourraient reconnaître comme contraignantes.

Nous en avons eu un exemple récemment avec la proclamation par les Nations Unies du droit d'intervenir dans les cas de génocides ou de violations si flagrantes des droits de la personne que plusieurs pays respectant la primauté du droit et les principes des droits de la personne en arrivent à la conclusion que l'on doit lever l'immunité d'un État pour protéger la vie de ses citoyens. Il semble que cette nouvelle reconnaissance contribue à accroître le respect des droits de la personne.

Ne pourrions-nous pas, de la même façon, présenter à la communauté internationale le principe de ce projet de loi, selon lequel si un État participe à un acte terroriste, comme l'a fait la Libye, on peut lever son immunité parce que de nombreux autres États reconnaissent que le terrorisme ne se limite pas à un pays,

recognize that terrorism is not only a home-grown factor but spreads across the world? Could we, in Canada, use the examples of the recent developments at the United Nations with this bill to try to enlarge the support of other states? We are talking about the principle of criminal responsibility. A state has been part of criminal activities, such as terrorism, and as such, if a state is part of that type of initiative, the state more or less, I will not say loses its immunity but its immunity is no longer a barrier for another state to seek responsibility for the damages that have been inflicted on its citizens. Would it be possible to apply similar reasoning and take the principle of this bill to another level so that it not only binds Canada but also binds other countries that are signatory to international conventions for the suppression of terrorism, and they could join Canada in these efforts?

**Mr. Rae:** Absolutely. I think your eloquence and understanding is very helpful. I would say that you are right. I do not need to add anything to what you have said. You are correct. That is certainly a logical direction of public policy. It is also a logical extension of our understanding of the rule of law.

There are two principles: One is the security of the person as an international principle and not just a national principle or a principle that applies to citizens within a country. The security of the person is a principle that applies around the world. The second is the responsibility to protect, to which you have referred.

International law is continually recognizing that there are limits to sovereignty. This is an important trend in international law. The limits to sovereignty, I would argue, stem from more than the impact of globalization from an economic standpoint, which we all understand. We signed a treaty on international trade. We recognize there are things we cannot do that we might want to do as a country. This applies, as you put it, to an important principle of human rights.

I would argue an additional point, and that is that I do not believe we can limit our understanding of the impact of terrorism to states from the point of view of who the victims are. The victims are any one of us and any one of our fellow citizens going about their daily business. Those are the victims of terrorism. They have done nothing. They are not soldiers. They are not participants in a battle. They are going to work in the morning. They are getting on a plane to see their families. They are carrying on their daily business in a marketplace. They are living their lives. They are regular people.

This legislation, it seems to me, is saying that regular people have rights. If they get into a car accident, they have a right. If something else terrible happens to them, they have rights. Just because terrorism is a complicated, politically motivated event does not mean they lose their rights to a civil action. If we can prove that we know who did it and who funded them, then we should be able to take them to court and hold them responsible.

Is this a principle that has broader application ultimately for our international public policy, and should we be encouraging other governments to go in this direction? Yes, this is an example where Canada can be a leader, where we can say that people have

mais est sans frontières? Pourrions-nous, au Canada, suivre l'exemple des récents développements aux Nations Unies pour essayer d'obtenir que d'autres États appuient le principe de ce projet de loi? Il est question ici de responsabilité pénale. Si un État est impliqué dans des activités criminelles, comme le terrorisme, je n'irais pas jusqu'à dire qu'il perdrait son immunité, mais au moins celle-ci n'empêcherait plus un autre État d'obtenir réparation pour les souffrances infligées à ses citoyens. Serait-il possible d'utiliser le même raisonnement pour aller encore plus loin et faire en sorte que le principe de ce projet de loi ait force exécutoire non seulement au Canada, mais également dans d'autres pays signataires de conventions internationales pour la lutte contre le terrorisme, qui pourraient unir leurs efforts à ceux du Canada?

**M. Rae :** Absolument. Vous avez bien compris et expliqué la situation de façon très éloquente. Vous avez tout à fait raison. Je n'ai rien à ajouter. C'est exact. Ce serait certainement la direction naturelle que devrait prendre notre politique publique. Ce serait également la prolongation logique de notre respect de la primauté du droit.

Il y a deux principes. Premièrement, la sécurité de la personne est un principe international qui s'applique à tous, et non pas aux seuls citoyens d'un pays. Deuxièmement, il y a la responsabilité de protéger, comme vous l'avez si bien dit.

Le droit international reconnaît fréquemment que la souveraineté a ses limites. C'est une tendance marquée. Selon moi, la restriction de la souveraineté ne découle pas que de la mondialisation économique, ce que nous comprenons tous. Nous avons signé un traité sur le commerce international. Nous sommes conscients que le pays ne peut pas nécessairement faire tout ce qu'il veut. Comme vous l'avez dit, cela s'applique aussi à un autre principe très important, celui des droits de la personne.

J'irais même encore plus loin : on ne peut pas limiter le terrorisme à une affaire entre États quand on sait qui sont les victimes. Ce pourrait être l'un d'entre nous, un concitoyen vaquant à ses occupations quotidiennes. Voilà qui sont les victimes du terrorisme. Elles n'ont rien fait. Ce ne sont pas des soldats. Elles ne participent à aucune bataille. Elles se rendent au travail le matin. Elles prennent l'avion pour aller voir leur famille. Elles font leurs emplettes au marché. Elles vivent leur vie. Il s'agit de gens ordinaires.

Il me semble que la mesure législative confère des droits à ces gens. S'ils sont victimes d'un accident de la route, ils peuvent faire valoir leurs droits, et c'est la même chose si un autre malheur les frappe. Le fait que les actes terroristes soient compliqués et motivés par des considérations politiques ne leur enlève pas le droit d'intenter des poursuites civiles. Si on peut prouver qui a perpétré le crime et qui l'a financé, alors on devrait pouvoir traîner les responsables en justice.

Est-ce un principe qu'on pourrait, en fin de compte, intégrer dans notre politique internationale; et devrions-nous essayer de convaincre d'autres États d'emprunter la même voie? Oui. Le Canada peut être un chef de file et inciter d'autres pays à prendre

to take this seriously. The one great trend in Canadian public policy that we can all be proud of is that we are a country that is profoundly committed to the rule of law, not only nationally but internationally. That is who we are as Canadians. As we try to extend this, we are doing a good thing.

**Senator Joyal:** On the same principle of the relative impact of the principle of state immunity in relation to criminal acts of terrorism, would there be, in your opinion, any precedents whereby action has been taken in court to seek responsibility for a state that was party to criminal activity, such as genocide?

**Mr. Rae:** Efforts have been made by the survivors of torture to take their former governments to court. We have held General Pinochet responsible. He eventually found travel very difficult. I think that is appropriate. We are living in a world that people take more seriously. Eventually, life caught up with President Milosevic. People who thought they could do things with impunity because that is the way it had always been are increasingly discovering that that is not the case. This will be one important way of saying this, and we want to extend this logic in terms of giving rights to individual citizens because of what has happened to them.

**Senator Joyal:** Would there be, in your opinion, short-term negative impact for Canada's diplomatic service abroad if such a bill were adopted?

**Mr. Rae:** I do not think so. Some people would say that this bill makes our lives more complicated. My answer to that would be that that is life. The world is complicated, and this happens to be a reality for our fellow citizens. I am trying to give you practical examples.

If Canadians doing business in the Middle East lose their lives because of where they were, or are the target of kidnapping or something else, I do not believe those governments should feel they can carry on that activity with impunity. I do not believe that we should leave it entirely up to governments, because it is not only the governments that have suffered the consequences of this action. Individuals and families have suffered. It does make consular work more difficult, but that is not a reason not to do it.

**Senator Stratton:** It is good to see you here, Mr. Rae. Thank you for appearing.

**Mr. Rae:** When I told my colleagues I was getting called to the Senate, they were very jealous.

**Senator Stratton:** I will take another tact. We look at this bill from the perspective of what is right to Western democratic eyes and civil laws. I am in favour of the bill, but criminality is in the eyes of the beholder throughout the world. It is a matter of whose ox is being gored.

Western democracy is trying to impose our values throughout the world. While that is a good thing to a degree, there are those who have values that are not ours and who have a different way of thinking. You look at it and wonder whether their law is wrong and how they should view us.

les choses au sérieux. S'il y a une tendance dans la politique publique canadienne dont nous pouvons tous être fiers, c'est la pleine adhésion de notre pays à la primauté du droit, non seulement à l'échelle nationale, mais également internationale. C'est une valeur qui définit les Canadiens. C'est une bonne chose que nous essayions d'en faire la promotion.

**Le sénateur Joyal :** Toujours au sujet de ce principe d'immunité des États relativement aux actes terroristes, selon vous, y a-t-il des exemples d'actions intentées devant les tribunaux pour demander réparation à un État qui aurait été impliqué dans des actes criminels, comme un génocide?

**M. Rae :** Les survivants d'actes de torture ont essayé de traîner leurs anciens gouvernements en justice. On a accusé le général Pinochet. Il lui est devenu très difficile de voyager. Je crois que c'est une bonne chose. Nous vivons dans un monde où on ne plaisante plus. Au bout du compte, le président Milosevic est mort pendant son procès. Les gens qui pensaient pouvoir agir en toute impunité parce qu'ils avaient toujours échappé à la justice se rendent de plus en plus compte que cette époque est révolue. Le projet de loi fait clairement comprendre le message et pousse le raisonnement plus loin en donnant des droits aux citoyens touchés.

**Le sénateur Joyal :** Selon vous, pourrait-il y avoir des répercussions négatives à court terme sur les services diplomatiques du Canada à l'étranger si ce projet de loi était adopté?

**M. Rae :** Je ne crois pas. Certains diront que cette mesure législative nous compliquera l'existence. Or, c'est la vie. Il se trouve que nous vivons dans un monde complexe. Laissez-moi vous donner des exemples concrets.

Si des Canadiens faisant des affaires au Moyen-Orient sont tués, kidnappés ou victimes d'un autre crime, je ne crois pas que les gouvernements responsables devraient pouvoir continuer à agir impunément. Je ne pense pas non plus qu'on devrait laisser complètement aux États le soin de les réprimander, parce qu'ils ne sont pas les seuls à subir les conséquences. Ce sont des gens, des familles qui souffrent. Ça rend le travail consulaire un peu plus difficile, mais ce n'est pas une raison pour renoncer.

**Le sénateur Stratton :** Je suis content de vous voir, monsieur Rae. Merci d'être venu.

**M. Rae :** Lorsque j'ai dit à mes collègues que j'étais convoqué au Sénat, ils étaient tous très jaloux.

**Le sénateur Stratton :** Je vais aborder le sujet sous un autre angle. Nous considérons ce projet de loi dans l'optique de ce qui est considéré juste aux yeux des démocraties occidentales et du droit civil. J'appuie la mesure législative, mais la criminalité est une question de point de vue partout dans le monde. C'est tout à fait relatif.

Les démocraties occidentales essaient d'imposer leurs valeurs au reste du monde. C'est bien dans une certaine mesure, mais certains ne partagent pas nos valeurs ni notre façon de penser. La question est de savoir qui est dans son droit et comment on perçoit l'autre.

In Afghanistan, for example, we are fighting a war against the Taliban. If Afghanistan becomes a democratic state and the Taliban is elected to govern it, victims of the current war may say that their families suffered a loss as a result of Canada's actions. Could their perception of what is wrong and evil not be imposed to find Canada guilty under the law? What is the difference? I see no difference.

**Mr. Rae:** You are entitled to your opinion, but I will put forward the argument to you that there is a difference when an engagement in Afghanistan is specifically called for by the United Nations Security Council and is sanctioned by international law. There is no question that the activities of our troops in the conflict in Afghanistan, insofar as they are pursuant to the resolutions of the United Nations and insofar as our soldiers conduct themselves in a manner consistent with international law and activities, are entirely legal. It is a lawful conflict. Some wars are lawful and considered as such by international law.

I think I understand your point, but I beg to differ because the international community has said that terrorism is not acceptable and is a crime against humanity. It is specifically the taking of lives of persons not engaged in a conflict by a non-state actor that is using violence deliberately to achieve a political purpose.

We also know that some of these non-state actors have from time to time been financed by governments. Under this legislation, those governments would be liable to take responsibility as they either knew or should have known that terrorist activity was underway as a result of their funding.

I hope that we will not see our courts flooded with activity as a result of this, because I hope that terrorist activity will decline. However, we have a responsibility to Canadians who suffer as a result of what is taking place in the world to do everything we can to bring these people to justice. That is really all this bill does.

I do think there is a difference, although I understand what you are saying. The convention is referred to in the "whereas" section of the bill. The international convention on the financing of terrorism is taken very seriously. There is no conceivable way that the taking of a life, the bombing of Air India or the attack on the twin towers are lawful or legal under anyone's system of law or under international law as it is currently designed.

I know that people question international law. It has evolved over the last several hundred years, but it is a real thing with real sanctions and consequences, and we should be doing whatever we can to strengthen it.

**Senator Stratton:** I do not disagree with you. I am on your side, but I am asking about a situation in which a democratically elected state could deem that another government is responsible.

En Afghanistan, par exemple, on fait la guerre aux talibans. Si ces derniers deviennent les dirigeants élus d'un État démocratique, les victimes de la guerre actuelle pourraient dire que leurs familles ont perdu des êtres chers en raison des agissements du Canada. Leur perception du mal ne pourrait-elle pas servir à déclarer le Canada coupable en vertu de la loi? Quelle est la différence? Je ne la vois pas.

**M. Rae :** Vous avez droit à votre opinion, mais permettez-moi de faire valoir qu'il y a une différence. Notre engagement en Afghanistan répond à une requête du Conseil de sécurité des Nations Unies et est cautionné en vertu du droit international. Il ne fait aucun doute que les agissements de nos troupes dans le conflit en Afghanistan sont tout à fait légaux, dans la mesure où ils sont conformes aux résolutions des Nations Unies et où nos soldats respectent le droit international et leur mandat. Il s'agit d'un conflit légitime, un concept prévu par le droit international.

Je comprends votre point de vue, mais je ne le partage pas parce que la communauté internationale a déclaré que le terrorisme était inacceptable et constituait un crime contre l'humanité. Il se définit comme l'attentat à la vie de personnes ne prenant pas part à un conflit, par des acteurs non étatiques utilisant délibérément la violence pour atteindre des buts politiques.

Nous savons également que certains de ces acteurs ont été, à l'occasion, financés par des gouvernements. En vertu de cette mesure législative, ces derniers devraient assumer leurs responsabilités puisqu'ils savaient ou auraient dû savoir à quoi serviraient leurs fonds.

J'espère que nos tribunaux ne crouleront pas sous une avalanche de demandes suite à l'adoption de ce projet de loi, parce que je souhaite que le terrorisme recule. Cependant, nous avons une responsabilité envers les Canadiens qui subissent les conséquences de ce qui se passe dans le monde : nous devons faire tout en notre pouvoir pour leur rendre justice. C'est tout ce que ce projet de loi vise.

Je ne crois pas qu'il y ait de distinction à faire, bien que je comprenne ce que vous vouliez dire. On fait référence à la convention dans « les attendus » du projet de loi. On ne prend pas à la légère la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme. Il est absolument inconcevable que le fait d'enlever la vie à des personnes, de faire exploser un appareil d'Air India ou d'attaquer les tours jumelles soit considéré comme légitime ou légal dans quelque système juridique que ce soit ou en vertu du droit international actuel.

Je sais que certains remettent ce droit en question. Il a évolué au cours des derniers siècles, mais il est bien réel, avec ses sanctions et ses conséquences, et nous devrions faire notre possible pour le renforcer.

**Le sénateur Stratton :** Je ne vous contredis pas. Je suis de votre côté, mais je me demande ce qui se passerait si un État élu démocratiquement jugeait un autre gouvernement responsable.

**Mr. Rae:** Iran has stated publicly that they regard Israel as an illegal state that has no right to exist, and they think they are sanctioned to wipe Israel off the face of the earth. Is the position of the Iranian government, from an international legal standpoint, an arguably acceptable perspective? No, it is not. They can say what they like. Democratic governments can say all sorts of bizarre things, but ultimately there is a movement to say that they cannot do this.

This is what the trend of holding people responsible for their actions is all about. We do not live in a completely relativist world. At some point, you say that this is wrong. It is not wrong only because Canadians say so; it is wrong because international law also says that it is wrong, and it will be enforced.

This is why Senator Joyal's point is very important. If we take this step, it has implications for what we need to do as a country in terms of saying that we think it is a good idea for other countries to join with us in terms of moving in this direction because it will give greater deterrence to terrorist activity.

**Senator Stratton:** I applaud the bill. I think it is a good bill and a good step. I am, however, concerned about where that leaves democracies if the shoe is on the other foot.

**Mr. Rae:** I understand.

**Senator Milne:** I will to follow on the diplomatic lead that Senator Joyal started. Would this bill enable the Canadian government to sue the government of another country if, for example, a Canadian air force plane were shot down by a rogue state? If so, where would that lead to from a diplomatic point of view?

**Mr. Rae:** That is a logical conclusion, but I think it is already an established principle of international law that states are responsible for the consequences of their actions. After the First World War and the Second World War, we demanded reparations. In the case of the First World War, people felt we may have overdone it, but reparations were paid, as they were after the Second World War, although there were different ways of collecting it in a variety of circumstances.

**Senator Milne:** This would not be a case where war is declared.

**Mr. Rae:** It does not matter.

**Senator Milne:** A simple hostile action would count.

**The Chair:** The first element of this bill that has puzzled me a bit is that, in connection with the State Immunity Act, it lays out these capacities for individuals to sue a foreign state if it is supporting or has supported a listed entity. The listed entities are under section 83.01(1) of the Criminal Code and consist of groups such as Sendero Luminoso and al Qaeda, of course. There are not that many of these listed entities; may be a couple dozen or so. It is not that easy to be put on the list, even if you are a

**M. Rae :** L'Iran a déclaré publiquement qu'il considérait Israël comme un État illégal qui ne devrait pas avoir le droit d'exister, et qu'il s'estimait autorisé à le rayer de la carte. Du point de vue du droit international, est-ce que la position du gouvernement iranien est acceptable? Non, absolument pas. Il peut dire ce qui lui plaît. Les gouvernements démocratiques peuvent faire toutes sortes de déclarations bizarres, mais au bout du compte, il y aura toujours quelqu'un pour les rappeler à l'ordre.

Voilà ce que l'on entend par le principe de responsabilité. Nous ne vivons pas dans un monde complètement relativiste. À un moment donné, il faut dire que ce comportement est inacceptable. Il est inacceptable non seulement du point de vue des Canadiens, mais aussi du droit international, qui doit être appliqué.

Voilà pourquoi les observations du sénateur Joyal sont si importantes. Si nous faisons cela, nous devons, en tant que pays, encourager les autres pays à imiter notre geste, à adopter la même approche, puisque cela permettra de dissuader encore davantage l'activité terroriste.

**Le sénateur Stratton :** J'appuie le projet de loi. C'est un bon outil, un pas dans la bonne direction. Toutefois, je me demande ce que cela veut dire pour les démocraties si la situation est inversée.

**M. Rae :** Je comprends.

**Le sénateur Milne :** Je voudrais revenir à ce que disait le sénateur Joyal au sujet des relations diplomatiques. Est-ce que ce projet de loi va permettre au gouvernement du Canada d'intenter des poursuites contre le gouvernement d'un autre pays si, par exemple, un aéronef de l'aviation canadienne est abattu par un État voyou? Si oui, quel impact cela va-t-il avoir sur nos relations diplomatiques?

**M. Rae :** C'est là l'aboutissement logique, mais je crois qu'il est déjà clairement établi en droit international que les États sont responsables des conséquences de leurs actes. Après les Première et Seconde Guerres mondiales, nous avons réclamé des réparations pour les dommages subis au cours de celles-ci. Dans le cas de la Première Guerre mondiale, les gens estimaient que nous étions peut-être allés trop loin, mais des réparations ont été payées, comme elles l'ont été après la Seconde Guerre mondiale, quoiqu'elles étaient versées de différentes façons, selon les circonstances.

**Le sénateur Milne :** On agirait autrement dans les cas où il y avait déclaration de guerre.

**M. Rae :** Cela n'a pas d'importance.

**Le sénateur Milne :** Un simple acte d'hostilité suffirait.

**La présidente :** Le premier aspect du projet de loi qui m'intrigue est celui-ci : la Loi sur l'immunité des États autoriserait les particuliers à intenter des poursuites contre un État étranger qui soutient ou qui a soutenu une entité inscrite. Les entités inscrites sont énumérées au paragraphe 83.01(1) du Code criminel. Elles comprennent des groupes comme le Sentier lumineux et Al-Qaïda, bien entendu. Il n'y a pas beaucoup d'entités qui sont inscrites, peut-être deux ou trois douzaines. Il

demonstrably bad bunch of people. I am told 40 entities are on the list. Even then, it is a well-defined group.

We were told the reason why it was pegged to the list of entities was in order for there to be complete clarity in everyone's mind, that it be indisputable, at least in the eyes of the Canadian state, that these entities are, indeed, terrorist groups.

However, we know that there are other terrorist groups that have not made it onto the list. Maybe we do not even know about them yet. Some of them may receive support from other states.

Let me pick the government of Cuba, as an example, for the precise reason that I do not believe this is happening there. A few decades ago, the Cuban government was actively working to export revolution and might well have found it appropriate to finance what we would consider a terrorist group, even if it had not made it on to our list of listed entities. That would mean a victim of that group would not be able to take advantage of this law.

I can see the arguments on both sides. However, I wonder where you would see the most appropriate course for this legislation.

**Mr. Rae:** That is a good question. I am afraid I do not have an answer for you.

I think the drafters of the legislation have been very concerned to deal with arguments that say that it is too broad, general and vague; and we do not know who is involved. Very thoughtfully, they have tried to deal with each one of those criticisms of the potential legislation to see if it can be limited in some way.

I have two comments. First, if the Senate or committee, in its deliberations, can think of a definition or a circumstance that they would like to cover that is not covered, then that is open to be done. Definitions of terrorist activity are in the legislation. You are quite right when you say that someone may be part of a defined group today; it may be a group that has not yet been identified.

My second comment is that, if you decide to maintain the bill in its current form, it is important to remember that the list is not a permanent list. It will be smaller and bigger depending on the activities of the people. At one time, there were other organizations that were prescribed that are no longer prescribed because they have chosen to change their modus operandi.

That is why I keep encouraging people who come to me and say that they are on the list. I respond that it is easy to be removed: Stop killing people, stop recruiting child soldiers and stop doing a bunch of other stuff, and you will get off the list. The Irish Republican Army, IRA, was on the list and were removed because they changed their method of operation. The Palestine Liberation Organization, PLO, and the African National Congress, ANC, did the same thing. The list is not permanent.

n'est pas facile de faire inscrire le nom d'un groupe sur cette liste, même s'il a de bonnes raisons d'y figurer. On me dit qu'il y a 40 entités inscrites sur la liste. Ce sont des groupes bien définis.

D'après ce qu'on laisse entendre, cette liste a été établie dans le but de faire en sorte qu'il soit très clair dans l'esprit de tous, du moins, dans l'esprit des Canadiens, que ces entités sont, en effet, des groupes terroristes.

Toutefois, nous savons qu'il y a d'autres groupes terroristes qui ne figurent pas sur la liste. Il se peut que nous ne les connaissions pas encore. Certains reçoivent peut-être du soutien d'autres pays.

Je vais prendre l'exemple du gouvernement de Cuba, parce que, justement, je ne crois pas qu'il s'adonne à ce genre de chose. Il y a quelques décennies, le gouvernement cubain s'employait activement à exporter la révolution et appuyait peut-être ce qui, pour nous, constitue un groupe terroriste, même si celui-ci ne figurait pas sur la liste des entités inscrites. Cela voudrait dire qu'une victime de ce groupe ne serait pas en mesure de tirer parti de cette loi.

Je comprends les arguments défendus par les deux côtés. Toutefois, je me demande quelle serait la meilleure orientation à donner à ce projet de loi.

**M. Rae :** Vous posez une question intéressante. Malheureusement, je ne peux y répondre.

Je pense que les rédacteurs du projet de loi voulaient à tout prix éviter que l'on dise de cette mesure qu'elle est trop vaste, trop générale, trop vague. Nous ne savons pas qui est visé. Ils ont essayé de prendre en considération chacune de ces critiques et d'en limiter la portée.

J'ai deux commentaires à faire. D'abord, si le Sénat ou le comité, dans ses discussions, songe à une définition ou à un cas qu'il aimerait voir figurer dans le projet de loi, on peut apporter des modifications en ce sens. Les définitions d'activité terroriste figurent dans la loi. Vous avez tout à fait raison de dire qu'une personne peut faire partie d'un groupe défini, mais dont l'identité n'est peut-être pas encore connue.

Ensuite, si vous décidez d'adopter le projet de loi tel quel, il est important de rappeler que cette liste n'est pas permanente. Elle peut être courte ou longue, selon les activités des groupes. À un moment donné, il y avait des organisations dont le nom figurait sur la liste, mais qui ne s'y trouvent plus aujourd'hui parce qu'elles ont changé leur mode d'opération.

Voilà pourquoi je continue d'encourager les gens qui viennent me voir et qui me disent qu'ils sont inscrits sur la liste. Je leur réponds qu'il est facile de faire rayer leur nom : il suffit d'arrêter de tuer des gens, de recruter des enfants-soldats, de se livrer à toutes sortes d'activités. L'Armée républicaine irlandaise, l'IRA, ne figure plus sur la liste parce qu'elle a changé sa façon de faire. Il en va de même pour l'Organisation de libération de la Palestine, l'OLP, et le Congrès national africain, le CNA. La liste n'est pas permanente.

Also, we can assume that our authorities are working very hard, in this day of the digital revolution, to add names to the list very quickly where they feel there is a new group being formed that poses a particular threat.

**The Chair:** My second question has to do with the capacity that this bill would create for individuals to sue perpetrators of terrorist acts under the Criminal Code; not states but people. In other words, it is a civil recourse.

We know that in the Air India case, the criminal justice system has failed to convict anyone of perpetrating that dreadful act. I am not asking you for a legal opinion.

**Mr. Rae:** That is a good thing, because I do not have insurance anymore.

**The Chair:** What you say here is privileged. Regardless, I am not asking you for a legal opinion.

As you examined the Air India matter, was it your impression that the victims and families might have been able to achieve a greater degree of success through the civil route than what was achieved through the criminal route?

**Mr. Rae:** Many examples exist where the simple fact that the standard of proof is different in a civil matter than it is in a criminal matter has led to a different result. We are all familiar with the O.J. Simpson trial, where Mr. Simpson was acquitted in a criminal court, but he did not get off the hook in terms of his responsibilities.

That is something that people have considered and will continue to consider. Justice Major's report comes out reasonably soon, I think, and people will then want to consider whether there are any subsequent steps that they might be able to take as citizens or as a group.

Without drawing any legal conclusions, I will say that, on a balance of probabilities, some courts can find their way to a conclusion that they simply cannot on the basis of the criminal burden of proof, which quite appropriately is a very tough burden of proof to meet.

**Senator Joyal:** If this bill were adopted, would we not find ourselves in a very uncomfortable situation in some instances? Let us take the example that you have mentioned of Mr. Pinochet. At a time when the Central Intelligence Agency, CIA, was involved in the uprising to oust Mr. Ayendi, one could claim that the activities of the CIA were equal to terrorism. If a Canadian citizen happened to be an innocent victim of an uprising provoked by a CIA initiative, would we not then find ourselves in a situation whereby we would seek responsibility and compensation from the United States?

**Mr. Rae:** We can all think of possible examples. However, my view would be that, under the state immunity proposition, the key question in the particular instance would be what the responsibility was.

Par ailleurs, nous pouvons présumer que les autorités canadiennes s'empressent, en cette ère marquée par la révolution numérique, d'ajouter des noms à la liste lorsqu'elles estiment qu'un nouveau groupe qui pose une menace particulière est en train de voir le jour.

**La présidente :** Ma deuxième question porte sur le fait que le projet de loi permettrait à des personnes d'intenter des poursuites contre les auteurs d'actes terroristes en vertu du Code criminel. Non pas à des États, mais à des personnes. Autrement dit, elles pourraient former un recours civil.

Nous savons que dans l'affaire Air India, le système de justice pénale n'a pas réussi à condamner qui que ce soit pour cet acte odieux. Je ne vous demande pas un avis juridique.

**M. Rae :** C'est une bonne chose, car je ne suis plus assuré pour cela.

**La présidente :** Ce que vous dites ne pourra être retenu contre vous. Quoi qu'il en soit, je ne vous demande pas un avis juridique.

Avez-vous eu l'impression, quand vous avez examiné l'affaire Air India, que les victimes et les familles auraient été en mesure d'obtenir plus de succès si elles avaient intenté des poursuites au civil plutôt qu'au criminel?

**M. Rae :** Il existe de nombreux exemples qui montrent que la norme de preuve dans le système de droit civil est différente de celle du système de droit pénal et qu'elle aboutit à des résultats différents. Nous connaissons tous l'affaire O.J. Simpson. M. Simpson a été acquitté par un tribunal pénal, mais il n'a pu se soustraire à ses responsabilités.

C'est un facteur que les gens ont pris et continuent de prendre en considération. Le juge Major va bientôt déposer son rapport. Les gens vont vouloir savoir s'il y a d'autres mesures qu'ils peuvent prendre soit individuellement, soit collectivement.

Sans tirer de conclusion juridique, je vais dire que, selon la prépondérance des probabilités, certains tribunaux peuvent aboutir à des conclusions qu'ils ne devraient tout simplement pas tirer, en se fondant sur le fardeau de la preuve en droit criminel, un critère qui, à juste titre, est très difficile à satisfaire.

**Le sénateur Joyal :** Si le projet de loi est adopté, ne risquons-nous pas de nous trouver dans une situation gênante dans certains cas? Prenons l'exemple que vous avez mentionné, celui de M. Pinochet. Lorsque la Central Intelligence Agency, la CIA, a pris part au soulèvement qui visait à déloger M. Ayendi, on aurait pu dire que les activités de la CIA relevaient du terrorisme. Si un citoyen canadien était une victime innocente d'un soulèvement provoqué par la CIA, n'exigerait-on pas que les États-Unis assument leur responsabilité et versent une indemnité?

**M. Rae :** Nous pouvons tous penser à des exemples possibles. Toutefois, à mon avis, la question clé qu'il faudrait se poser ici, en vertu de la Loi sur l'immunité des États, serait la suivante : comment définir la responsabilité?

This is not about the direct activity of a government that mistreats a Canadian citizen. Those rights are already in place. This, specifically, has to do with the funding and financing of terrorism by a state entity. Again, it would have to be based on proof; what proof we have that this in fact has led to the funding of terrorism.

One of the outcomes that ultimately will happen, if we envisage how this legislation could take effect over time, is that it will lead every agency to reflect carefully on who they are funding and what those people are doing. The consequences and the risk can be quite serious.

**Senator Andreychuk:** I have one question related to your familiarity with the Air India matter. What if we had addressed the issue of tracking of money earlier or paid more attention to how money travels in the world to assist terrorist activity? Was there an element of that in the Air India case? We woke up after September 11 to say that we have to put in more tracking; we are obliged to disclose money and movement, and we have linked it to organized crime, et cetera. At the time of Air India bombing, and through your investigation, did you find that that was significant?

**Mr. Rae:** No, I did not. Amazingly, the Air India bombing was not expensive. This was not a hugely complex conspiracy. It was to put a bomb inside a piece of luggage and get the luggage put on a plane. That is not a huge financing question. Frankly, I do not know what Justice Major will conclude or what he will say, but from what I saw, this was not an example of state-sponsored terrorism. I said in my report that this conspiracy was made in Canada. It was made by people who may have had a grievance stemming from an issue and a conflict in another country, but the reality is that this was homegrown.

We would like to think that all these incidents happen in other countries, but this was a very Canadian action. This was carried out by people living in Canada. That is what it was, and that is why it is so shocking because we tend to think of this as a foreign activity that involved India and so on. We lived for 20 years in denial as to what had happened until we traced, in a day-to-day way, how they made the bomb.

Contrary to what Senator Fraser said that no one was found guilty, in fact, Mr. Reyat was charged and convicted. He has admitted to being directly involved in the manufacture of the bomb, though his story was that he did not know what the bomb was being used for, and he has refused to testify or to cooperate any further with the police with respect to other questions.

The simple answer would be that foreign financing was not really the issue in the Air India matter, as far as I am aware. Justice Major may find something because he did the full inquiry, and I just did a review of the existing evidence that was in place.

Il n'est pas question ici de l'activité directe d'un gouvernement qui maltraite un citoyen canadien. Ces droits existent déjà. Il est question ici du financement du terrorisme par un État. Encore une fois, il faudrait se fonder sur les preuves, des preuves qui démontrent qu'il y a bel et bien financement du terrorisme.

Ce qui risque de se produire, si nous envisageons la façon dont la loi pourrait s'appliquer au fil des ans, c'est que chaque organisme va examiner de près les groupes et les activités qu'il finance. Les conséquences et les risques peuvent être très graves.

**Le sénateur Andreychuk :** J'aimerais vous poser une question au sujet de l'affaire Air India. Que serait-il arrivé si nous nous étions penchés plus tôt sur les transferts de fonds, ou si nous avions accordé plus d'attention à la façon dont les transferts de fonds à l'échelle internationale servent à aider les groupes terroristes? Est-ce un point qui a été abordé dans l'affaire Air India? Nous nous sommes dit, après le 11 septembre, que nous devons suivre de plus près les transferts de fonds. Nous devons exiger que ces transferts soient divulgués et essayer de les lier au crime organisé, ainsi de suite. Pour ce qui est de l'explosion de l'appareil d'Air India, avez-vous trouvé, dans le cadre de votre enquête, que ce facteur était important?

**M. Rae :** Non. Fait étonnant, l'explosion de l'appareil d'Air India n'est pas une opération qui a coûté cher. Ce n'était pas un grand complot très complexe. Il s'agissait d'installer une bombe à l'intérieur d'une valise et de faire en sorte que la valise se retrouve à bord de l'avion. Il n'était pas question ici d'une opération majeure de financement. Franchement, je ne sais pas ce que le juge Major va conclure ou ce qu'il va dire, mais d'après ce que j'ai pu voir, il n'est pas question ici de terrorisme d'État. J'ai dit dans mon rapport que cette opération avait été montée au Canada par des gens qui avaient peut-être des griefs qui découlaient d'un différend dans un autre pays, mais le fait est que ce plan a été dressé au Canada.

Nous aimons penser que tous ces incidents arrivent dans d'autres pays, mais il s'agit ici d'une opération menée en sol canadien par des gens qui vivent au Canada. C'est ce qui s'est passé, et c'est ce qui étonne, car nous avons tendance à penser qu'il s'agit là d'une opération étrangère qui implique l'Inde, ainsi de suite. Nous avons vécu pendant 20 ans dans le déni jusqu'à ce que nous retracions, au jour le jour, la façon dont ils ont fabriqué la bombe.

Contrairement à ce que le sénateur Fraser a dit, à savoir que personne n'a été reconnu coupable, en fait, M. Reyat a été accusé et condamné. Il a admis avoir participé, de façon directe, à la fabrication de la bombe, bien qu'il ait affirmé qu'il ne savait pas à quoi elle allait servir. Il a refusé de témoigner ou de collaborer avec la police relativement à d'autres questions.

À ma connaissance, le financement étranger n'était pas vraiment la question au cœur du débat dans l'affaire Air India. Le juge Major va peut-être trouver quelque chose parce qu'il a mené une enquête approfondie, mais je viens tout juste de passer

He has carried out a much more thorough inquiry. However, that was not my impression.

**Senator Andreychuk:** That seems to support the idea that we will increasingly face this capability of doing harm to civilians in very simplistic, cost-efficient ways by groups that are picking up ideas for whatever reason. We cannot seem to get at why they are doing it, but they have the capability of doing it. You can go on the Internet to find out how to create weapons of harm.

Looking at the state-sponsored terrorism, it seems to me the states that are exercising that terrorism are becoming smarter in not showing the linkages directly. They are using other tools. They are using development as a tool, and they are planting ideas. However, these groups are changing their methodology and the direct linkages of financing as we go. Is there more legislation or different ways that we can start to attack their new ways of acting?

**Mr. Rae:** That is a huge philosophical question. The answer is, yes. This is ongoing. You are quite right to suggest that it is a moving, evolving issue.

I continue to believe that the fundamental issues surrounding terrorism are political and that it is the political engagement of populations and how receptive communities are to messages of hatred and violence. Ultimately, the inoculation against accepting this virus, if you see it that way, is fundamentally about politics. If you look at how terrorism ends or how it is dramatically reduced as a phenomenon in different countries, it happens when there is such a sense of solidarity and such a sense of inclusiveness in the country that those ideas just do not take hold. People refuse to take part because it is horrible, too costly and the consequences of the action become so severe. Ultimately, the task is always to look at how we resolve these questions. How do we deal with the political momentum to get to a solution?

This legislation is not a be all and end all. It is a narrowly cast piece of legislation that says that here is a situation where citizens have lost their lives as a result of a terrorist act, and they want to know what their legal rights are. We are saying that they have one more legal right: If you can prove that the government of X, Y, or Z was indirectly or directly responsible for the financing of the group that killed you, you have a cause of action, and we will respect that. We will, as a country, line up our legal systems to allow that to happen. We will not prevent or stop you from doing that, and we will not allow those governments to invoke the protections of diplomacy to cloak their nefarious activity.

The financing of terrorism is a horrible occurrence. As a country, we should be saying that we want to stop it, and we want to do what we can to give citizens the right to stop it.

**The Chair:** Thank you very much, Mr. Rae

en revue les éléments de preuve qui existent. Il a mené une enquête beaucoup plus fouillée. Toutefois, ce n'est pas l'impression que j'ai eue.

**Le sénateur Andreychuk :** Cet argument semble donner du poids à l'idée voulant que des groupes vont trouver des moyens simples et bon marché, peu importe la raison, de faire du tort à des civils. Nous ne semblons pas savoir pourquoi ils agissent de cette façon, mais ils ont le pouvoir de le faire. Il suffit de consulter Internet pour savoir comment fabriquer des armes.

Concernant le terrorisme d'État, j'ai l'impression que les États qui se livrent à des activités terroristes sont de plus en plus intelligents du fait qu'ils arrivent à cacher les liens directs. Ils utilisent d'autres outils, notamment le développement pour mettre des idées dans la tête des gens. Toutefois, ces groupes sont en train de changer leurs méthodes, les liens directs de financement. Doit-on élaborer de nouvelles lois ou trouver des moyens différents de nous attaquer à ces nouvelles façons de faire?

**M. Rae :** Vous posez là une vaste question philosophique. La réponse est oui. Vous avez raison de dire que la situation ne cesse d'évoluer.

Je continue de croire que les enjeux fondamentaux qui sous-tendent les activités terroristes sont de nature politique : l'engagement politique des populations, la façon dont elles réagissent aux messages de haine et de violence. En dernier recours, la protection contre ce virus passe par la politique. Si on jette un coup d'œil à la façon dont les activités terroristes prennent fin ou perdent de leur importance dans différents pays, on constate que cela se produit quand il y a un tel sentiment de solidarité et d'inclusion qui se manifeste dans le pays que ces idées ne tiennent tout simplement plus. Les gens refusent d'y adhérer parce que c'est terrible, trop coûteux, et parce que les conséquences des gestes posés sont graves. Au bout du compte, il faut trouver des moyens de régler ces problèmes. Comment créer l'élan politique nécessaire pour arriver à une solution?

Ce projet de loi n'est pas la réponse à tous les problèmes. Il s'agit d'une mesure législative de portée restreinte qui dit : voici une situation où des citoyens ont perdu leur vie en raison d'un acte terroriste. On veut savoir quels sont leurs droits juridiques. Nous disons qu'ils en ont un autre : si vous arrivez à prouver que le gouvernement X, Y ou Z était indirectement ou directement responsable du financement du groupe qui a tué cette personne, vous pouvez intenter des poursuites contre celui-ci et nous allons respecter ce droit. Nous allons, en tant que pays, faire intervenir nos systèmes juridiques. Nous ne vous empêcherons pas d'entreprendre une telle démarche, nous ne vous mettrons pas des bâtons dans les roues, et nous ne permettrons pas à ces gouvernements d'invoquer le principe de la protection diplomatique pour cacher leur acte répréhensible.

Le financement du terrorisme est quelque chose de terrible. En tant que pays, nous devrions dire que nous voulons y mettre fin, que nous allons prendre les mesures nécessaires pour redonner aux citoyens le droit d'y mettre un terme.

**La présidente :** Merci beaucoup, monsieur Rae.

**Mr. Rae:** I have appreciated it. The civility of the exchange was mind-blowing.

**The Chair:** I particularly thank you for correcting my error. I was thinking of more recent judicial events, but you clarified the record.

Senators, we have the great pleasure of welcoming our second witness this morning, Professor Ed Morgan, Professor, Faculty of Law, University of Toronto.

Welcome and thank you for being with us. Please proceed with your statement and then we will ask you questions.

**Ed Morgan, Professor, Faculty of Law, University of Toronto:** Honourable senators, thank you for inviting me here this morning. I am here to speak in support of the bill, which I think is very good, very well-constructed and very thoughtfully drafted, and which reflects a positive contribution to Canadian policy.

I have provided a written brief and will speak a bit to the issues in it. I will not, however, repeat its contents precisely. You can read my, hopefully, eloquent, or at least entertaining, prose and get something out of it.

I will divide my comments this morning into three parts. I will address the changing nature of international law, which senators asked Mr. Rae about. I will talk about the place of sovereign immunity law within the general rubric of the rule of law, which is another issue this committee was inquiring about this morning. I will finish with a few words on terrorism and politics and what I believe is the very well-thought-out design of this bill to address those issues.

On the changing nature of international law, it is true that it is not the fastest moving body of law in the world. I teach it at the University of Toronto, and we do have to update our case materials every year. It does move at a visible pace.

The well-known 1977 *Trendtex Trading* case before England's appeal court was a sovereign immunity case. It had to do with whether England would move from the old absolute immunity standard to a more restrictive immunity standard, that is to say, to exempt the commercial activities of sovereign states from the sovereign immunity rule.

England had not legislated on the subject, so the appeal court had to look around for advice on what to do about it. The mercurial Lord Denning, always good for a one-liner, said, "I would use of international law the words which Galileo used of the earth: 'But it does move.'"

It does move. We might not always see it; we might have to take some perspective on it. Eventually though, it does move, and we are ready, in this bill, for yet another move, or at least for Canada to implement one of international law's new moves.

In 1999, the English House of Lords said that it moved again with the *Pinochet* case, that is to say, there can be no sovereign immunity for criminal charges based on gross violation of international human rights. Sovereign immunity theoretically

**M. Rae :** C'est moi qui vous remercie. J'ai été fortement impressionné par la civilité des échanges.

**La présidente :** Je tiens surtout à vous remercier d'avoir corrigé mon erreur. Je songeais à des affaires judiciaires plus récentes, mais vous avez clarifié les choses.

Sénateurs, nous avons le grand plaisir d'accueillir notre deuxième témoin de ce matin, le professeur Ed Morgan, de la Faculté de droit de l'Université de Toronto.

Bienvenue et merci d'être venu nous rencontrer. Vous pouvez lire votre exposé, après quoi nous vous poserons des questions.

**Ed Morgan, professeur, faculté de droit, Université de Toronto :** Honorables sénateurs, merci de m'avoir invité à venir vous rencontrer ce matin. Je suis en faveur du projet de loi : c'est une mesure législative à la fois excellente, bien structurée et soigneusement rédigée qui apporte une contribution positive à la politique canadienne.

J'ai soumis un mémoire écrit. Je vais aborder certains des points soulevés dans celui-ci. Je n'en ferai toutefois pas la lecture. Vous pouvez lire ma prose éloquente, ou à tout le moins divertissante, et en tirer, je l'espère, quelque chose.

Je vais diviser mes commentaires en trois parties. Je vais d'abord vous parler de l'évolution du droit international, un sujet sur lequel les sénateurs ont interrogé M. Rae. Ensuite, je vais dire quelques mots au sujet de la Loi sur l'immunité des États et de la primauté du droit, une autre question que le Comité a abordée ce matin. Enfin, je vais parler de terrorisme et de politique, et aussi de la façon réfléchie dont le projet de loi aborde ces questions.

Pour ce qui est de l'évolution du droit international, il est vrai que ce droit n'évolue pas très rapidement. J'enseigne à l'Université de Toronto et nous devons mettre à jour nos dossiers tous les ans. Ce droit évolue effectivement très lentement.

L'affaire bien connue *Trendtex Trading*, dont la Cour d'appel d'Angleterre a été saisie en 1977, portait justement sur l'immunité des États. Il s'agissait de déterminer si l'Angleterre devait passer de l'ancienne norme d'immunité absolue à une norme plus restrictive, c'est-à-dire exempter les activités commerciales des États souverains de la règle d'immunité des États.

Comme l'Angleterre n'avait pas de loi en la matière, la cour d'appel a dû se faire conseiller. Le versatile lord Denning, célèbre pour ses phrases-choc, a déclaré : « J'emploierais, pour décrire le droit international, les mêmes mots qu'a utilisés Galilée pour décrire la Terre : « Elle est en évolution permanente ».

Le droit international évolue lui aussi constamment, mais ce n'est pas toujours évident, sauf peut-être si on l'examine sous un angle particulier. Tôt ou tard, toutefois, il change, et le Canada est prêt, dans le projet de loi à l'étude, à en reconnaître un autre changement ou, du moins, à mettre en œuvre une nouveauté du droit international.

En 1999, la Chambre des lords britannique a reconnu que le droit international avait à nouveau changé à la suite de l'affaire *Pinochet*, c'est-à-dire qu'il ne peut pas y avoir d'immunité des États contre des poursuites pénales pour violation flagrante des

would have applied to General Pinochet because sovereign immunity and head of state immunity are directly linked in the classical international law frame of mind. The sovereign is literally the head of state, so what is good for the sovereign as a collectivity, as an embodiment of the nation, is also applicable to the sovereign himself or herself as head of state. The House of Lords said that they would not go that route, that they would not give him sovereign immunity from a criminal charge of gross violation of international human rights, which led to a reopening of the world of international criminal law.

After the *Pinochet* case, we had the impetus for negotiating the International Criminal Court; and international criminal law as a field of legal endeavour has really taken off, springboarding from the *Pinochet* case, from that movement in international law.

After the *Pinochet* case, the next logical move would be the removal of sovereign immunity when it comes to civil liability for gross violations of international human rights. That case has been argued in Ontario in a well-known case called *Bouzari*. Mr. Bouzari brought an action against Iran, and his point was that there should be no liability from civil actions for gross violations of human rights law. It was thoroughly canvassed in the Ontario courts, both at the trial level and at the Court of Appeal.

I will read to you a few sentences from the Ontario Superior Court's judgment in the *Bouzari* case. I am reading it for a couple of reasons, which will become obvious. Justice Swinton of the Ontario Superior Court of Justice, at paragraph 36 of her 2002 judgment in the *Bouzari* case, says:

To assist me with the international law issues under this heading, as well as the Charter arguments, expert opinion evidence on international law was given by Ed Morgan, an Associate Professor of International Law at the University of Toronto, on behalf of the plaintiff, and Christopher Greenwood, Q.C., who holds the Chair in International Law at the London School of Economics, on behalf of the intervenor, the Attorney General of Canada.

The Attorney General of Canada had intervened standing in the shoes of Iran. Iran did not appear to defend itself, but the Attorney General of Canada intervened and carried the sovereign immunity defence on behalf of the defendant.

In paragraph 52, Justice Swinton says:

In my view, Mr. Greenwood's opinion with respect to the interpretation of the Convention, as well as other issues of international law, is more persuasive than Mr. Morgan's.

You win a few, you lose a few.

Speaking of terrifying experiences, Justice Swinton, who I think is a brilliant jurist, was my professor of constitutional law in my first year of law school, so it was a fun experience all around.

droits fondamentaux internationaux. En théorie, l'immunité des États se serait appliquée au général Pinochet puisque l'immunité du chef d'État y est assimilée, selon le raisonnement classique en droit international. Le souverain est littéralement le chef d'État, de sorte que ce qui vaut pour l'État souverain, en tant qu'incarnation de la nation, s'applique aussi au chef d'État. La Chambre des lords a déclaré qu'elle n'emprunterait pas cette voie, qu'elle n'accorderait pas au général l'immunité d'État pour le soustraire à une accusation criminelle de violation flagrante du droit humanitaire international, ce qui a mené à un réexamen du droit pénal international.

Après l'affaire *Pinochet*, nous avons l'élan voulu pour négocier la création de la Cour pénale internationale, et c'est alors que le droit pénal international en tant que domaine d'activité juridique a vraiment pris son essor.

Après l'affaire *Pinochet*, l'étape logique suivante aurait été d'abolir l'immunité absolue contre des poursuites civiles pour les violations flagrantes du droit humanitaire international. Cette cause a été plaidée en Ontario dans la célèbre affaire *Bouzari*. M. Bouzari a poursuivi l'Iran, alléguant que cet État n'était pas à l'abri des poursuites civiles pour atteinte flagrante aux droits de la personne. L'affaire a été longuement débattue par les cours ontariennes, tant en première instance qu'en seconde.

Je vous lis quelques phrases de la décision rendue par la Cour supérieure de justice de l'Ontario dans l'affaire *Bouzari* pour plusieurs raisons, qui deviendront évidentes. Donc, la juge Swinton, de la Cour supérieure de justice de l'Ontario, a écrit, au paragraphe 36 de la décision de 2002 qu'elle a rendue dans l'affaire *Bouzari* :

Pour m'aider à cerner les questions de droit international dans cette affaire, de même qu'à trancher au sujet des arguments invoquant la Charte, Ed Morgan, professeur agrégé de droit international à l'Université de Toronto, a témoigné comme expert pour le demandeur alors que Christopher Greenwood, c.r. qui occupe la chaire de droit international au London School of Economics, a témoigné comme expert pour l'intervenant, soit le procureur général du Canada.

Le procureur général du Canada est intervenu pour le compte de l'Iran. L'Iran n'est pas venu se défendre, mais le procureur général du Canada est intervenu et a invoqué en son nom l'immunité des États.

Au paragraphe 52, la juge Swinton précise :

Selon moi, l'opinion de M. Greenwood concernant l'interprétation de la convention et d'autres points de droit international est plus convaincante que celle de M. Morgan.

Il faut bien reconnaître qu'on ne peut pas toujours avoir raison.

Tant qu'à parler d'expérience terrifiante, je signale que la juge Swinton, une brillante juriste, m'a enseigné le droit constitutionnel durant ma première année à la faculté de droit, de sorte que ce fut plutôt amusant de me retrouver devant elle.

Justice Swinton continues:

Mr. Morgan described Mr. Greenwood's approach as "too conservative", since it describes where international law has been, but not where it is going.

I teach this case every year. I like to think that if you have to lose a case that your students have to study, this is the best way to lose it, that is to say, I was too progressive and slightly ahead of my time.

Justice Swinton goes on to say:

During his testimony, Mr. Morgan candidly admitted that he was advocating a position where international law was going (and, in his view, should be heading).

That was five and a half years ago, and I hope we have evolved a bit in a half decade.

The next sentence in the judgment is the giveaway. Her Honour says:

At one point, he indicated that a trend was occurring, but no first step had been taken by any state to assert extraterritorial civil jurisdiction over a foreign state for acts of torture.

That is not quite accurate. That is to say, the United States has legislation that would address this type of situation.

What she meant to say is that no court has done it in the absence of legislative authorization. Courts around the world are waiting for their legislatures to take those steps. I know this because courts have said so in precisely so many words, following up on the *Pinochet* case, in which we find the House of Lords saying that there will be no sovereign immunity for criminal liability.

The *Al-Adsani* case asked the same question for civil liability. The House of Lords specifically said that the problem with the *Al-Adsani* case was that not only had England not legislated appropriately for this type of civil liability, but also what Lord Denning did in the *Trendtex* case could not be done. If a survey was taken around the world, not enough countries would be found that would have created an international custom. They are waiting for countries such as England. A few have been found, such as the United States. However, they are waiting for countries to legislate this. Courts will not do it on their own.

That is effectively what the courts of Ontario said. Justice Swinton's judgement was confirmed by the Ontario Court of Appeal, which stated that we have to wait for the legislature to implement this lifting of sovereign immunity for the purposes of civil liability.

My submission today is that international law norms and international law rules do move. However, they do not get pushed there by courts. Courts will reflect what governments and legislatures do. It is up to this body and to Parliament,

La juge Swinton ajoute :

M. Morgan a décrit l'approche de M. Greenwood comme étant « trop prudente », parce qu'il décrit le droit international tel qu'il était, non pas tel qu'il devient.

Je parle de cette affaire à mes étudiants chaque année. J'aime bien croire que, s'il faut perdre une cause que vos charges étudieront, autant que ce soit pour avoir été trop progressiste et légèrement en avance sur son époque.

La juge Swinton rajoute :

Durant son témoignage, M. Morgan a candidement admis qu'il défendait une position représentant ce que deviendra (et selon lui ce vers quoi devrait s'orienter) le droit international.

C'était il y a cinq ans et demi déjà, et j'espère que nous avons évolué un peu depuis lors.

La phase qui suit est révélatrice. Son honneur le juge déclare :

À un moment donné, il a précisé qu'une tendance se manifestait, mais qu'aucun État n'avait commencé à affirmer une juridiction civile extraterritoriale à l'égard d'un État étranger ayant commis des actes de torture.

Ce n'est pas tout à fait vrai. En effet, les États-Unis ont adopté une loi qui porte sur ce genre de situations.

Ce qu'elle voulait dire, c'est qu'aucun tribunal ne l'a fait en absence d'une loi habilitante. Les tribunaux du monde entier attendent que les assemblées législatives prennent ces mesures. Je le sais, parce que les cours l'ont affirmé en autant de mots, après l'affaire *Pinochet*, dans laquelle la Chambre des lords déclare qu'il n'y a pas d'immunité d'État contre les poursuites criminelles.

L'affaire *Al-Adsani* a porté sur la même question de responsabilité civile. La Chambre des lords a précisé que le problème posé par l'affaire *Al-Adsani* était que, non seulement l'Angleterre n'avait pas légiféré comme il convient pour permettre ce genre de poursuite civile, mais également que ce que lord Denning avait fait dans l'affaire *Trendtex* ne pouvait se faire. Si une étude était menée à l'échelle planétaire, on se rendrait compte que trop peu de pays ont reconnu le principe dans leurs lois pour pouvoir parler d'une coutume internationale. Ils attendent de voir ce que vont faire d'autres pays comme l'Angleterre. Quelques-uns l'ont fait, comme les États-Unis. Cependant, les cours attendent que les pays adoptent des lois. Elles n'agiront pas de leur propre chef.

C'est, dans les faits, ce que les cours de l'Ontario ont affirmé. L'arrêt de la juge Swinton a été confirmé par la Cour d'appel de l'Ontario, qui a affirmé qu'il faut attendre que l'assemblée législative adopte une loi de mise en œuvre de cette levée de l'immunité des États contre les poursuites civiles.

Je soutiens aujourd'hui que les normes et les règles du droit international évoluent effectivement. Cependant, ce ne sont pas les cours qui les font évoluer. Les cours reflètent les mesures adoptées par les gouvernements et les assemblées législatives.

generally, to set this in motion. Courts will reflect this once it is set in motion, but we cannot rely on judicial developments alone. Judicial developments have to fall on the heels of legislative developments.

That is only fair, given that this is a matter of important public policy and has a political element to it. We do not want courts to take these initiatives completely on their own. We want them to take the signal that Parliament gives them. That is my first point about the moving of international law; it is waiting for Parliament to move it.

My second point deals with the rule of law, which leads to the question of why we have sovereign immunity. Also, in terms of the rule of law and the international rule of law, what are we doing to international legal theory when we restrict sovereign immunity or add yet one more exemption to the usual sovereign immunity rule?

I can best illustrate the debate here and tell you what this is all about and where the rule of law fits in by telling you about two cases decided by the Supreme Court of Canada, both in the same year, in 1943. Interestingly, two sovereign immunity cases came before the Supreme Court of Canada in 1943. Both were straight-up sovereign immunity questions and the Supreme Court — the same bench — went different ways on the two questions in the same year. The two cases are *Reference re Foreign Legations* and *Reference re U.S. Forces*. They were two sovereign immunity cases with two different conclusions.

In my opinion, neither is right and neither is wrong. They are both equally right under the circumstances and under their context. I will give you the quick versions of them.

In the *Foreign Legations* case, the question before the court was as follows: Can Ottawa sue foreign embassies to collect a property tax bill? Chief Justice Duff in 1943 addressed this by looking at first principles; looking through the entire history of sovereign immunity law, back to the judgment of Chief Justice Marshall in the Supreme Court of the United States in the famous *Schooner Exchange* case in 1812.

Chief Justice Duff repeated what Chief Justice Marshall said that sovereign immunity comes from the notion of the equality of states. That is why we have sovereign immunity. One state's courts are not supposed to sit in judgment of the acts of another state. No state can compel a foreign state to be a defendant in its own process.

C'est à ces organes et au Parlement, en règle générale, qu'il appartient d'amorcer le processus. Les cours en tiendront compte une fois que le processus est amorcé, mais nous ne pouvons miser uniquement sur des faits nouveaux sur le plan judiciaire. Les nouveautés judiciaires sont à la remorque des faits nouveaux sur le plan législatif.

Ce n'est que juste, étant donné qu'il s'agit là d'une question importante de politique gouvernementale et qu'elle comporte une dimension politique. Nous ne souhaitons pas que les cours se substituent à nos législateurs pour prendre ces initiatives. Nous souhaitons qu'elles se conforment au message envoyé par le Parlement. C'est le premier point que je souhaitais faire valoir au sujet de l'évolution du droit international. Il faut que le Parlement agisse pour qu'il y ait changement.

Mon deuxième point porte sur la primauté du droit, ce qui nous porte à nous interroger sur la raison d'être de l'immunité des États. De plus, en ce qui concerne la primauté du droit et la prééminence du droit international, qu'arrive-t-il à la théorie légale internationale quand nous limitons l'immunité des États ou que nous prévoyons une autre exemption à la règle habituelle de l'immunité des États?

La meilleure façon d'illustrer le débat dans ce cas et de vous en faire comprendre l'objet, de vous situer en contexte, est de vous parler de deux affaires dans le cadre desquelles la Cour suprême du Canada a rendu des arrêts contradictoires la même année, c'est-à-dire en 1943. Fait intéressant, la Cour suprême du Canada a été saisie de deux renvois relatifs à l'immunité de l'État cette année-là. Les deux mettaient directement en cause l'immunité des États, et la Cour suprême — le même banc — a rendu des décisions contraires au cours de la même année. Je parle du renvoi intitulé *Reference re Foreign Legations* et du renvoi intitulé *Reference re U.S. Forces*. Vous y trouverez deux affaires mettant en cause l'immunité des États dans lesquelles la cour est arrivée à deux conclusions différentes.

À mon avis, ni l'un ni l'autre de ces arrêts n'est bon ou mauvais. Les deux se valent, selon le contexte. Je vais vous les résumer brièvement.

Dans le renvoi *Foreign Legations*, voici la question au sujet de laquelle devait se prononcer la cour : Ottawa peut-il poursuivre les ambassades étrangères qui ne paient pas les taxes foncières? Le juge en chef Duff a pris cette cause en délibéré en 1943 en s'attardant tout d'abord aux principes. Il a donc passé en revue tout l'historique du droit d'immunité des États, jusqu'à la décision rendue en 1812 par le juge en chef Marshall, de la Cour suprême des États-Unis, dans la fameuse affaire *Schooner Exchange*.

Le juge en chef Duff a repris ce qu'avait dit le juge en chef Marshall, soit que l'immunité des États vient du principe d'égalité des États. C'est la raison pour laquelle il existe une immunité des États. En effet, un État n'est pas soumis à la juridiction d'un autre État. Aucun État ne peut obliger un État étranger à se soumettre à ses tribunaux.

Today in Ontario, we have modernized all the forms of action. However, if you recall — those of you who are lawyers or who practiced in the courts prior to the civil procedure reform in, I believe, 1984 — we used to have the old writ of summons.

You would start off a legal action with a writ of summons, which they still have in England. In any ordinary civil suit, the writ of summons commands the defendant in the name of Her Majesty to appear at such a place at such a date.

This is just an illustration of why we have sovereign immunity. Her Majesty cannot command her equal. Her Majesty is not supposed to be commanding a foreign sovereign to appear in her courts. That is what Chief Justice Duff said in the *Foreign Legations* case.

The international rule of law is that all sovereigns are equal. That is where sovereign immunity originates. We are not supposed to subject a sovereign to the commands of a foreign sovereign to appear and be judged by its sovereign equal. International law is where sovereigns are equal. We know they are not equal in international politics, in economics or in military strength. However, law is the one place where each sovereign is supposed to have equal rights and stature. The consequence of this strict equality, as I said, is no passing judgment by one sovereign in the courts of another.

If there is a complaint, sovereigns are supposed to deal with that as equals on the diplomatic level or in international forums. Therefore, to protect this notion of the international rule of law and the equality of states, we have traditionally given each state immunity in the other state's domestic arena. That was the conclusion of Chief Justice Duff in the *Foreign Legations* case.

The other 1943 case was a case called *Reference re U.S. Forces*. It raised the problem of the potential criminal liability of American soldiers who commit crimes while stationed here in Canada. During the Second World War, in 1943, due to the coordinated war effort, many American soldiers were stationed across bases in Canada or in naval bases in Canada.

A soldier in uniform is a classic appendage of his or her sovereign. A soldier in uniform might also be subject to sovereign immunity for his or her criminal acts. Again, the Supreme Court went into a review of what sovereign immunity is all about. This time Justice Rand wrote the judgment of the Supreme Court. He more or less said that granting the foreign soldiers stationed here sovereign immunity for acts that they commit while in the confines of their own base — albeit, that the base is on Canadian territory — is fine. That conforms to the idea that we have invited in our sovereign equal on an equal playing field, and we will let them take care of their own internal disciplinary and prosecutorial matters.

Aujourd'hui, en Ontario, nous avons modernisé toutes les formes de procédure. Cependant, si vous vous en rappelez — ceux d'entre vous qui étaient avocats ou qui ont pratiqué le droit avant la réforme de la procédure civile en 1984, je crois —, nous avons le vieux bref d'assignation.

Ainsi, on pouvait lancer une poursuite juridique au moyen d'un bref d'assignation, bref qui existe encore en Angleterre. Dans toute poursuite ordinaire au civil, le bref d'assignation oblige la défense, au nom de Sa Majesté, à comparaître à tel endroit et à telle date.

Voilà qui sert simplement à illustrer pourquoi l'immunité des États existe. En effet, un égal n'a pas d'autorité sur son égal. Sa Majesté n'est pas censée pouvoir ordonner à un souverain étranger de comparaître devant ses tribunaux. C'est ce que le juge en chef Duff a dit dans l'affaire *Foreign Legations*.

La primauté du droit international repose sur le principe que tous les souverains sont égaux, d'où l'immunité des États. Nous ne sommes pas censés soumettre un souverain aux ordres d'un autre souverain et lui faire subir le jugement de son égal. C'est en droit international que les souverains sont égaux. Nous savons qu'ils ne le sont pas en termes de politique internationale, d'économie ou de puissance militaire. Cependant, le droit international est l'un des rares domaines où chaque souverain a les mêmes droits et la même importance que ses homologues. La conséquence de cette stricte égalité, comme je l'ai dit, c'est qu'un souverain ne peut pas traduire un autre souverain devant ses tribunaux.

S'il y a une plainte, les souverains sont censés traiter d'égal à égal, par les voies diplomatiques ou en passant par les tribunes internationales. Par conséquent, en vue de protéger ce principe de la primauté du droit international et de l'égalité des États, nous nous sommes toujours accordés l'un l'autre l'immunité d'État sur le territoire de l'autre. C'est la conclusion à laquelle en est venu le juge en chef Duff dans le renvoi *Foreign Legations*.

L'autre arrêt rendu en 1943 était intitulé *Reference re U.S. Forces*. Il portait sur une éventuelle responsabilité criminelle des soldats des États-Unis qui commettaient des crimes alors qu'ils étaient stationnés au Canada. Durant la Seconde Guerre mondiale, en 1943, en raison d'un effort de guerre coordonné, de nombreux soldats américains ont été stationnés au Canada.

Le soldat en uniforme est le prolongement classique de son souverain. Le soldat en uniforme pourrait aussi être visé par l'immunité des États dans le cas d'actes criminels. À nouveau, la Cour suprême s'est penchée sur l'immunité des États. Cette fois, c'est le juge Rand qui a rédigé l'arrêt. Il a plus ou moins affirmé qu'on peut accorder aux soldats étrangers en garnison ici l'immunité des États pour des actes qu'ils commettent pendant qu'ils se trouvent sur leur propre base — même si cette base se trouve en territoire canadien. Voilà qui correspond à l'idée que nous avons invitée le souverain égal chez nous selon les mêmes règles et que nous allons le laisser régler lui-même ses problèmes internes de discipline ou de poursuite.

However, when it comes to a crime that an American soldier might have committed in Canada while off base or off duty, among Canadian civilians, that version of sovereignty immunity in effect, Justice Rand felt, would put the American soldiers and American sovereignty above the law. Those of you who have looked at Canadian constitutional law, will know Justice Rand is the great champion of the rule of law; the classic Albert Venn Dicey's version of the rule of law that everyone is equal before the law, and no one is above the law not even the domestic Crown. That was Dicey's version of the rule of law in England.

In Canada, in the famous *Roncarelli* case, not even Maurice Duplessis was above the law. Everyone from a prime minister or premier on down must face the law as equals. The rule of law in Canada, in English constitutional tradition, means equality before the law. Everyone answers to the courts on an equal footing: Our government, as Justice Rand said, as well as foreign governments and every individual who comes before the courts; every citizen and every foreign individual.

For the sake of our domestic constitutional version of the rule of law, the Supreme Court said that we had to restrict sovereign immunity for crimes against Canadians, even if committed by an agent of a foreign state, at least when those crimes were committed inside Canada. That was 1943.

We are now ready for the next step. If agencies or agents sponsored by a foreign state commit crimes against Canadians outside of Canada, we are also ready for this version of the rule of law and will subject them to our courts.

We have two versions. When we lift sovereign immunity, many international lawyers will say that we are abandoning the international notion of equality of states.

We are not abandoning the international rule of law; we are simply replacing it with our domestic constitutional law. Justice Rand understood 60 years ago that this is a valid option for a rule of law society because we have to at some point stop the international notion of equality and trigger the domestic rule of equality. Otherwise, sovereign immunity on the international level becomes sovereign immunity on the domestic level. That is where this bill fits into the rule of law. We are simply embracing our constitutional notions of the rule of law.

**The Chair:** This is absolutely fascinating, but we do want to ask you questions.

**Mr. Morgan:** Give me two minutes on my last point of politics and terrorism and the good drafting of this bill.

Virtually everyone will say at some generic level that terrorism violates the most basic norms of human rights law. The prohibition against terrorism is what they call a *jus cogens* prohibition. That we know. It is a gross violation of human rights

Toutefois, lorsqu'il est question d'un crime qu'aurait pu commettre un soldat américain en territoire canadien alors qu'il se trouvait à l'extérieur de la base ou n'était pas en service, qu'il circulait parmi les civils canadiens, une pareille interprétation de l'immunité des États placerait, de l'avis du juge Rand, les soldats américains et les souverains américains au-dessus des lois. Ceux d'entre vous qui ont étudié le droit constitutionnel canadien savent que le juge Rand est le grand champion de la primauté du droit selon l'interprétation classique d'Albert Venn Dicey, de l'avis duquel chacun est égal aux yeux de la loi et que nul n'est au-dessus des lois, pas même la Couronne. C'est ainsi que Dicey interprétait la primauté du droit en Angleterre.

Au Canada, dans la célèbre affaire *Roncarelli*, même Maurice Duplessis n'était pas au-dessus des lois. Aux yeux de la loi, qu'on soit premier ministre ou autre, on est tous égal. La primauté du droit au Canada, dans la tradition constitutionnelle anglaise, signifie qu'on est égal aux yeux de la loi. Chacun répond aux tribunaux sur un pied d'égalité, qu'il s'agisse, comme l'a dit le juge Rand, du gouvernement national ou de gouvernements étrangers et cela inclut toute personne qui se présente devant les tribunaux, tous les concitoyens et tous les ressortissants étrangers.

Pour le bien de notre interprétation nationale et constitutionnelle de la primauté du droit, la Cour suprême a statué, en 1943, qu'il fallait restreindre l'immunité des États contre les crimes commis à l'endroit de Canadiens, même s'ils sont commis par l'agent d'un État étranger, du moins lorsque ces crimes sont commis au Canada même.

Nous sommes maintenant prêts à passer à l'étape suivante. Si des organismes ou des agents d'un État étranger commettent des crimes contre des Canadiens à l'extérieur du Canada, nous sommes également prêts à appliquer cette interprétation de la règle du droit et à les traduire devant nos tribunaux.

Il existe deux interprétations. Quand nous levons l'immunité des États, de nombreux juristes internationaux affirment que nous abandonnons le principe international d'égalité des États.

Nous n'y renonçons pas; nous le remplaçons simplement par notre droit constitutionnel national. Le juge Rand savait, il y a 60 ans, que c'est une option valable dans une société où règne le droit parce qu'il faut bien, à un moment donné, que s'arrête le principe international d'égalité et que se déclenche la règle d'égalité nationale, sans quoi l'immunité des États au niveau international devient l'immunité des États au niveau national. Voilà où se situe le projet de loi à l'étude par rapport à la primauté du droit. Nous ne faisons qu'appliquer des principes constitutionnels à la règle du droit.

**La présidente :** Voilà qui est tout à fait fascinant, mais je vous rappelle que nous avons des questions à vous poser.

**M. Morgan :** Donnez-moi deux minutes pour vous parler de mon dernier point, soit de la politique, du terrorisme et d'un bon texte de loi.

Presque tous reconnaîtront à un certain niveau que le terrorisme viole la plupart des normes fondamentales des droits humains. La prohibition contre le terrorisme est ce qu'on appelle la prohibition *jus cogens*. Cela, nous le savons. C'est une atteinte

law. Professor Cutler calls it a Nuremberg crime in some of his writings. We know it is also notoriously hard to define. Some of the questions earlier were getting at this.

In my view, it is a very good piece of draftsmanship that this bill targets the sponsors of listed terrorist entities. I take your earlier point, Madam Chair, that the list is limited; it is not an endless list. I would agree that it is not that easy for a new entity to get on this list. There should be some debate about this. I fully support the definition of terrorism that we have in section 83.01 of the Criminal Code. It is a very good definition. It is sound. It is based on international conventional definitions and the convention against terrorism financing. The Supreme Court adopted it for immigration law purposes in the *Suresh* case. It is a very good definition, but it does not solve all of the problems. Inevitably, there is some political element in assessing who is and is not a terrorist. Thinkers all over the world have tried to do this, and it is virtually impossible to entirely eliminate political value judgments in that equation, which is why we have a public process for listing terrorist organizations. To use the published list is a good thing because the published list is a transparent list.

The last controversial organization placed on the list was the Tamil Tigers. Substantial public debate took place about whether the Tamil Tigers truly belong on the list or not. That is appropriate. This is a good question for the government to be answering. We should not leave that to the courts. We should let the government, because it is transparently political, make that assessment first. The government makes it for the purposes of the Superintendent of Financial Institutions, our financial regulator. It makes it for the purposes of immigration law and for all kinds of purposes, and it should make it for these purposes as well. The courts can come to the already established list and find civil liability where there is the appropriate evidentiary record. Those are my submissions.

**Senator Baker:** Welcome to the committee. You have extensive experience, not just in being a recognized expert in international law but also in our courts, mostly at the level of the appeal court but certainly in the Superior Court of Justice, before the Supreme Court of Canada and in a variety of areas. For example, I recall you represented the Law Society of Upper Canada on the rules of insurance and the Epilepsy Association of Canada in an interesting case on the use of marijuana for medical purposes.

As a recognized expert in international law, you had to go through a procedure, first in the Superior Court, to be recognized as an expert before the court — which is a procedure in itself — and then to be recognized under the definition, I presume, of *R v. Finta* as an expert in international law and its applicability

flagrante au droit humanitaire. Le professeur Cutler le qualifie de « crime de Nuremberg » dans certains écrits. Nous savons qu'il est également notoirement difficile de définir une pareille expression. Certaines des questions posées tentaient de cerner ce point.

À mon avis, les rédacteurs du projet de loi à l'étude ont fait de l'excellent travail lorsqu'ils ont ciblé ceux qui commanditent les entités terroristes inscrites sur la liste. Je reconnais ce que vous avez dit tout à l'heure, madame la présidente, comme quoi la liste est limitée; ce n'est pas une liste infinie. Je reconnais qu'il n'est pas si facile de faire inscrire une nouvelle entité sur la liste. Il faudrait qu'on en débattenne. Je souscris entièrement à la définition de terrorisme que l'on retrouve à l'article 83.01 du Code criminel. C'est une fort bonne définition. Elle est solide. Elle s'appuie sur des définitions conventionnelles internationales et la convention contre le financement du terrorisme. La Cour suprême l'a adoptée à des fins de droit d'immigration dans l'affaire *Suresh*. C'est une excellente définition, mais elle ne résout pas tout. Inévitablement, le fait de décider qui est terroriste et qui ne l'est pas comporte une certaine dimension politique. Les penseurs du monde entier ont cherché des moyens de le faire de manière à en retrancher complètement la dimension politique, mais c'est pratiquement impossible, d'où la raison pour laquelle le mécanisme prévu pour ajouter des organismes à la liste des terroristes est public. Le recours à une liste publique est bon parce qu'il assure une certaine transparence.

Le dernier organisme controversé inscrit sur la liste était les Tigres tamouls. On a alors longuement débattu en public la question de savoir si les Tigres tamouls devraient vraiment y figurer. Voilà qui est approprié. C'est là une bonne question à laquelle il faut que le gouvernement réponde. Il ne faudrait pas laisser cette tâche aux tribunaux. Nous devrions la confier au gouvernement, parce que sur le plan politique, c'est transparent. Le gouvernement fait déjà une pareille évaluation aux fins du surintendant des institutions financières, qui est notre autorité de réglementation dans le domaine financier. Il le fait aux fins de l'application de la Loi sur l'immigration et à toutes sortes d'autres fins, de sorte qu'il devrait le faire également à cette fin. Les cours peuvent se servir de la liste déjà établie et constater qu'il y a responsabilité civile lorsque la preuve est suffisante. C'est ce que je soutiens.

**Le sénateur Baker :** Soyez le bienvenu au comité. Vous avez beaucoup d'expérience non seulement en tant qu'expert reconnu du droit international, mais également devant nos tribunaux, surtout devant la Cour d'appel, mais sûrement aussi devant la Cour supérieure de justice, la Cour suprême du Canada et diverses autres cours. Ainsi, je me rappelle que vous avez représenté le Barreau du Haut-Canada concernant les règles d'assurance et Épilepsie Canada dans une cause intéressante concernant l'utilisation de la marijuana à des fins médicinales.

En tant qu'expert reconnu du droit international, vous avez dû vous soumettre à une procédure — une véritable procédure —, d'abord à la Cour supérieure, pour être reconnu comme expert-témoin judiciaire, puis vous faire reconnaître au sens de, je présume, *R c. Finta* comme un expert du droit international et

to domestic law in Canada. Now that you are an expert, the next case you go in, you are a recognized expert. As you know, that is the way of the system.

With the passage of this bill, as a recognized expert to be called in any future case that deals with a matter that arises out of this law, what would your opinion to the court be if we were to enact this measure as it is today, as it applies to a civil course of action in damages against a foreign state or an agent of the state?

**Mr. Morgan:** What would my opinion be?

**Senator Baker:** Yes. In other words, were you to be called by the applicant, would your opinion be that we have overcome the problems of the *Bouzari* case that you cited a moment ago? You said a date. To be exact, you said the Court of Appeal, 2002. It was 2004.

**Mr. Morgan:** I was quoting from the trial judgment.

**Senator Baker:** Have we overcome the problems that were identified by the Superior Court judge in the *Bouzari* case so that this action would be successful?

**Mr. Morgan:** The *Bouzari* case was a human rights violation, not terrorism per se, so it is not precisely applicable. However, if we put the *Bouzari* case in the terrorism context, I would say so. That is to say, we have overcome that Iran could no longer take advantage of the sovereign immunity defence for having sponsored an act of terrorism.

**Senator Baker:** There was some concern in a previous meeting we had about the process by which one brings the action under the State Immunity Act, which has a set of rules unto itself written into the act, in section 9, in which service of the originating document would be in a manner agreed to by the state or in a manner provided in subsection 9(2). The manner provided in subsection 9(2) is that the originating document would be delivered to the Deputy Minister of Foreign Affairs or a person designated by him for that purpose who shall transmit it to the foreign state. It goes on to say that the service of the document to the foreign state is at the date that the Deputy Minister of Foreign Affairs has certified that a copy of the document has been transmitted to the foreign state.

There was some concern raised here in the committee that perhaps the Deputy Minister of Foreign Affairs would refuse to serve the document on the foreign state. It was suggested by one of the members that perhaps, in that case, one would seek an order of mandamus to order the Deputy Minister of Foreign Affairs to serve the document. Do you have any thoughts on that?

de son applicabilité aux lois nationales canadiennes. Maintenant que vous êtes officiellement reconnu comme étant un témoin expert, la prochaine fois que vous irez témoigner dans une affaire, votre compétence sera établie. Comme vous le savez, c'est ainsi que fonctionne le système.

Si le projet de loi à l'étude est adopté, en tant qu'expert reconnu pouvant être appelé à témoigner dans des causes futures mettant en jeu cette loi, quelle serait votre opinion juridique si nous faisons entrer en vigueur la mesure à l'étude telle quelle, telle qu'elle s'applique à une poursuite en dommages-intérêts contre un État étranger ou l'agent d'un pareil État?

**M. Morgan :** Quelle serait mon opinion?

**Le sénateur Baker :** Oui. En d'autres mots, si le demandeur vous demandait de témoigner comme expert à son procès, quelle serait votre opinion : estimeriez-vous que nous avons surmonté les problèmes posés par l'affaire *Bouzari* dont vous avez parlé tout à l'heure? Vous avez mentionné une date. Pour être plus exact, vous avez parlé d'un jugement de la Cour d'appel de 2002. En fait, il a été rendu en 2004.

**M. Morgan :** Je vous citais un passage de la décision de première instance.

**Le sénateur Baker :** Avons-nous surmonté les problèmes qui ont été repérés par la juge de la Cour supérieure dans l'affaire *Bouzari*, de sorte que le requérant pourrait avoir gain de cause?

**M. Morgan :** L'affaire *Bouzari* portait sur une question de violation des droits de la personne, non pas sur un acte de terrorisme comme tel, de sorte que cette loi ne s'y appliquerait pas vraiment. Cependant, si l'affaire *Bouzari* se situait dans un contexte de terrorisme, je dirais que oui. J'estime que nous avons surmonté le problème posé par le fait que l'Iran a pu invoquer son immunité d'État pour ne pas répondre du fait qu'il a commandité un acte de terrorisme.

**Le sénateur Baker :** Durant une audience antérieure, nous avons exprimé des préoccupations au sujet du processus grâce auquel on entame une poursuite en vertu de la Loi sur l'immunité des États, qui comporte une série de règles, à l'article 9, selon lesquelles la signification de l'acte introductif d'instance se ferait de la manière convenue par l'État ou prévue au paragraphe 9(2). Or, aux termes de ce paragraphe, l'acte introductif d'instance serait signifié au sous-ministre des Affaires étrangères ou à la personne qu'il a désignée à cette fin qui le transmettrait par la suite à l'État étranger. Le paragraphe précise également que la signification de l'acte à l'État étranger est réputée avoir eu lieu à la date à laquelle le sous-ministre des Affaires étrangères a certifié que copie du document a été transmise à l'État étranger.

Certains membres du comité craignaient que le sous-ministre des Affaires étrangères refuse peut-être de signifier l'acte à l'État étranger. Un des membres a laissé entendre qu'il faudrait peut-être, dans ce cas, avoir une ordonnance de mandamus pour obliger le sous-ministre des Affaires étrangères à le faire. Qu'en pensez-vous?

**Mr. Morgan:** I had not thought about this before you raised the question, but now that you mention it, this would not be different in a terrorism case than it is in a commercial case. Currently, you can sue a foreign sovereign state for a commercial wrongdoing. It is common now, because sovereign states and their agencies are engaged in market transactions. We have many lawsuits against foreign sovereigns, and we use the mechanism of the deputy minister to effect service for commercial claims.

This new exemption to foreign sovereign immunity would not add anything new, but you may be flagging it as a concern that if it is more sensitive than a commercial lawsuit, maybe the deputy minister would exercise some political discretion that he is not supposed to be doing. The deputy minister is a mechanism for service for convenience sake, if nothing else. It is not supposed to be a moment to exercise political judgment. If I were advising a plaintiff or a plaintiff's lawyer who encountered problems with service, the easier route than seeking an order of mandamus, which could get you into a legal battle with the ministry itself, would be to ask for alternative service; that is, to seek leave from the court for an alternative form of service and simply serve the foreign sovereign state in the way you would serve a corporate entity.

This has been done in the United States. Because they have a lot of terrorism civil suits going through the courts in the United States, in particular against Iran, plaintiffs' lawyers have a hard time serving the Iranian government in the United States. Even the U.S. postal service will not take a courier package there. They seek leave for alternative service, and they use all sorts of other mechanisms. They have someone serve the Iranian ambassador in London instead of doing it through the U.S. Department of State, because the U.S. Department of State does not want to have any connection with Iran, even to sue them.

Alternatives exist, and courts are flexible in handling those difficulties.

**Senator Baker:** In conclusion, the professor is always right on these matters, and he is right again. Section 9(4) of the State Immunity Act says:

Where service on an agency of a foreign state cannot be made under subsection (3), a court may, by order, direct how service is to be made.

Subsection (3) refers to the deputy minister.

That is the procedure we will be following after the passage of this bill.

**Senator Di Nino:** Welcome, Mr. Morgan. Your experience shows. You are very well-versed in these issues, much more so than most of us.

**M. Morgan :** Je n'ai pas réfléchi à cette question, mais maintenant que vous en parlez, il n'y aurait pas beaucoup de différence entre une cause mettant en jeu du terrorisme et une cause commerciale. Actuellement, on peut poursuivre un État souverain étranger pour une faute commerciale. C'est maintenant pratique courante, parce que les États souverains et leurs agents s'engagent dans des transactions de cette nature. Nous avons de nombreuses poursuites contre des États souverains étrangers, et nous passons par le sous-ministre pour leur signifier l'acte.

Cette nouvelle exception à l'immunité de l'État étranger n'ajouterait rien de nouveau, mais vous pourriez la signaler comme source de préoccupation, dire que si la question est plus délicate qu'une simple poursuite commerciale, le sous-ministre pourrait peut-être exercer un certain pouvoir discrétionnaire de nature politique qu'il n'est pas censé avoir. Le sous-ministre est une voie de signification de l'acte par souci de commodité, à défaut d'autre chose. Ce n'est pas censé être l'occasion de faire du discernement politique. Si j'avais à conseiller un intimé ou son avocat qui avait éprouvé des difficultés avec la signification de l'acte, plutôt que de demander une ordonnance de mandamus, qui pourrait se transformer en bataille juridique avec le ministère comme tel, il serait plus facile de demander une autre signification; c'est-à-dire demander à la cour la permission de signifier à nouveau l'acte directement à l'État souverain étranger comme vous le feriez à une personne morale.

Cela s'est déjà fait aux États-Unis. Parce qu'ils ont beaucoup de poursuites civiles en matière de terrorisme en instance, particulièrement contre l'Iran, les avocats des demandeurs ont de la difficulté à signifier l'acte au gouvernement de l'Iran aux États-Unis. Même le service postal des États-Unis n'y livrera pas un colis par messagerie. Ils demandent alors la permission de signifier autrement, et ils ont recours à toutes sortes d'autres mécanismes. Ainsi, un mandataire signifie l'acte à l'ambassadeur d'Iran à Londres, plutôt que de le faire en passant par le département d'État des États-Unis, parce que le département ne souhaite pas avoir quelque contact que ce soit avec l'Iran, même dans le cadre d'une poursuite.

Il existe d'autres moyens de le faire, et les cours donnent une certaine marge de manœuvre pour surmonter ces difficultés.

**Le sénateur Baker :** En conclusion, il faut faire confiance au professeur, qui a toujours raison en la matière, et à nouveau il a raison. On peut lire, au paragraphe 9(4) de la Loi sur l'immunité des États :

Dans les cas où la signification à un organisme d'un État étranger ne peut se faire conformément au paragraphe (3), le tribunal peut, par ordonnance, prescrire le mode de signification.

Le paragraphe (3) porte sur le mode de signification qui passe par le sous-ministre.

C'est la procédure que nous suivrons après l'adoption du projet de loi à l'étude.

**Le sénateur Di Nino :** Monsieur Morgan, soyez le bienvenu. On voit que vous avez de l'expérience. Vous êtes très bien versé dans ces dossiers, beaucoup plus que la plupart d'entre nous.

The issue of definition of terrorist conduct has been discussed at this committee, and I am not sure it has been totally resolved. When the Canadian Coalition Against Terror, C-CAT, representatives appeared before us, they proposed amending Bill S-225 by replacing the words “terrorist conduct” with the words “terror sponsorship.” Will you give us your opinion on whether that would best serve the proposed objective of this bill?

**Mr. Morgan:** You are talking about the amendments in this bill to the State Immunity Act?

**Senator Di Nino:** Yes, I believe it is proposed new section 2.1(1).

**Mr. Morgan:** I see, because it might not be direct terrorist conduct engaged in by the foreign state; it would be an indirect form of terrorist conduct, namely, the sponsorship or financing.

I hate to answer something such as this off the top of my head because words inevitably reverberate elsewhere, and we should all think about every word used in a statute such as this. I do see the point.

Sometimes we are, of course, accusing foreign states of direct acts of terrorism. We all may remember the *Ahani* case. Mr. Ahani was an agent of the Iranian Ministry of Intelligence and Security, the notorious MIS, which was found by the Federal Court of Canada to be a terrorist organization, and Mr. Ahani was found to be a terrorist agent on its behalf.

In that instance, you have a government agency engaging in direct terrorism. However, more typically, it is not the direct terrorist conduct. I do take the point that that seems to imply a directness that we are not talking about in most of these lifting of sovereign immunity cases. Sponsorship is more in line with what we are saying, but it may be both conduct and sponsorship.

I would have to think more about this.

**Senator Di Nino:** I would be happy if you undertook, if you wish, to give us a written opinion in the next few days. That would be just as valuable.

**The Chair:** Yes, we would very much appreciate that.

This question arose when we first began asking about this new phrase in our law, “terrorist conduct.” Previously, in the Anti-terrorism Act, we referred to “terrorist activity,” and we grappled with why the language here is not the same. At the same time, as Senator Di Nino has mentioned, the suggestion was made that the words “terrorist conduct,” which appear several times in the portions of this bill dealing with the State Immunity Act, should be changed to “terrorist sponsorship,” which perhaps

Notre comité a discuté de la définition de l'activité terroriste, et je ne suis pas sûr que le problème est entièrement réglé. Quand les porte-parole de la Canadian Coalition Against Terror, c'est-à-dire C-CAT, ont témoigné, ils ont proposé que soit modifié le projet de loi S-225 en remplaçant l'expression « activité terroriste » par l'expression « commandite de la terreur ». Pouvez-vous nous dire si, selon vous, cette nouvelle expression nous permettrait de mieux atteindre l'objectif du projet de loi à l'étude?

**M. Morgan :** Vous parlez de modifications apportées à la Loi sur l'immunité des États dans le projet de loi à l'étude?

**Le sénateur Di Nino :** Oui. Je crois qu'il s'agit du nouveau paragraphe 2.1(1).

**M. Morgan :** Je vois. La raison serait que l'État étranger ne se livre peut-être pas directement à une activité terroriste, qu'il pourrait s'agir d'une forme indirecte, par exemple en finançant ou en commanditant le groupe en question.

Je déteste répondre à de pareilles questions sans avoir pu les examiner, parce que les mots utilisés ont inévitablement des effets ailleurs, et il faudrait bien peser chaque mot dans une pareille loi. Mais je vois le sens de votre question.

Parfois nous accusons, naturellement, des États étrangers d'actes directs de terrorisme. Tous se souviennent de l'affaire *Ahani*. M. Ahani était un agent du tristement célèbre ministère du Renseignement et de la Sécurité d'Iran qui a été reconnu par la Cour fédérale du Canada comme étant un organisme terroriste, et M. Ahani a été déclaré terroriste agissant pour le compte du ministère.

Dans ce cas, vous êtes aux prises avec un organisme gouvernemental engagé directement dans des actes de terrorisme. Cependant, plus typiquement, il ne s'agit pas d'une activité directe. Je comprends ce que vous dites, en ce sens que l'expression utilisée laisse entendre qu'il s'agit d'une activité directe alors que ce n'est pas le cas la plupart du temps. La commandite correspond davantage à ce dont il est question, mais ce pourrait être à la fois des activités directes et de la commandite.

Il faudrait que j'y réfléchisse davantage.

**Le sénateur Di Nino :** Vous me rendriez vraiment heureux si vous pouviez nous envoyer par écrit votre opinion au cours des prochains jours. Ce serait vraiment utile.

**La présidente :** Oui. Nous vous en serions très reconnaissants.

La question a été soulevée quand nous avons commencé à interroger les témoins au sujet de cette nouvelle expression de la loi, soit le « comportement terroriste ». Auparavant, dans la Loi antiterroriste, il était question d'« activités terroristes », et nous nous sommes demandé pourquoi la même expression n'avait pas été reprise. Parallèlement, comme l'a mentionné le sénateur Di Nino, on a proposé que l'expression « activités terroristes », qui figure à plusieurs reprises dans les parties du projet de loi à

raises more questions, as you suggest. Your learned opinion would be very welcome.

**Senator Di Nino:** I appreciate that, Mr. Morgan.

Another area on which some discussion has taken place is the involvement of the two ministers. Clause 5 of Bill S-225 specifically states in the proposed new section 12.1(1) the following:

. . . the Minister of Finance and the Minister of Foreign Affairs shall, to the fullest extent practicable, assist any judgment creditor or the court that has rendered the judgment in identifying, locating, and executing against the property of that foreign state or any agency or instrumentality of the foreign state.

That raises a number of questions as to whether that is appropriate, and we think that if it is a law, it is appropriate. Do you agree with that?

**Mr. Morgan:** I do think it is appropriate. I do not think it is dramatic, that is to say, it does not give the ministers any new powers. It simply asks them to use their best efforts and good offices to help the judgment creditor realize judgment on the debtor. It is more of an information-sharing mandate than an actual creation of new powers.

In that respect, I would say that there is nothing inappropriate about it. It is not easy. I know that plaintiffs who have achieved judgments against state sponsors of terror in U.S. courts have a hard time locating the assets.

I keep referring to Iran because that is the country with the most cases against it at the moment. Iran has oil dealings all over the world and is heavily engaged in international trade, but under a cloak of confidentiality and secrecy that parastatal organizations can have. They operate through state organizations, not through publicly traded entities. It is not easy to locate the assets of such states and pin them down at any given time.

If the Minister of Foreign Affairs could use whatever good offices and information he or she has to locate at least assets in Canada, that would be helpful. However, I do not think it gives the minister any extra powers to seize assets. That has to be done in accordance with normal judicial process.

**Senator Di Nino:** Another question that was raised with regard to this is the potential refusal by the Minister of Finance or the Minister of Foreign Affairs to provide these types of assistance. What would your view be on that, assuming that this bill passed and that became part of the amended State Immunity Act?

**Mr. Morgan:** It says "shall," not "may." The way it is drafted, it is mandatory for the two ministers to come to the assistance of the plaintiff. An amount of flexibility is there, obviously, with the

l'étude traitant de la Loi sur l'immunité des États, soit remplacée par « commandite du terrorisme », ce qui soulève peut-être encore plus de questions, comme vous l'avez dit. Nous vous serions très reconnaissants de nous faire part de votre savante opinion.

**Le sénateur Di Nino :** Je vous en sais gré, monsieur Morgan.

La participation des ministres au processus a aussi donné lieu à certaines discussions. L'article 5 du projet de loi S-225 prévoit expressément l'ajout, au nouveau paragraphe 12.1(1) proposé :

[...] le ministre des Finances et le ministre des Affaires étrangères doivent, dans toute la mesure du possible, aider le créancier bénéficiaire du jugement ou le tribunal ayant rendu le jugement à identifier et localiser les biens de cet État ou d'un organisme ou personne morale de droit public de celui-ci, et à exécuter le jugement contre ces biens.

On s'est interrogé sur la pertinence de l'ajout, et nous estimons que, si la loi le prévoit, c'est qu'il est approprié. Êtes-vous d'accord avec cette position?

**M. Morgan :** J'estime effectivement qu'il est pertinent. Je ne crois pas qu'il soit dramatique, en ce sens qu'il ne confère pas aux ministres de nouveaux pouvoirs. Le projet de loi prévoit simplement qu'ils feront de leur mieux pour aider le créancier bénéficiaire à exécuter le jugement à l'encontre du débiteur. Il s'agit davantage d'un mandat d'échange d'information que de l'établissement comme tel de nouveaux pouvoirs.

À cet égard, je dirais qu'il n'y a rien d'inconvenant dans cette disposition. Il n'est pas facile de faire exécuter les jugements. Je sais que des créanciers qui ont obtenu aux États-Unis un jugement en leur faveur contre des États qui soutiennent le terrorisme ont eu beaucoup de difficultés à localiser les biens.

Je passe mon temps à citer l'Iran comme exemple parce que c'est l'État qui fait l'objet du plus grand nombre de poursuites actuellement. L'Iran conclut des transactions pétrolières partout dans le monde et il est massivement engagé dans le commerce international, mais sous le sceau de la confidentialité et du secret dont peuvent jouir des organismes paraétatiques. Il le fait par l'intermédiaire d'organismes étatiques plutôt que d'entités cotées en bourse. Il n'est pas facile de trouver les biens dans pareil cas et d'obtenir réparation.

Si le ministre des Affaires étrangères pouvait, par les moyens et l'information à sa disposition, localiser au moins les biens au Canada, ce serait utile. Toutefois, je ne crois pas que cela confère au ministre des pouvoirs supplémentaires de saisie des biens. La saisie doit se faire en suivant la procédure judiciaire habituelle.

**Le sénateur Di Nino :** Autre point qui a été soulevé à cet égard, il a été question de l'éventuel refus par le ministre des Finances ou le ministre des Affaires étrangères de fournir ce genre d'aide. Qu'en pensez-vous, en supposant que le projet de loi à l'étude sera adopté et qu'il modifiera la Loi sur l'immunité des États?

**M. Morgan :** Il y est question d'une obligation, non pas d'une possibilité. De la manière dont est libellé le projet de loi, les deux ministres sont obligés de porter assistance aux créanciers

words “to the fullest extent practicable.” It is hard to say in any given circumstance, without a concrete illustration, what is practicable to a minister and what is not. I suppose there may be some circumstances that are so politically or economically sensitive that it is not practicable to help out.

As I said, this is only an assistance. Typically, you will find judgment creditors hiring investigators to try to figure out where the next ship is pulling into port or where the next shipment of oil belonging to the foreign sovereign state against which you have a judgment is located. The minister can help you possibly as much as a private investigator or possibly not as much. It is not always certain that the ministers will know anything. The ministers typically do not track foreign assets; they track foreign policies and foreign relations.

My prediction would be that you will not find ministers adamantly refusing to assist. You may find them invoking the practicality point, that it is not practicable under the circumstances for us to start have investigating a foreign government’s assets or the location of their assets.

**Senator Di Nino:** I want to finish with a suggested amendment from the C-CAT.

C-CAT suggested in their appearance before the committee removing the obligation to assist with the execution against the property, in effect, asking the two ministers for assistance in identifying and locating the property, again, to the fullest extent possible. In your opinion, would that weaken the bill in its objective or would that be, in effect, a better way of involving the ministers?

**Mr. Morgan:** I do not think it would weaken it substantially.

It is quite helpful to a judgment creditor to have ministerial assistance in identifying and locating assets. There may be some out there, but I have to confess that I cannot think of a parallel example of ministerial assistance in executing assets.

The bill would be perfectly sound with or without it.

**Senator Joyal:** I would like to address the scope of the bill. Clause 1 of Bill S-225, which adds proposed new section 2.1(1) of the State Immunity Act, says:

For the purposes of this Act, a foreign state engages in terrorist conduct if that foreign state knowingly and recklessly provides, directly or indirectly, material support to an entity that is a listed entity as defined in subsection 83.01(1) of the Criminal Code.

If I understand the triggering of responsibility of the foreign state, it is when that state uses a listed entity. Let me provide a scenario.

Since we have that now, any state that wants to sponsor a terrorist initiative would simply have to go beyond the listed entities. For example, Libya could essentially commission their

bénéficiaires. Il existe une certaine marge de manœuvre, de toute évidence, étant donné l’expression « dans toute la mesure du possible ». Il est difficile de définir à l’avance, dans toute circonstance, sans exemple concret, ce que peut ou ne peut pas faire un ministre. Je suppose qu’il peut survenir des circonstances dans lesquelles les conséquences politiques ou économiques sont si lourdes qu’il ne conviendrait pas d’aider.

Comme je l’ai dit, il n’y est question que d’aider. Typiquement, les créanciers bénéficiaires de jugement engagent des détectives privés qui essaient de savoir où accostera le navire suivant, où se fera la livraison suivante de pétrole appartenant à l’État souverain étranger contre lequel ils ont eu gain de cause. Le ministre lui sera peut-être aussi utile que le détective privé, mais peut-être pas. Les ministres ne savent pas toujours tout. Typiquement, ils ne localisent pas les biens étrangers; ils suivent plutôt l’évolution des politiques et des relations étrangères.

D’après moi, les ministres ne refuseraient pas catégoriquement d’aider les victimes. Peut-être invoqueraient-ils des raisons d’ordre pratique, en disant que ce n’est pas possible, dans les circonstances, d’enquêter sur les biens d’un gouvernement étranger ou de localiser les actifs de cet État.

**Le sénateur Di Nino :** Je voudrais terminer avec un amendement proposé par la C-CAT.

Lorsqu’ils ont comparu devant le comité, les représentants de la C-CAT ont proposé de retirer l’obligation, pour les deux ministres, d’aider à exécuter le jugement visant les biens, et de leur demander seulement d’aider à identifier et à localiser les biens, encore une fois, dans toute la mesure du possible. Selon vous, cela affaiblirait-il le projet de loi ou serait-ce une meilleure façon de faire intervenir les ministres?

**M. Morgan :** Je ne crois pas que cela nuirait beaucoup.

L’aide ministérielle est très utile à un créancier bénéficiaire pour identifier et localiser les biens. Peut-être y a-t-il des exemples parallèles d’aide ministérielle pour l’exécution d’un jugement contre les biens, mais je dois avouer que je n’en connais aucun.

Le projet de loi serait parfaitement valable avec ou sans cette obligation.

**Le sénateur Joyal :** J’aimerais parler de la portée du projet de loi. L’article 1 du projet de loi S-225, qui propose l’ajout du nouveau paragraphe 2.1(1) dans la Loi sur l’immunité des États, indique :

Pour l’abdication de la présente loi, un État étranger se livre à une activité terroriste s’il fournit directement ou indirectement, sciemment ou sans se soucier des conséquences, un soutien matériel à une entité inscrite au sens du paragraphe 83.01(1) du Code criminel.

Si je comprends bien, ce serait quand un État étranger se servirait d’une entité inscrite pour commettre des attentats terroristes qu’il serait tenu responsable. Permettez-moi de vous soumettre un cas de figure.

Avec cela, tout État qui voudrait commanditer un acte terroriste n’aurait qu’à s’adresser à une entité non inscrite. Par exemple, la Libye pourrait demander à une entité qui ne

bombing through an entity that is not covered within the definition of the Criminal Code. Therefore, it would be easy for any rogue state to sponsor terrorist activities and not incur the responsibility if they did not use one of the entities. In other words, you lock the front door, but there are still many small windows open around the house.

If I understand the American legislation the way it was presented to us, the United States is one notable exception because it allows lawsuits against certain foreign states; in other words, the states per se that are listed, not the entities.

**Mr. Morgan:** That is correct.

**Senator Joyal:** You see the difference. If we want to be effective, should we not say, “any foreign state that engages in terrorist activity, as defined in section 83.01(1) of the Criminal Code, or in terrorist conduct”?

Then, we would block the opportunity for a state to choose a vehicle other than a terrorist listed entity.

**Mr. Morgan:** Your point is a valid one. The listing of terrorist entities is not a perfect mechanism. It is wise to rely on the Government of Canada’s assessment of who is a terrorist organization and to somehow control this because it is very difficult for courts to engage in it if the government has not opined on this issue. If it is simply left to the courts to figure out whether this was a terrorist activity or a terrorist organization, the courts will get into the same debate that the government has to go through when we ask them to list a terrorist organization.

In my view, it is better for the government to engage in that debate than it is for the courts. I would like to think that in our legal definitions of terrorism, we have put to rest the so-called relativity of the definition of terrorism where one person’s terrorist is the next person’s freedom fighter.

In fact, it is hard to put that ghost to rest. Therefore, I would rather we rely on the government’s assessment of who the relevant organizations are and then have the courts follow that lead rather than have the courts take the lead.

**Senator Joyal:** Let me make my point in a different way.

Section 83.01(1) of the Criminal Code provides definitions relating to terrorism. It defines terrorist activity, and then defines a terrorist group as follows:

(a) an entity that has as one of its purposes or activities facilitating or carrying out any terrorist activity, or

(b) a listed entity

In other words, the terrorist groups that are covered by this bill are essentially listed entities but not an entity as stated in definition (a) above.

correspond pas à la définition du Code criminel de perpétrer ses attentats à la bombe. Il serait donc facile pour un État voyou de commanditer des actes terroristes sans en être tenu responsable, s’il n’a pas fait appel à l’une des entités inscrites. Autrement dit, on verrouille la porte d’entrée, mais en laissant beaucoup de petites fenêtres de la maison ouvertes.

Si je comprends bien la façon dont on nous a présenté la législation américaine, les États-Unis font figure d’exception, car ils permettent qu’on intente des poursuites contre certains États étrangers, c’est-à-dire les pays, et non les entités, qui sont inscrits.

**M. Morgan :** C’est exact.

**Le sénateur Joyal :** Vous voyez la différence. Si nous voulons que la loi soit efficace, ne devrions-nous pas dire : « tout État étranger qui se livre à des activités terroristes au sens du paragraphe 83.01(1) du Code criminel, ou qui adopte un comportement terroriste »?

Nous empêcherions ainsi un État de choisir un autre instrument que les entités terroristes inscrites.

**M. Morgan :** Votre remarque est tout à fait pertinente. L’inscription des entités terroristes n’est pas un mécanisme parfait. Il est judicieux de se fier à l’évaluation du gouvernement du Canada pour déterminer quelles sont les organisations terroristes et de contrôler cela, car c’est très difficile pour les tribunaux de s’engager dans ce processus si le gouvernement ne s’est pas prononcé sur la question. S’il incombe uniquement aux tribunaux de déterminer s’il s’agit d’une activité ou d’une organisation terroriste, la cour devra tenir le même débat que le gouvernement lorsque nous lui demanderons d’inscrire une organisation sur la liste des entités terroristes.

À mon avis, il est préférable que ce soit le gouvernement plutôt que les tribunaux qui se penchent sur cette question. J’aime à penser que dans nos définitions juridiques du terrorisme, nous avons abandonné le principe de la soi-disant subjectivité, selon lequel pour une personne, quelqu’un peut être un terroriste, mais pour une autre, c’est un défenseur des libertés.

En fait, c’est difficile de se débarrasser de cette idée. Par conséquent, je préfère que nous nous fondions sur la décision du gouvernement pour déterminer qui sont ces organisations, et que nous laissions ensuite les tribunaux suivre cette voie, plutôt que de permettre à ceux-ci de prendre l’initiative.

**Le sénateur Joyal :** Permettez-moi de faire valoir mon argument autrement.

Le paragraphe 83.01(1) du Code criminel fournit des définitions relatives au terrorisme. Il définit l’activité terroriste, puis un groupe terroriste dans les termes suivants :

a) soit une entité dont l’un des objets ou l’une des activités est de se livrer à des activités terroristes ou de les faciliter;

b) soit une entité inscrite.

Autrement dit, les groupes terroristes visés par ce projet de loi sont essentiellement les entités inscrites, et non celles mentionnées à la définition de l’alinéa a).

That is why I am telling you, if I am a rogue state — I do not want to name any and start pinpointing — I know there are listed entities. Therefore, I would find an entity that falls under the first definition of terrorist group and not the second because with those in the second definition, I know that my civil liability will be called upon. However, that is not the case with those in the first definition. That is what the Criminal Code clearly says in the definition of terrorism.

**Mr. Morgan:** Hopefully, the listed groups cover all the groups engaging in the first definition.

**Senator Joyal:** Yes, but there are terrorists who are not members of a group.

**Mr. Morgan:** I cannot deny that. I completely agree with you that there will be terrorist activities that are not covered by this listing.

**Senator Joyal:** Let me give you the example of 9/11. At that time, they were not part of a group that was listed. Now they are listed. To form a group, you do not need to be incorporated under the Canada Corporations Act.

That seems to be an important point if we want to be effective in suing those rogue states that might want to sponsor terrorist activities not only through listed groups, but through other groups that they might form for the sake of one specific terrorist objective.

**The Chair:** Senator Joyal, a couple senators want to pose supplementary questions on this point.

**Senator Tkachuk:** It is a very good point you raise. Would the definition of terrorist activity cover that?

That terrorist group may at some time be put on the terrorist entities list because of its actions. Once it becomes involved in the process of terrorist acts, sooner or later, states have debates about whether it should be put on the list. Once it is put on the list, a suit can be filed.

**The Chair:** Can it?

No one is disputing that it is a terrorist act. However, if the act in question is committed before the entity is on the list, do the victims have the recourse provided by this bill?

**Mr. Morgan:** I hate to be a law professor and say that I can see the arguments both ways. However, one of these days a court will probably have to ask that question. I see the point that once the government has made its assessment that the entity should be a listed entity, then all of the past conduct also counts because all that changed is the listing, not the offensive nature of the conduct.

Usually, we bridle at retroactive law because people can be expected to obey the law. If the law changes, we cannot hold them to the new standard of conduct that did not apply prior to that new standard.

C'est pourquoi je vous dis que si je suis un État voyou — je n'en mentionnerai aucun et je ne veux pas les pointer du doigt —, je sais qu'il y a des entités inscrites. Par conséquent, je trouverais une entité qui correspond à la première définition d'un groupe terroriste et non à la seconde, car je sais qu'avec les entités de la seconde, j'encourrai une responsabilité civile, mais pas avec celles de la première. C'est ce que le Code criminel indique clairement dans la définition du terrorisme.

**M. Morgan :** J'espère que les groupes inscrits comprennent tous les groupes de la première définition.

**Le sénateur Joyal :** Oui, mais il y a des terroristes qui ne font partie d'aucun groupe.

**M. Morgan :** Effectivement. Je suis tout à fait d'accord avec vous qu'il y a des activités terroristes qui ne sont pas visées par cette liste.

**Le sénateur Joyal :** Permettez-moi de vous donner l'exemple du 11 septembre. À l'époque, les terroristes responsables de ces attentats ne faisaient pas partie d'un groupe inscrit. Aujourd'hui, oui. Pour former un groupe, on n'a pas besoin de le constituer en vertu de la Loi sur les corporations canadiennes.

C'est un point important si nous voulons poursuivre de façon efficace ces États voyous qui pourraient vouloir commanditer des activités terroristes par l'entremise non seulement de groupes inscrits, mais aussi d'autres groupes qu'ils pourraient créer pour commettre un attentat terroriste précis.

**La présidente :** Sénateur Joyal, quelques membres aimeraient poser des questions complémentaires à ce sujet.

**Le sénateur Tkachuk :** Vous avez fait une excellente remarque. La définition d'activité terroriste couvre-t-elle cela?

On pourrait un jour inscrire ce groupe terroriste sur la liste des entités terroristes à cause de ses actions. Une fois que ce groupe est impliqué dans des attentats terroristes, tôt ou tard, les États doivent déterminer s'il doit être inscrit sur la liste. À partir du moment où il l'est, les victimes peuvent tenter des poursuites.

**La présidente :** Vraiment?

Personne ne conteste le fait que c'est un acte terroriste. Toutefois, si ce geste est commis avant que l'entité ne figure sur la liste, y a-t-il un recours prévu dans ce projet de loi pour les victimes?

**M. Morgan :** Ce que je n'aime pas, dans le fait d'être un professeur de droit, c'est que je peux défendre une chose et son contraire. Cependant, un de ces jours, un tribunal devra probablement poser cette question. Je crois qu'une fois que le gouvernement a déterminé que l'entité devrait être ajoutée à la liste, tous les actes passés comptent également, car ce qui a changé, c'est uniquement le fait qu'elle est sur la liste, et non la nature répréhensible de son comportement.

Habituellement, nous nous élevons contre les lois rétroactives, car les gens sont censés respecter la loi. Si la loi est modifiée, nous ne pouvons appliquer les nouvelles normes de conduite qui n'étaient pas en vigueur avant.

We are not here to change standards of conduct. If you bombed a civilian plane but were not on a list, you still bombed a civilian plane. Simply because now we have put you on a list, I do not see the principle against retrospectivity applying to this. Now we have simply lifted that immunity that you had. You still engaged in offensive conduct and a gross violation of human rights.

The principle of retrospectivity, it seems to me, should not block this type of civil action.

**Senator Joyal:** I agree with you. However, the loophole still exists. Let us make a hypothesis: I am a rogue state. I want to commission a terrorist activity such as the one of 9/11. I identify a certain number of persons — let us say 15 — and each one of those persons has a role to play. They perform their terrorist activity, which causes thousands of deaths and so forth.

They are not an entity, and some of them disappear; some might be killed and some disappear. They will not form any new entity after that. However, we know they have caused damages. Additionally, suppose we have the proof they have been sponsored.

**Mr. Morgan:** It is clearly a loophole. Having said that, I will point out that I do not think we are being narrow and formalistic when we identify who belongs to what group. We do not know who the shareholders and constituents of al Qaeda are. It is a loose network of groups.

I am convinced that our court are at least open-minded, understanding and flexible enough that they would say that if you have identified this group as a loose part of an al Qaeda-style network, al Qaeda is a listed group and, therefore, the sponsors of this group can be sued. If we are completely narrow-minded and formalistic as to who is a member of al Qaeda and who is not, of course we will diminish the effectiveness of this piece of legislation down to nothing because we will only have bin Laden and a couple of his associates.

However, you will have expert evidence coming in. If a retired CSIS officer is coming in and testifying as to who is really part and parcel of that amorphous al Qaeda network, you will have a more fulsome understanding of who is within a listed group and who is not.

That is not to say that your point will not, at some point, be valid. You can manipulate our list. It is true that the list follows events. It typically does not come in in advance of events. Therefore, if a new group does form, we may be caught off-guard. Generally speaking, I think our method of listing groups under generic names is effective enough. We do not know who is in Hezbollah and who is just another militant engaging in Hezbollah-like or Hezbollah-sympathetic violence. However, if we are broad-minded enough in identifying who is really part of a listed group, we will cover nine tenths of the cases that come before us.

Nous ne sommes pas ici pour changer les normes de conduite. Si vous avez placé une bombe à bord d'un avion civil, mais n'étiez pas inscrit sur une liste, vous avez tout de même perpétré cet attentat. Ce n'est pas parce que vous êtes maintenant sur la liste que nous n'appliquerons pas le principe de rétrospectivité. Nous avons simplement supprimé l'immunité dont vous bénéficiiez. Vous avez tout de même commis un acte répréhensible et une grave violation des droits de la personne.

Il me semble que le principe de rétrospectivité ne devrait pas empêcher ce type de poursuites civiles.

**Le sénateur Joyal :** Je suis d'accord. Toutefois, la faille existe toujours. Imaginons que je suis un État voyou. Je veux commanditer un acte terroriste comme celui du 11 septembre. J'ai choisi un certain nombre de personnes — disons une quinzaine — et chacune a un rôle à jouer. Elles perpètrent leur acte terroriste, qui fait des milliers de morts.

Ces gens ne forment pas une entité; certains disparaissent et il arrive que d'autres soient tués. Ils ne créeront pas un nouveau groupe après cela. Toutefois, nous savons qu'ils ont causé des torts. En outre, supposons que nous ayons la preuve que quelqu'un les a aidés matériellement.

**M. Morgan :** Il s'agit clairement d'une faille. Cela dit, je tiens à souligner que je ne crois pas que nous fassions preuve d'étroitesse d'esprit et de formalisme lorsque nous déterminons qui appartient à quel groupe. Nous ignorons qui finance Al-Qaïda et qui le compose puisque c'est une mouvance.

Je suis convaincu que nos tribunaux sont suffisamment ouverts d'esprit, compréhensifs et souples pour dire que si vous avez déterminé que ce groupe faisait partie d'un réseau s'inspirant d'Al-Qaïda — étant donné qu'Al-Qaïda est un groupe inscrit —, ceux qui le soutiennent peuvent être poursuivis en justice. Si nous adoptons une approche bornée et formaliste lorsque nous déterminons qui est membre ou non d'Al-Qaïda, bien entendu, nous réduirons à néant l'efficacité de cette mesure législative, car nous n'aurons que ben Laden et quelques-uns de ses acolytes.

Néanmoins, vous pourrez entendre des témoignages d'experts. Si un agent du SCRS à la retraite vient témoigner pour dire qui fait vraiment partie intégrante de ce réseau peu structuré qu'est Al-Qaïda, vous comprendrez mieux qui fait partie ou non d'un groupe inscrit.

Cela ne signifie pas que votre argument ne sera pas valable, dans une certaine mesure. Vous pouvez modifier la liste au gré des événements. Normalement, c'est après qu'on l'établit et non avant. Par conséquent, si un nouveau groupe se forme, nous risquons d'être pris au dépourvu. En général, je crois que la méthode que nous utilisons pour inscrire les groupes par leur nom est suffisamment efficace. Il est difficile de distinguer les membres du Hezbollah des autres militants qui appartiennent à des organisations semblables ou qui cautionnent les méthodes violentes du Hezbollah. Cependant, si nous sommes assez larges d'esprit dans l'identification des personnes qui font réellement partie d'un groupe inscrit, nous couvrirons les neuf dixièmes des cas qui se présentent.

**Senator Joyal:** I am not saying that the section is not effective in using the listed entity avenue. I am just saying that those listed entity are important groups, but they are not the only groups that perform terrorism. Since we will be pinning the listed entity now, a rogue state wanting to perform terrorism that tries to avoid or escape the civil responsibility could decide to use another route and “get away with murder,” as the expression goes.

**Mr. Morgan:** Yes, literally.

**Senator Andreychuk:** If I understand you correctly, the purpose of the bill is not to say that state X has gone out and said that it will find a person to be an agent to that extent; rather, it has thrown a lot of money around in the hope that some of it bears fruit. Therefore, if that is the philosophy of the bill, obviously there will be gaps. However, you are getting at what seems to be the most invasive, pervasive or insidious activity by states.

It would be easier to say that they are employing agents. We have had states that have done that. However, the terrorist activity that we are aware of now is more about having access to resources.

**The Chair:** What is the supplementary?

**Senator Andreychuk:** It is a philosophical difference: Do you want to target absolutely every terrorist agent and, therefore, the state, or are you going after the state to try to curtail its activity that, in some ways, has a guise of legitimacy when it is put out there under development, et cetera? We know that it has another motive.

**Mr. Morgan:** You put it very well. This is probably aimed at the more commonplace terrorist sponsorship today. It is not the sponsorship of a single action, of a single act of violence; it is the sponsorship of a group over a number of years. That seems to be what this is aimed at.

I am not a police officer or an intelligence officer, so it is hard for me to say that that seems to be more commonplace. However, as a newspaper reader and a follower of these events, that seems to be the policy issue we are addressing here.

**Senator Joyal:** My approach to this is that I support the principle of the bill. If we are to be effective and go the route of creating new international law, as you have stated in your first point — and we will be at pains to do that for a certain period of time — let us be sure that we cover everything we can.

By defining “terrorist conduct” in a way that is directly or indirectly supporting a listed entity, and not “terrorist activity” as defined in the meaning of the Criminal Code, it seems that we should be covering the largest spectrum. With that, the end result is that we will have a bill that will really give to any state that is involved in terrorist activity and terrorist conduct the same responsibility.

**Le sénateur Joyal :** Je ne dis pas que l'utilisation de la liste des entités inscrites n'est pas efficace. Je fais simplement remarquer que ces entités inscrites sont des groupes importants, mais que ce ne sont pas les seuls qui commettent des actes terroristes. Puisque nous examinerons désormais les entités inscrites, sachez qu'un État voyou voulant commanditer des actes terroristes tout en essayant de se soustraire à toute responsabilité civile pourrait décider d'employer une autre méthode et ainsi « s'en tirer impunément », comme dit l'expression.

**M. Morgan :** Effectivement.

**Le sénateur Andreychuk :** Si je vous comprends bien, le but de ce projet de loi n'est pas de dire qu'un État X a déclaré qu'il allait chercher un agent pour faire le travail; mais plutôt qu'il a dépensé beaucoup d'argent dans l'espoir que cela porte fruit. Si c'est l'intention qui sous-tend le projet de loi, il y aura, de toute évidence, des lacunes. En outre, vous vous attaquez à ce qui semble être l'activité la plus invasive, répandue et insidieuse des États.

Il serait plus simple de dire qu'ils emploient des agents. Il y a des États qui l'ont fait. Toutefois, nous savons que le terrorisme aujourd'hui est davantage une question d'accès aux ressources.

**La présidente :** Quelle était votre question complémentaire?

**Le sénateur Andreychuk :** Il s'agit d'une différence d'ordre conceptuel : souhaitez-vous cibler chaque agent terroriste et par conséquent l'État qui est derrière, ou vous attaquez-vous à l'État lui-même pour l'empêcher de mener des activités qui, à certains égards, semblent légitimes lorsqu'elles sont faites sous le couvert du développement, par exemple? Nous savons qu'il y a une autre motivation.

**M. Morgan :** Vous décrivez très bien la situation. On vise probablement le financement le plus courant d'actes terroristes aujourd'hui. Ce n'est pas le financement d'une seule action, d'un seul acte de violence, mais plutôt celui d'un groupe sur plusieurs années. Cela semble être ce que l'on vise.

Je ne suis ni policier ni agent de renseignement; il m'est donc difficile de dire si cela semble plus courant. Toutefois, comme je lis les journaux et que je suis ces événements, il me semble que c'est une question d'ordre politique que nous examinons ici.

**Le sénateur Joyal :** J'appuie le principe qui sous-tend le projet de loi. Si nous voulons être efficaces et décidons de créer un nouveau droit international, comme vous l'avez indiqué dans votre premier point — et nous y consacrerons le temps et les efforts nécessaires —, essayons de ratisser le plus large possible.

En définissant le terme « comportement terroriste » d'une façon qui se rapporte directement ou indirectement à l'entité inscrite, et non en prenant « activité terroriste » comme le définit le Code criminel, il semble que nous pourrions couvrir tout le spectre. Ainsi, nous aurions un projet de loi qui attribuerait la même responsabilité à tous les États mêlés à des activités terroristes ou ayant un comportement terroriste.

That is essentially what I am after. I am not against the bill. I just want to be sure that, if we are to legislate on this and take international initiatives to ensure that this initiative is recognized by others and spills over to become one day the way you said with some judges saying that now it is the way states recognize that this is the way to behave, I think it should cover everything.

**Mr. Morgan:** My view is that, yes, if you did that, you would certainly cover everything. However, you might open up some other problems that you have closed off by not doing that. You will open up the conduct of groups that we have specifically, for good policy reasons, left off the list.

There is a political assessment to be made here. Mr. Rae alluded to it earlier. The conduct of the African National Congress is a good example. If you look at the Supreme Court's judgment in the *Suresh* case, they posed this as the problem in defining who is a terrorist. They specifically said that there was once a period of time when Nelson Mandela and the entire African National Congress were branded as terrorists, not just by the apartheid government in South Africa, but many governments around the world, including our government.

They pose this as the problem to address in coming up with a definition of terrorism because today we see the ANC and Mandela as the most laudable, praiseworthy international liberation movement, not one to be condemned for criminal activity.

Having said that, the African National Congress did have a military wing and did put a bomb in a public square or shopping mall. It did engage in what would, if it were today a listed entity, be "terrorist conduct."

The government has decided for good policy reasons to delist the African National Congress. It should be delisted. It has transformed itself and its own country into a peaceful country. We do not want to be encouraging civil suits against supporters of that organization anymore. Therefore, we have delisted it. We allow the government to do that.

If we did not allow the government to expand and contract the list as it sees fit from time to time, we would not be able to have that level of control over who the civil suits are against.

That would not necessarily be a bad thing, but you would be opening up a whole host of issues that you have closed off by limiting the targets to the sponsors of the listed entities. There are problems there, too; loopholes have been opened, but a host of other political issues have been closed off.

**Senator Joyal:** As you know, the definition of terrorism or the model of terrorism — for "a political, religious or ideological purpose" — is in court at this point in time. The first decision, as you know, is that it should be removed from the definition of terrorism for the very specific reasons that you have mentioned. I

C'est essentiellement ce que je réclame. Je ne suis pas contre le projet de loi. Je veux seulement être certain, si nous devons légiférer là-dessus et prendre des mesures internationales, que nous nous assurerons que cette initiative sera reconnue par les autres pays, aura l'effet escompté et que des tribunaux montreront aux États la voie à suivre. Il ne faut rien laisser au hasard.

**M. Morgan :** À mon avis, si vous faites cela, vous couvrirez effectivement tout. Cependant, vous serez peut-être confrontés à d'autres problèmes que vous aviez évités en ne faisant rien. Vous ouvrirez la porte à des groupes que nous avons expressément exclus de la liste, pour de bonnes raisons de principe.

Il convient de faire une évaluation politique. M. Rae y a fait allusion plus tôt. Le comportement du Congrès national africain est un bon exemple. Dans le jugement rendu par la Cour suprême dans l'affaire *Suresh*, on s'est posé la question de savoir ce qu'est un terroriste. On a précisé qu'à une certaine époque, Nelson Mandela et l'ensemble du Congrès national africain étaient considérés comme des terroristes, non seulement par le gouvernement d'apartheid sud-africain, mais aussi par beaucoup d'autres gouvernements dans le monde, dont le nôtre.

Ils disent que cela les empêche de s'entendre sur une définition du terrorisme, car aujourd'hui, nous considérons le CNA et Mandela comme le mouvement de libération nationale le plus louable et digne d'éloges qui soit, et non comme un groupe condamnable pour ses activités criminelles.

Cela dit, le Congrès national africain avait bien une branche militaire et avait effectivement placé une bombe sur une place publique ou dans un centre commercial. Il s'est livré à ce qui serait, s'il était aujourd'hui une entité inscrite, un « comportement terroriste ».

Le gouvernement a décidé, pour des bonnes raisons de principe, de rayer de la liste le Congrès national africain, car il ne doit plus y être. L'Afrique du Sud est devenue un pays pacifique. Nous ne voulons plus encourager les poursuites civiles contre les sympathisants de cette organisation. Par conséquent, nous l'avons biffée de la liste. Nous permettons au gouvernement de le faire.

Si nous ne permettions pas au gouvernement de modifier la liste au besoin, de temps à autre, nous ne pourrions avoir autant de contrôle sur l'identité de ceux qui font l'objet de poursuites civiles.

Ce ne serait pas nécessairement une mauvaise chose, mais vous ouvririez la porte à toutes sortes de questions que vous auriez évitées en vous limitant à ceux qui commanditent les entités inscrites. Il y a là aussi des problèmes; des failles ont été ouvertes, mais toute une série de questions politiques a été écartée.

**Le sénateur Joyal :** Comme vous le savez, les tribunaux se penchent actuellement sur la définition ou le modèle du terrorisme — « au nom d'un but politique, religieux ou idéologique ». La première décision qu'ils ont rendue est que cela devrait être retiré de la définition du terrorisme pour les

mean “terrorist activity” the way it is defined in the Criminal Code, not “terrorist conduct.”

As I said, it deserves a balancing of what we want to target in the end. I am not against the term “terrorist conduct,” even though there is a problem with the French version that we might want to solve at some point in time. “Activité terroriste” in French is “terrorist activity.” In the English version, it is defined as “terrorist conduct.” An adjustment must be made at some point in time. That is one of the fundamental issues of the policy.

**Mr. Morgan:** I have undertaken to provide a brief opinion to the committee as to the meaning of “terrorist conduct,” but only the English meaning, despite receiving an A in high school French in 1972.

**Senator Joyal:** It is a side drafting issue. However, it has an important impact on the substance of the definition of the crime.

On the first aspect of your presentation, when you say, quite properly, that the judge will recognize only what is the usual practical of states. If we, as a country, are to be the first to legislate on that basis, what is the next step we should take at the international level to ensure that this initiative will, at some point in time, reach the level of consensus among governments and states so that it will be seen in the court as being compelling, internationally?

**Mr. Morgan:** That is a good question. It will be the second such piece of legislation, not the first, because the Americans have not the identical piece of legislation but one that is similar in principle.

I would be proud for Canada to be out there among the leaders in this movement. The best action for us to take would be to lobby, to have discussion, to raise it or pursue some advocacy about it, in particular with other common law countries because it is a very legal initiative. English common law countries, England and Australia in particular, have the right type of legal system for these types of lawsuits. This might be partly my ignorance, but I do not know enough about the civil law jurisdictions to know whether this is specifically appropriate to them.

There have been one or two cases of attempts to enforce American judgments against sovereign states; one was in France. A French court did say in first instance that it will enforce a judgment against a sovereign state that had its immunity lifted under the parallel U.S. legislation. That was then overturned on a full hearing. They froze the assets of the foreign state on a first instance motion and then, when it went to a full hearing, it was overturned because they had not legislated any similar type of immunity. Therefore, it remains to be seen whether the civil law countries will follow suit.

The common law countries are so similar to what the Americans and now Canada will be doing, and they face very similar policy issues with respect to terrorism and its prosecution in the courts, that it should be our first stop; England, Australia

raisons très précises que vous avez mentionnées. Je parle du terme « activité terroriste » et de la façon dont il est défini dans le Code criminel, et non du terme « comportement terroriste ».

Comme je l’ai dit, nous devons trouver un juste équilibre, au bout du compte. Je ne suis pas contre le terme anglais « terrorist conduct », même s’il y a un problème dans la version française que nous devons résoudre à un moment donné. « Activité terroriste » correspond à « terrorist activity » en anglais. Dans la version anglaise, on parle de « terrorist conduct ». Un ajustement s’impose. C’est l’une des questions fondamentales de la politique.

**M. Morgan :** J’ai entrepris de vous donner brièvement mon avis sur le sens de « terrorist conduct », mais seulement pour la signification anglaise, même si j’ai eu un A en français, à l’école secondaire, en 1972.

**Le sénateur Joyal :** C’est une question de formulation, mais, cela a une incidence importante sur la définition même du crime.

J’aimerais revenir sur le premier point de votre exposé, lorsque vous dites, à juste titre, que les tribunaux se fonderont sur les pratiques courantes des États. Si notre pays est le premier à légiférer en la matière, quelle sera la prochaine étape à franchir, au niveau international pour que cette initiative puisse, à un moment donné, faire consensus parmi les gouvernements et les États, pour être prise au sérieux par les tribunaux ailleurs dans le monde?

**M. Morgan :** C’est une bonne question. Ce sera la deuxième mesure législative, et non la première, car les Américains en ont fait une semblable.

Je serais fier que le Canada amorce le mouvement. Ce que nous devrions faire, c’est insister, en discuter, soulever la question ou défendre cette mesure, en particulier auprès des autres pays de common law, car c’est une initiative de nature très juridique. Les pays anglo-saxons de common law, comme la Grande-Bretagne et l’Australie, possèdent le système juridique adapté à ce genre de poursuites. Malheureusement, je ne connais pas assez les pays de droit civil pour savoir si cela est approprié pour eux.

Il y a eu un ou deux cas de tentatives visant à faire exécuter des jugements américains contre des États souverains, dont un en France. Un tribunal français de première instance a indiqué qu’il exécuterait un jugement contre un État souverain à qui on aurait retiré son immunité en vertu de la loi américaine correspondante. Cette décision a par la suite été annulée lors d’une audience en bonne et due forme. On avait gelé les actifs de l’État en question lors de la décision en première instance, mais après une instruction approfondie, on a annulé cette décision, car on n’avait pas légiféré sur ce genre d’immunité. Par conséquent, il reste à savoir si les pays de droit civil emboîteront le pas.

Les initiatives des pays de common law sont tellement semblables à celles des Américains et maintenant du Canada, et ces pays font face à des questions d’ordre politique tellement similaires en ce qui concerne le terrorisme et les poursuites devant

and New Zealand, the countries that share the English common law legal tradition, would be the first ones to raise this with and hopefully they will follow suit.

**The Chair:** Thank you. It was a very interesting session, Professor Morgan. We are very grateful. If you could write us a letter, that would be extremely helpful.

Colleagues, our next meeting will be in this room next Wednesday at 4 o'clock or when the Senate rises. At that time, we shall continue our consideration of this bill.

The committee adjourned.

---

OTTAWA, Wednesday, June 18, 2008

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill S-225, An Act to amend the State Immunity Act and the Criminal Code (detering terrorism by providing a civil right of action against perpetrators and sponsors of terrorism), met this day at 4:05 p.m. to give consideration to the bill.

**Senator Joan Fraser (Chair)** in the chair.

[English]

**The Chair:** Welcome to this meeting of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs. We are continuing our study of Bill C-225.

We have the pleasure this afternoon of welcoming, as our first witness, Mr. Victor D. Comras, who is Special Counsel to the Eren Law Firm. Mr. Comras has enormous experience diplomatically representing the United States government in a long list of important positions, with particular experience at the United Nations, and at one point he was Director of Canadian Affairs at the U.S. Department of State.

Mr. Comras, you bring to this meeting a unique perspective and degree of skill and expertise on the subject we are considering.

Welcome to Canada and welcome to the Senate of Canada. The floor is yours.

**Victor D. Comras, Special Counsel, Eren Law Firm, as an individual:** Thank you for this opportunity to present my views on this very important counter-terrorism legislation that you now have under consideration. I will be brief and ask that you accept for the record a fuller written statement that I have prepared for this occasion, of which I hope you have already received copies.

For the past seven years, since leaving the U.S. Department of State, I have worked, written and worried about terrorism and the financing of terrorism. This includes serving for two years under appointment by UN Secretary-General Kofi Annan as one of five international monitors charged with overseeing and reporting on

les tribunaux, que cela devrait être notre première étape. L'Angleterre, l'Australie et la Nouvelle-Zélande, des pays qui partagent la tradition juridique anglo-saxonne de common law, seraient les premières à participer, et nous espérons qu'elles emboîteront le pas.

**La présidente :** Je vous remercie. Ce fut une séance très intéressante, monsieur Morgan. Nous vous sommes très reconnaissants. Si vous pouviez nous envoyer une lettre, ce serait extrêmement utile.

Chers collègues, notre prochaine rencontre aura lieu dans cette pièce, mercredi prochain, à 16 heures. Nous poursuivrons alors notre étude de ce projet de loi.

La séance est levée.

---

OTTAWA, le mercredi 18 juin 2008

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi S-225, Loi modifiant la Loi sur l'immunité des États et le Code criminel (décourager le terrorisme en permettant un recours civil contre les auteurs d'actes terroristes et ceux qui les soutiennent), se réunit aujourd'hui, à 16 h 5, pour procéder à l'étude du projet de loi.

**Le sénateur Joan Fraser (présidente)** occupe le fauteuil.

[Traduction]

**La présidente :** Soyez les bienvenus à la séance du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles. Nous poursuivons aujourd'hui notre étude du projet de loi S-225.

Nous avons le plaisir d'accueillir aujourd'hui comme premier témoin, M<sup>c</sup> Victor D. Comras, conseiller spécial auprès du cabinet juridique Eren. M<sup>c</sup> Comras a une immense expérience du domaine diplomatique puisqu'il a représenté le gouvernement des États-Unis dans un grand nombre de postes importants, notamment à l'ONU; à une certaine époque, il a été directeur des affaires canadiennes au département d'État des États-Unis.

Maître Comras, vous apportez à nos délibérations un point de vue unique en son genre ainsi que de grandes connaissances sur le sujet que nous étudions.

Soyez le bienvenu au Canada et au Sénat du Canada. Vous avez la parole.

**Victor D. Comras, conseiller spécial, Eren Law Firm, à titre personnel :** Je vous remercie de l'occasion d'exprimer mon point de vue sur l'important projet de loi antiterrorisme à l'étude. Je serai bref, et je vous demande de verser au compte rendu la déclaration écrite complète que j'ai préparée pour l'occasion. J'espère que vous en avez déjà reçu des exemplaires.

Depuis que j'ai quitté le département d'État des États-Unis, il y a sept ans, je travaille et j'écris sur le terrorisme et son financement, un sujet qui m'inquiète. Durant cette période, nommé par le secrétaire général des Nations Unies, Kofi Annan, j'ai travaillé pendant deux ans au sein du groupe de

what countries were actually doing to implement the UN measures against al Qaeda, the Taliban and related terrorists.

My principal role was to report on the measures being taken to freeze their assets to stop them from acquiring funds and other economic resources that they needed to operate. This assignment was a real eye-opener and left me convinced that we are falling short in this task.

I have written and spoken about that since, and I very much appreciate you allowing me to have this opportunity to do so here. Despite our efforts to date, we have not been successful in halting the flow of funds to terrorist organizations, and we have not been successful in holding accountable those who knowingly provide material support and funding for terrorism.

It is true that many rules are in place almost everywhere to block transactions and to freeze al Qaeda and Taliban assets. Numerous individuals and entities, including charities and non-profits, have actually been identified and designated by the United Nations Security Council Committee known as the Al-Qaida and Taliban Sanctions Committee — which I worked under — as supporting terrorism. However, in actual fact, few steps have been taken to put these entities out of business or to hold them or their directors, managers and leaders accountable. Regrettably, many continue today to run their businesses, lead their charities and carry out their financial transactions.

Let me refer, for example, to the Al-Haramain Islamic Foundation, the Global Relief Foundation, Rabita Trust, Lashkar-e-Taiba, and to people such as Youssef Nada, Yasin Al Qadi, Wael Hamza Julaidan and Aqeel Abdulaziz Aqil. All of these people have been designated and all of them continue to operate. Many other names could be added to this list. Take, for example, the International Islamic Relief Organization, IIRO, which was used by some of its prominent members to channel funds to al Qaeda

We noted several years ago in our monitoring group report to the UN Security Council that the IIRO and its leadership were directly implicated in funding al-Jihad, a designated entity tied closely to al Qaeda. That group was responsible for bombing our embassies in Dar es Salaam, in Tanzania, and Nairobi. The IIRO has not yet been designated and is still in business with insufficient oversight but plenty of funding. In fact, they are still funding those same madrasas that are sending young boys under the age of 14 to be suicide bombers in Afghanistan.

The situation is even worse when it comes to the financing of other non-al Qaeda terrorist groups such as Hamas, Hezbollah, the Tamil Tigers, Babbar Khalsa, Euskadi Ta Askatasuna or the Revolutionary Armed Forces of Colombia, FARC. Even today, still no UN designation list exists that refers to these terrorist groups. In fact, several UN member countries still refuse to acknowledge that these groups employ terrorist tactics.

cinq personnes chargées de superviser les actions effectivement entreprises par les pays pour appliquer les mesures décrétées par l'ONU contre Al-Qaïda, les talibans et les terroristes leur étant associés, et d'en faire rapport.

Mon rôle principal était de faire état des mesures prises pour geler leurs actifs et les empêcher d'avoir accès aux fonds et aux autres ressources économiques nécessaires à leurs opérations. Cette tâche m'a ouvert les yeux et m'a convaincu que nous n'étions pas à la hauteur.

C'est depuis que j'écris sur ce sujet et que j'en parle. J'apprécie donc beaucoup que vous me donniez l'occasion d'intervenir ici. Malgré les efforts faits jusqu'à présent, nous n'avons pas réussi à faire cesser le mouvement de fonds vers les organisations terroristes ni à tenir responsables ceux qui, sciemment, participent à ce financement.

Il est vrai que des règles ont été mises en place presque partout pour bloquer les opérations financières et geler les actifs d'Al-Qaïda et des talibans. Aussi, de nombreux particuliers et personnes morales, y compris de prétendus organismes de charité et organismes à but non lucratif, ont été pointés du doigt par le comité du Conseil de sécurité connu sous le nom de comité des sanctions contre Al-Qaïda et les talibans — dont je faisais partie — pour avoir soutenu du terrorisme. Cependant, peu de démarches ont réellement été effectuées pour les forcer à cesser leurs activités ou obliger leurs dirigeants à rendre des comptes. Malheureusement, beaucoup d'entre eux continuent d'exercer leurs activités, de diriger leurs œuvres de charité et d'effectuer leurs opérations financières.

Je pense ici à Al Haramain, à la Global Relief Foundation, au Rabita Trust, à Lashkar y Tabar, de même qu'à des individus comme Youssef Nada, Yasin Al Qadi, Wael Hamza Julaidan et Aqeel Abdulaziz Aqil. Tous ces individus et entités ont été pointés du doigt et tous poursuivent leurs activités. Beaucoup d'autres noms pourraient être ajoutés à la liste. Je prends pour exemple l'Organisation internationale islamique de secours, par le truchement de laquelle certains de ses membres dirigeants ont fait parvenir des fonds à Al-Qaïda.

Il y a quelques années, nous avons noté dans notre rapport du groupe de suivi au Conseil de sécurité que l'OIIS participait manifestement au financement d'al-Jihad, une entité figurant sur la liste de l'ONU et étroitement liée à Al-Qaïda. C'est ce groupe qui a perpétré les attentats contre nos ambassades de Dar-es-Salaam, en Tanzanie, et de Nairobi. L'OIIS n'a toujours pas été ajoutée et est toujours en activité sous supervision insuffisante mais abondamment financée. De fait, elle finance toujours les mêmes madrasas qui envoient des garçonnets de moins de 14 ans commettre des attentats suicides en Afghanistan.

La situation est pire encore lorsqu'il s'agit du financement d'autres groupes terroristes non reliés à Al-Qaïda, comme le Hamas, le Hezbollah, les Tigres tamouls et Babar Khalsa, Euskadi Ta Askatasuna ou les Forces armées révolutionnaires de Colombie, les FARC. Aujourd'hui encore, aucune liste de l'ONU ne désigne ces groupes terroristes. Plusieurs pays membres de l'ONU refusent toujours en fait de reconnaître que ces groupes ont recours à des tactiques terroristes.

Most troubling also is the fact that several countries continue to support, supply and fund these terrorist groups under the guise of social welfare, religious education or national liberation.

The U.S. Department of State has specifically designated a small handful — five countries — as state sponsors of terrorism, with Iran at the top of the list. However, the list of states that condone or channel funds to favoured overseas groups that use terrorist tactics is much larger. Consider, for example, Yemen's or Saudi Arabia's open support and funding of Hamas, including the provision of financial funds to the families of suicide bombers; or think also of Pakistan's aid to terrorist groups fighting in India and Kashmir, or President Hugo Chavez's support for the FARC.

Canada and the United States are among a handful of countries that are actively seeking to crack down on these activities and to hold accountable those involved in providing material support to terrorists. Even here, our record is spotty, and new initiatives and measures are clearly indicated.

Let me cite a few examples from the U.S. experience. Since 9/11, the U.S. government has opened more than 108 material support prosecutions. We obtained jury convictions in only nine cases. We look pleas on lesser charges in another 42 cases. We had to drop 46 cases for lack of sufficient evidence because much of the evidence involved in these cases was highly classified and unusable in court. Eight defendants were acquitted and four cases were dismissed. Among the setbacks were such major cases as the *Al-Arian* case in Tampa, Florida, the *Holy Land Foundation* case in Dallas, Texas, and the Oregon *Al-Haramain* case, all of which involve funding for Hamas.

I would venture to say that similar and also disturbing statistics probably hold true for other countries. Canada, the United Kingdom and continental Europe are having the same problems in bringing these cases through.

The message to the terrorists and to their funders is clear: The road is open and the risks are few.

I do not cite these statistics as criticism but, rather, as an indication of the sheer difficulty prosecutors have in establishing beyond a reasonable doubt the knowledge and subjective intent of those shielding their terrorism financing activities under the guise of charitable giving. Added to this extreme difficulty is the fact that much of the evidence demonstrating guilt is highly classified and unusable in court.

This represents a major drawback for prosecutors who must connect the dots, showing the complex route that such transactions follow and, at the same time, demonstrating the subjective knowledge and intent of those who initiated or facilitated these transactions. Linking fungible funding to specific acts of terrorist violence is an overwhelming difficult task.

Plus troublant encore est le fait que plusieurs pays continuent de soutenir ces groupes terroristes et de leur fournir des moyens matériels et financiers, souvent sous le couvert de la sécurité sociale, de l'éducation religieuse ou de la libération nationale.

Le département d'État américain a spécifiquement identifié un petit groupe de pays — cinq — qui parrainent le terrorisme et dont l'Iran figure en tête de liste. Cependant, la liste des États qui tolèrent le terrorisme ou canalisent des fonds vers des groupes étrangers ayant recours à ces tactiques est beaucoup plus longue. Songez par exemple au soutien et au financement du Hamas par le Yémen et l'Arabie saoudite, qui accordent entre autres des allocations aux familles des bombes humaines, ou encore l'aide qu'apporte le Pakistan aux groupes terroristes qui attaquent l'Inde au Cachemire ou le soutien des FARC par le président Hugo Chavez.

Le Canada et les États-Unis font partie d'une poignée de pays qui cherchent activement à réprimer ces activités et à exiger des comptes de ceux qui offrent un soutien matériel aux terroristes. Mais, même là, notre bilan est mitigé et montre que nous avons besoin de nouvelles initiatives et mesures.

Permettez-moi de citer quelques statistiques américaines. Depuis les attentats du 11 septembre, le gouvernement des États-Unis a intenté plus de 108 poursuites pour soutien matériel; or, à peine neuf affaires se sont soldées par une condamnation par le jury. Des plaidoyers de culpabilité à une infraction de moindre gravité ont été acceptés dans 42 affaires, et 46 ont dû être abandonnées faute de preuves suffisantes, la plupart des éléments à charge étant classés secrets et donc inutilisables en cour. Huit accusés ont été acquittés et quatre autres ont bénéficié d'un non-lieu. Parmi les échecs figurent des affaires majeures comme celles d'*Al Arian* à Tampa, de la *Holy Land Foundation* à Dallas et d'*Al Haramain* dans l'Orégon, toutes mêlées au financement du Hamas.

Je me hasarderais à dire que des chiffres semblables et aussi troublants valent pour d'autres pays. En effet, le Canada, le Royaume-Uni et l'Europe continentale ont autant de mal à faire aboutir ces poursuites.

Le message livré aux terroristes et à leurs bailleurs de fonds est clair : la voie est libre et comporte peu de risques.

Ces chiffres ne sont pas des reproches mais l'indication de la difficulté qu'ont les procureurs à établir hors de tout doute raisonnable la connaissance et l'intention subjectives de ceux qui masquent leurs activités de financement du terrorisme sous le couvert de dons de charité. Aussi, le fait que la plupart des éléments de preuve établissant la culpabilité des accusés soient hautement classifiés et donc inutilisables en cour ajoute aux difficultés.

Cela représente un inconvénient majeur pour les procureurs, qui doivent reconstituer le parcours complexe des fonds en même temps qu'ils doivent démontrer la connaissance et l'intention subjectives de ceux qui sont à l'origine des opérations financières ou qui les facilitent. Relier des fonds fungibles à des actes de violence terroriste précis est une tâche quasi insurmontable.

Experience has shown now that civil tort or tort-like litigation, even when the criminal justice system is unable, can still provide effective accountability and redress. The burden of proof in such cases is no longer “beyond a reasonable doubt,” but rather a more achievable “preponderance of the evidence.” Also, the rules of discovery in civil litigation cases are considerably broader and more liberal, and the hearsay rules more relaxed.

The judgments obtained in such cases can be so substantial as to bankrupt and put out of business — certainly deter — those who should be accountable. This factor alone might well convince many of those engaged in such activities to cease this type of conduct.

As one of my colleagues from the United States Department of Justice recently pointed out to me, civil litigation in such cases serves several important functions. It underscores the fact that terrorism is a violation of human civil rights. These civil litigation proceedings have a way, even beyond criminal cases, of ending up in the case books, along with their findings and with a record for all to see. The attorneys working these cases devote a great amount of hours and resources to ferreting out facts and useable evidence, while the judges in these cases have the duty of propounding clearly the bases for their rulings, establishing a factual record. Such a record can even be established when the foreign defendants do not show up. In fact, as he pointed out, these proceedings, in effect, serve as our truth commissions.

I am not suggesting that civil litigation is a substitute for criminal prosecution. Nothing can or should detract from the state’s primary responsibility to protect its citizenry from terrorist acts and to prosecute and punish those responsible. I am only suggesting civil litigation is an important complementary action that can supplement these efforts and provide an important, additional course for assuring that those responsible for terrorism are held accountable.

Civil litigation can also be an important avenue in cases where the criminal prosecution cannot take place or is not practical, such as when the culprits are overseas or are foreign governments or state actors.

That brings us to the question of sovereign immunity. I believe it is now clear in international law, given the genocide cases we have seen and the legal actions that have been taken against the likes of Slobodan Milosevic, Radovan Karadzic, Augusto Pinochet and Manuel Noriega. They put to rest the sacrosanct, old idea of sovereign immunity. These crimes of genocide, torture, drugs and sex trafficking have reached that special level of illegality under international law that deprive them of the defence of sovereign immunity. Why should terrorism be treated any more lightly?

The legislation you are considering today will be, I believe, a major step toward holding those who fund terrorism accountable, including state sponsors of terrorism, and that is as it should be. The legislation is laudable also because it recognizes, as it should,

L’expérience a montré que les procès en responsabilité civile délictuelle ou quasi délictuelle, même après l’échec du système de justice pénale, demeurent un mécanisme efficace de responsabilisation et de réparation. Dans de tels cas, le fardeau de la preuve n’est plus à assumer « hors de tout doute raisonnable », mais bien selon une « prépondérance de la preuve », plus facile d’atteinte. De plus, en matière civile, les règles de communication préalable de la preuve sont considérablement plus larges et plus libérales, et la règle du oui-dire plus souple.

En outre, ces procès peuvent donner lieu à des dommages-intérêts élevés au point d’acculer à la faillite et assurément dissuader les parties tenues responsables. Ce facteur à lui seul pourrait fort bien convaincre les auteurs de ces actes à y renoncer.

Comme l’a récemment souligné un de mes collègues du département de la Justice des États-Unis, l’action civile dans de tels cas remplit également plusieurs fonctions importantes. Elle met en évidence le fait que le terrorisme est une violation des droits fondamentaux. Les poursuites au civil aboutissent dans la jurisprudence, où tous ont accès aux jugements et aux dossiers. Les avocats qui travaillent à ces affaires consacrent beaucoup de temps et de moyens à débusquer les faits et à mettre au jour une preuve exploitable, tandis que les juges sont tenus d’exposer clairement les motifs de leurs jugements, ce qui permet de constituer un dossier factuel même si les accusés ne se présentent pas. Ces procédures ouvertes, dans les faits, servent de commissions de la vérité.

Je ne propose pas de substituer l’action civile à l’action pénale; rien ne peut ou ne doit détourner l’État de sa responsabilité, qui est de protéger ses citoyens contre les actes terroristes et de poursuivre et de punir les responsables. Je souligne simplement que la poursuite au civil est un complément important qui peut étayer ces efforts et offrir un mécanisme précieux pour faire en sorte que les responsables de tels actes en rendent compte.

La poursuite civile peut également représenter un mécanisme important lorsque la poursuite au pénal n’est pas une solution possible ou pratique, par exemple quand le coupable est à l’étranger, quand il est un gouvernement étranger ou un acteur étatique.

Pour ce qui est de l’immunité souveraine, j’estime que les jugements pour génocide et ceux de Slobodan Milosevic, Radovan Karadzic, Augusto Pinochet et Manuel Noriega contredisent amplement les prétentions d’immunité des acteurs étatiques. Ces crimes de génocide, de torture, de trafic de stupéfiants et de traite de personnes à des fins sexuelles ont atteint ce degré particulier d’illégalité en droit international qui les dépouille de l’immunité souveraine. Pourquoi faudrait-il traiter plus à la légère le terrorisme?

Le texte que vous examinez aujourd’hui constituera à mes yeux un pas important pour faire rendre des comptes à ceux qui financent le terrorisme, y compris les États qui commanditent des actes terroristes. Il est d’autant plus louable qu’il reconnaît,

the legitimate rights of the victims of terrorism to seek redress, compensation and justice. If you pass this legislation, you will be adding considerably to our common arsenal for combating international terrorism.

**Senator Andreychuk:** Thank you, Mr. Comras, for being here this afternoon. You have a wealth of knowledge and experience.

You were on an advisory committee for the United Nations tracking al Qaeda. I understand that the UN Security Council has the obligation of listing and monitoring terrorist activity.

How did you link up with them and why was there a special al Qaeda committee?

**Mr. Comras:** Resolution 1267 set up the Al-Qaida and Taliban Sanctions Committee, then known as the 1267 Committee. Resolution 1267, followed by Resolution 1390, also created an independent monitoring group. That monitoring group was to report to the Al-Qaida and Taliban Sanctions Committee as well as directly to the UN Security Council on its findings and recommendations concerning how the measures taken under the UN Security Council resolutions were actually being implemented by states.

That mandate lasted from early in 2002 until January 24, 2004. That is the monitoring group on which I sat. Our mandate came to an end in January 2004, and thereafter the Al-Qaida and Taliban Sanctions Committee itself took over our function with a monitoring team to advise it accordingly. The reporting function was removed from the monitoring group, of which I was a member, and given to the committee itself.

**Senator Andreychuk:** How did you work with the overall UN Security Council when you were particularly dealing with al Qaeda? The international response created a special position and attitude toward al Qaeda and all other terrorist groups. However, for the security of an individual, some of the others are equally important and equally difficult.

What distinction are you making in the UN between all the other terrorist organizations and al Qaeda?

**Mr. Comras:** I will try to explain that. Initially, two major UN Security Council resolutions dealt with terrorism. One was al Qaeda-specific. An international consensus deemed al Qaeda and the Taliban to be terrorist organizations, and a decision was taken to implement specific measures, including freezing their assets, denying them economic resources, stopping them from travelling or crossing international boundaries, and an arms and explosives embargo. That was directed specifically at al Qaeda and the Taliban and, under the resolution, all of those listed as associated therewith. They had to be on the consolidated list that was maintained by this committee and under UN Security Council purview.

The second resolution was Resolution 1373 which, in a more general way, outlawed terrorism. It said that states should take measures against any individual or entity that is involved in terrorist acts or provides material support for terrorism and that

comme il se doit, les droits légitimes des victimes du terrorisme à chercher à obtenir réparation, indemnisation et justice. Si vous adoptez cette loi, vous enrichirez considérablement l'arsenal de lutte contre le terrorisme international.

**Le sénateur Andreychuk :** Merci, maître Comras, d'être venu cet après-midi. Vous possédez une grande expérience et un profond savoir.

Vous avez fait partie du comité consultatif de l'ONU chargé de traquer Al-Qaïda. Je crois comprendre que le Conseil de sécurité de l'ONU a l'obligation de tenir une liste de surveillance de l'action terroriste.

Comment vous y êtes-vous associé et pourquoi a-t-on créé un comité spécial chargé d'Al-Qaïda?

**M<sup>e</sup> Comras :** Le Comité des sanctions contre Al-Qaïda et les talibans a été créé en vertu de la résolution 1267, suivie de la Résolution 1390 qui, elle, a créé un groupe de suivi indépendant. Le groupe de suivi relevait du Comité des sanctions contre Al-Qaïda et les talibans et transmettait directement au Conseil de sécurité de l'ONU ses constatations et recommandations concernant la manière dont les mesures prises en vertu des résolutions du Conseil de sécurité étaient mises en œuvre par les États.

Le groupe a existé du début 2002 au 24 janvier 2004 et c'est celui auquel j'ai siégé. Notre mandat est arrivé à échéance en janvier 2004 et c'est alors que le Comité des sanctions contre Al-Qaïda et les talibans a assumé notre mission, épaulé d'une équipe de suivi chargée de le conseiller. La tâche de produire des rapports est passée du groupe de suivi, dont j'étais membre, au comité lui-même.

**Le sénateur Andreychuk :** Comment avez-vous travaillé avec le Conseil de sécurité de l'ONU dans son ensemble quand vous vous occupiez d'Al-Qaïda? La réaction internationale a créé une position et une attitude spéciale vis-à-vis d'Al-Qaïda et des autres groupes terroristes. Toutefois, pour la sécurité d'une personne, certains des autres sont tout aussi importants et tout aussi difficiles.

Quelle distinction faites-vous à l'ONU entre toutes les autres organisations terroristes et Al-Qaïda?

**M<sup>e</sup> Comras :** Je vais essayer d'expliquer cela. À l'origine, deux grandes résolutions du Conseil de sécurité ont traité du terrorisme. L'une portait spécifiquement sur Al-Qaïda. Un consensus international a jugé qu'Al-Qaïda et les talibans étaient des organisations terroristes et il a été décidé d'appliquer des mesures précises, y compris le gel de leurs avoirs, leur interdire l'accès à des ressources financières, les empêcher de voyager ou de traverser des frontières internationales et l'instauration d'un embargo sur les armes et les explosifs. Cela visait expressément Al-Qaïda et les talibans et, en vertu de la résolution, les personnes et entités qui leur sont associées. Elles devaient figurer sur la liste globale tenue par le comité sous l'égide du Conseil de sécurité.

La deuxième résolution est celle qui porte le n<sup>o</sup> 1373, qui, d'une manière plus générale, déclare illégal le terrorisme. Il y est dit que les États doivent prendre des mesures contre toute personne ou entité mêlée à des actes terroristes ou qui fournit du soutien

all states should act to criminalize such actions, freeze assets and take all the same actions that were called for under Resolution 1267.

The distinction was that there was no consolidated list; no specific target. Resolution 1373 seemed to fail due to its lack of definition of “terrorism.” Every country was left free to decide for itself who were the terrorists and who were not. There could not be any oversight. If a country did not view a group as a terrorist group, for whatever reason, even though that group employed terrorist acts, there was no way of holding them accountable under UN Resolution 1373.

The resolution that dealt with al Qaeda served as a template, as an example of what should be expected of all states under Resolution 1373. That is where we see the lacuna; the failure of states to carry out the same types of obligations under Resolution 1373 that are so specifically detailed in Resolution 1267.

**Senator Andreychuk:** Can I draw the conclusion, then, that the more specific you are with definitions, the more successful you will be in tracking? In other words, if we have a definition of “terrorism” or “terrorist activity” and a proper listing, we will have better capability under either a criminal system or a civil system, since the trigger point is the identification of the target?

**Mr. Comras:** Identification is a critical factor in enforcement, but we cannot overdo it with respect to the prohibition itself.

One problem that we, as a monitoring group, had with the resolution — and we made recommendations in regard to this — was that the object should not be simply to apply these standards to those who are on the list. The object should be to apply these standards to those who carry out the terrorist acts, whether or not they are on the list. However, let us get them on the list to make enforcement easier. Do not think that you have a free ride because the individual is not on the list and, therefore, you can treat him as a non-terrorist when he employs terrorist tactics. Under Resolution 1373, when he employs terrorist tactics, he is a terrorist and should be considered as such. This is what we, as a monitoring group, told the UN Security Council.

**Senator Andreychuk:** Part of the difficulty in the discourse in international relations is that when you point out a government, or even a group, that is funding a known listed terrorist group, the rebuttal is always that they were not funding them; they were providing funds for innocent people, for development, for education, for humanitarian purposes or for food crises.

Has it been your experience that that has been the rebuttal?

**Mr. Comras:** You are precisely right. The guise of giving funds for social, educational, religious, humanitarian and cultural purposes has served as the traditional cover for terrorist funding and is used quite often today.

The great problem that we face is that we have very little in the way of transparency, oversight and accountability when those laudable purposes are abused to fund terrorism.

matériel au terrorisme et que tous les États doivent réprimer ces actes, geler les avoirs et prendre les mêmes mesures prévues par la Résolution 1267.

La distinction, c'est qu'il n'y a pas de liste regroupée; pas de cible précise. La résolution 1373 semble avoir échoué parce qu'elle ne définissait pas le mot « terrorisme ». Chaque pays était libre de décider qui était un terroriste et qui n'en était pas. Il ne pouvait pas y avoir de supervision. Si un pays ne considérait pas un groupe comme terroriste, pour quelque raison que ce soit, même s'il avait perpétré des actes terroristes, il n'y avait aucun moyen de l'obliger à rendre des comptes en vertu de la résolution 1373.

La résolution qui visait Al-Qaïda a servi de modèle de ce qui était attendu de tous les États en vertu de la résolution 1373. C'est ici que le bât blesse : l'omission par les États de s'acquitter des mêmes obligations en vertu de la résolution 1373 qui sont énumérées de façon détaillée dans la résolution 1267.

**Le sénateur Andreychuk :** Dois-je conclure que plus les définitions sont précises, plus il est facile de les traquer? Autrement dit, si nous avons une définition de « terrorisme » ou d'« acte terroriste » et une liste en bonne et due forme, nous aurons une meilleure capacité soit au pénal soit au civil, puisque le point déclencheur est l'identification de la cible?

**M<sup>e</sup> Comras :** L'identification est un facteur déterminant de l'application, mais nous ne pouvons pas aller trop loin en ce qui concerne l'interdiction elle-même.

Un problème que nous avons eu comme groupe de suivi avec la résolution — et nous avons fait des recommandations à ce propos —, c'est que l'objectif ne devait pas se limiter à appliquer ces normes à ceux qui figurent sur la liste. Le but devait être d'appliquer ces normes à ceux qui commettent des actes terroristes, qu'ils figurent ou non sur la liste. Cependant, inscrivons-les sur la liste pour faciliter l'application. Ne pensez pas avoir le champ libre parce que la personne n'est pas sur la liste et que vous pouvez donc le traiter comme un non-terroriste quand il a recours à des tactiques terroristes. Aux termes de la résolution 1373, lorsqu'il emploie des tactiques terroristes, il est un terroriste et il doit être considéré comme tel. C'est ce que nous, comme groupe de suivi, avons dit au Conseil de sécurité de l'ONU.

**Le sénateur Andreychuk :** Une partie de la difficulté dans le discours des relations internationales, c'est que quand vous pointez du doigt un gouvernement, ou même un groupe, qui finance un groupe terroriste connu et figurant sur la liste, on vous répond toujours qu'il ne le finance pas; il versait des fonds à des personnes innocentes aux fins du développement, de l'éducation, de l'aide humanitaire, ou pour régler une crise alimentaire.

Est-ce bien le genre de réponses que vous avez entendues?

**M<sup>e</sup> Comras :** Tout à fait. Donner des fonds à des fins sociales, éducatives, religieuses, humanitaires et culturelles a de tout temps servi de couverture au financement du terrorisme et c'est encore beaucoup le cas aujourd'hui.

La grande difficulté, c'est qu'il y a très peu de transparence, de surveillance et de responsabilité quand ces actions louables sont utilisées à tort pour financer le terrorisme.

If we can construct a system that provides transparency and accountability to assure what is happening, then we will have a system that might work. That is why it is so important to be able to say at the end of the day that they abused that system. They abused the good-purpose of giving. They cheated the giver, the person who thinks he or she is doing something good by giving them funds, not knowing those funds will end up in the hands of terrorists.

When we give the giver the ability to hold the leaders of those organizations accountable, we take a step in the right direction. I strongly support the idea of civil litigation because that is one way of holding accountable those who abuse the system.

**Senator Milne:** Canada and the U.S. are partners and good friends in so many fields, but we, in Canada, do not have the same tradition of civil litigation that you have in the United States. We do not tend to be quite so litigious, although we are getting there.

Has the ability in the U.S. to sue state sponsors of terrorism caused any difficulties for you in terms of your relations with other states, and do you think it would for us?

**Mr. Comras:** The quick answer is to say that it has not. So many aspects are involved in foreign relations, but civil litigation in all the cases I can think of has perhaps had a more positive impact in the end on those relationships than otherwise.

For example, the litigation against Libya and the dialogue that ensued in the settlement of that case was one factor that, once Libya took the step of settling that case, allowed for an improvement in relations between Libya and the United States.

Our relations with Iran are sour whether or not litigation exists, so I cannot say that our litigation against Iran has complicated a very difficult relationship on so many other fronts.

We are all aware of the political nature of the relationship that the United States has with Cuba and of the specific relations and problems we have with North Korea. I do not think litigation with Syria has had the positive impact that it had with Libya.

Overall, the answer is, no; it has not been an impediment in any way to our relations with other countries. I think it helps clarify situations. Litigation is still underway with Saudi Arabia on whether Saudi Arabia should have sovereign immunity. The courts are currently trying to figure that out on appeal.

The relationships are mature and established in so many different ways that this will not be a factor. If it is, then it is an additional factor that I believe our government almost welcomes because it is administrative executive policy in the United States to put as much pressure as possible on the Saudis to do what they say they will do, to put in place a system that works.

Saudi Arabia does not have a system that works. They said that they created a financial intelligence unit, but they never staffed it. They told us many times along the way that they had

Quand nous aurons créé un système transparent et responsable qui nous permet de savoir ce qui se passe, alors peut-être aurons-nous un système qui fonctionne. C'est pour cette raison qu'il est si important de pouvoir dire au bout du compte qu'ils ont abusé du système. Ils ont détourné de leur but les dons de charité. Ils trichent le donateur, celui qui pense faire le bien en faisant un don sans savoir que son argent tombera entre les mains de terroristes.

Permettre au donateur d'exiger des comptes de ces organisations est un pas dans la bonne direction. J'appuie vigoureusement l'idée de poursuites civiles parce que c'est une façon d'exiger des comptes de ceux qui abusent du système.

**Le sénateur Milne :** Le Canada et les États-Unis sont des partenaires et de bons amis dans de nombreux domaines, mais le Canada n'a pas la même tradition que vous en matière de poursuites civiles. Nous ne sommes pas aussi enclins que vous à intenter des poursuites, même si nous nous en rapprochons.

Le fait que les États-Unis peuvent poursuivre les États commanditaires de terrorisme vous a-t-il causé des difficultés dans vos relations avec d'autres pays et pensez-vous que ce serait le cas pour nous?

**M<sup>e</sup> Comras :** En un mot, non. Les relations étrangères comptent énormément de dimensions mais, au bout du compte, pour tous les cas qui me viennent à l'esprit, les poursuites au civil ont eu plus d'effets positifs que négatifs.

Par exemple, la poursuite contre la Libye et le dialogue qui s'en est suivi dans le règlement de l'affaire a constitué un facteur qui a permis, une fois que la Libye a accepté de régler l'affaire, d'améliorer les relations entre la Libye et les États-Unis.

Nos relations avec l'Iran sont acerbes avec ou sans procès. Je ne peux donc pas dire que notre poursuite contre l'Iran est venue compliquer des relations déjà très épineuses sur tant de fronts.

Nous avons tous conscience de la nature politique des liens entre les États-Unis et Cuba, ainsi que des relations et problèmes précis que nous avons avec la Corée du Nord. Je ne pense pas que les poursuites intentées à l'encontre de la Syrie aient eu l'impact positif de celles à l'encontre de la Libye.

Dans l'ensemble, la réponse est non, cela n'a pas constitué une entrave quelconque à nos liens avec les autres pays. Je pense que cela aide à clarifier les situations. Il y a toujours des poursuites à l'encontre de l'Arabie saoudite et il reste à déterminer si elle devrait bénéficier de l'immunité souveraine. C'est une question à laquelle les tribunaux s'efforcent de répondre en appel.

Ce sont des liens de longue date établis de tant de manières que ceci n'entrera pas en jeu. Et si c'est en fait un facteur supplémentaire, je crois que notre gouvernement l'apprécie presque, parce que les États-Unis ont pour politique exécutive administrative d'exercer autant de pression que possible sur les Saoudiens, afin de les amener à respecter leur engagement, à mettre en place un système qui fonctionne.

L'Arabie saoudite n'a pas de système qui fonctionne. Elle affirme avoir créé une unité du renseignement financier, mais la dotation n'a jamais eu lieu. Elle nous a répété à plusieurs reprises

done various things with their oversight of the Muslim World League and its affiliate the International Islamic Relief Organization, but they never did them. Saudi Arabia helped designate various individuals, but they never took any action against these individuals, who are still free to do what they want. We need to hold their feet to the fire, and that is now U.S. administration policy.

**Senator Milne:** How can you do that when they provide the oil that you need?

**Mr. Comras:** Many different factors come into play in relationships. Relationships in today's global economy are very broad. Saudi Arabia has interests, just as we do. They do not want to see the world economy collapse, regardless of what we do with respect to litigation. They do not want Iran to develop a nuclear weapon, regardless of what we do with litigation. Litigation is a way of putting their feet to the fire on issues for which they need to be held accountable.

**Senator Milne:** In Canada we already have quite a few laws on the books. We have the Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act, the Charities Registration (Security Information) Act and the Criminal Code, along with requirements for banks and other financial organizations to report to various organizations in Canada, which comply with various UN requirements about terrorism and terrorist financing.

Do you think that is sufficient?

**Mr. Comras:** I would have to say, regrettably, no. Canada and the United States are at the forefront of countries that have put in place broad and effective regulatory measures. Where we fail commonly is in our ability to devote the resources necessary to observe, monitor and enforce these regulations. We both often lack — and we recognize this in the United States — the ability to follow these complex financial transactions. The two factors that I consider the most important are missing: transparency and accountability.

We have always known about the problem of transparency. The only handle we have on transparency, apparently — which has its own sensitivities — is intelligence. However, that does not get us as far as we would like it to when it comes to the other part of that, which is accountability.

**Senator Milne:** It is secret. It is classified.

**Mr. Comras:** That is right. Canada and the United States have effectively used the system that we have in place to find the terrorist cells. We have been much better at finding the terrorist cells and putting them out of business than we have at finding, prosecuting or putting out of business those who are funding them. That is where we are really weak.

**Senator Milne:** If a country cannot do it, if a government cannot do it, how can we, under a bill such as this, expect individuals to be able to do it?

avoir pris diverses mesures dans la surveillance de l'Organisation internationale islamique de secours et de l'association affiliée, la Ligue islamique mondiale, mais elle ne les a jamais prises. L'Arabie saoudite a contribué à désigner divers individus, mais n'a jamais pris de mesures contre ces individus, qui restent libres de faire ce qu'ils souhaitent. Il est nécessaire d'exercer des pressions constantes, et c'est la politique du gouvernement.

**Le sénateur Milne :** Comment pouvez-vous faire cela, alors qu'elle vous fournit le pétrole dont vous avez besoin?

**M<sup>e</sup> Comras :** Il y a toute une gamme de facteurs qui entrent en jeu dans nos rapports. Les relations tissées dans l'économie mondiale d'aujourd'hui sont très larges. L'Arabie saoudite a des intérêts, tout comme nous. Elle ne veut pas voir l'économie mondiale s'écrouler, que nous intentions des poursuites ou pas. Elle ne veut pas voir l'Iran développer une arme nucléaire, que nous intentions des poursuites ou non. Intenter des poursuites est une façon de talonner l'Arabie saoudite sur des questions pour lesquelles il faut la tenir responsable.

**Le sénateur Milne :** Il y a déjà au Canada toute une série de lois existantes : la Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes, la Loi sur l'enregistrement des organismes de bienfaisance et le Code criminel, ainsi que des exigences contraignant les banques et d'autres organismes financiers à présenter des rapports à divers organismes canadiens, en conformité avec diverses exigences des Nations Unies touchant au terrorisme et au financement du terrorisme.

Pensez-vous que cela soit suffisant?

**M<sup>e</sup> Comras :** Hélas, je dirais que non. Le Canada et les États-Unis font figure de modèles parmi les pays ayant mis en place des mesures de réglementation larges et efficaces. Mais il y a souvent des lacunes dans notre capacité d'affecter les ressources nécessaires à l'observation, au suivi et à l'application de ces règlements. La capacité de suivre ces opérations financières complexes fait défaut dans nos deux pays, ce que les États-Unis reconnaissent. Il manque les deux facteurs à mon sens le plus important : la transparence et la reddition de comptes.

Nous avons toujours eu conscience du problème lié à la transparence. Le renseignement — délicat à son propre titre — semble être la seule façon de se faire une idée de la transparence, mais c'est loin de nous mettre dans la position souhaitée pour l'autre volet : la reddition de comptes.

**Le sénateur Milne :** C'est secret, c'est classifié.

**M<sup>e</sup> Comras :** Effectivement. Le Canada et les États-Unis ont tiré profit du système existant pour trouver des cellules terroristes. Nos résultats sont nettement plus probants quand il s'agit de trouver les cellules terroristes et de les empêcher d'agir que quand il s'agit de découvrir les entreprises qui les financent, d'intenter des poursuites à leur encontre ou de les amener à cesser de fonctionner. C'est dans ce domaine que nous sommes vraiment faibles.

**Le sénateur Milne :** Si un pays ne peut pas le faire, si un gouvernement ne peut pas le faire, comment pouvons-nous compter sur des individus pour le faire en vertu d'un projet de loi comme celui-ci?

**Mr. Comras:** Two factors come into play on the civil litigation side. One is that we get away from “beyond a reasonable doubt,” which is a very difficult burden in a criminal proceeding, as it should be. We need to reduce it to “preponderance of evidence,” which basically creates a duel between two sides. On the one side, the plaintiffs present evidence, and then there is evidence on the other side. A record must be established on the other side.

It is the balance between these two that becomes the deciding factor. If you have more than they, that may well lead to a decision on your side, if all the other elements are in place.

The rules of the game in civil litigation are different, and that difference is particularly important, I believe, when dealing with the financiers of terrorism. When we are dealing with those who carry out terrorist acts, the balance may be a little different, and the ability to prosecute greater. However, when we are dealing with those who finance terrorism, civil litigation can offer the key.

As to the resources that we develop, the experience in the United States, where we have had a lot of litigation against those who fund terrorism, is that in non-frivolous cases we would get committed groups involved who call upon broad spectrums of experts — even beyond what often is available for the governments — from think tanks in the United States and overseas to academic institutions. We bring together some of the best expertise, and some of the most valuable insights we have today on terrorism — particularly on financing of terrorism — come from the briefs that have been filed in these cases; some of which are phenomenal and the information incredible.

If I can, let me read something to you. I did include it in my written statement, but I was really taken by this statement because it comes from Jeffrey Breinholt, who heads the U.S. Department of Justice’s office that deals with terrorism cases. I took it down because I thought it was so important. This was when he was on leave from the department for a short while. We were together on a panel, and the following is what he said:

. . . for a time after 9/11, I looked askance at the efforts by the American plaintiffs bar in bringing their own cases against people we were investigating, because I thought that they would get in the way of our prosecution and what we were doing in enforcing the material support statutes. . . . I am now convinced that I was wrong. I now believe these cases reflect American law at its best, and that we should do everything we can to encourage them.

. . . The conclusion emerges when these lawyers work on behalf of victims of atrocities, the findings go into the case books. Remember, American judges have to find factual

**M<sup>e</sup> Comras :** Il y a deux facteurs qui entrent en jeu dans des procès en responsabilité civile. L’un est qu’il n’est pas nécessaire de prouver « hors de tout doute raisonnable », ce qui est souvent très difficile dans des poursuites pénales, comme de raison. Une fois les choses ramenées à la « prépondérance de la preuve », il s’établit essentiellement un duel entre les deux parties. D’un côté, les plaignants présentent leur preuve; puis vient la preuve de l’autre partie. Il faut établir les faits d’un bord et de l’autre.

C’est l’équilibre entre les deux qui devient le facteur décisif. Si votre preuve est plus convaincante que celle de l’adversaire, cela peut bien se traduire par une décision en votre faveur, si tous les autres éléments sont en place.

Les règles qui s’appliquent aux procès en responsabilité civile sont différentes — une différence particulièrement importante, à mon sens, quand on a affaire aux financiers du terrorisme. Quand on a affaire à ceux qui commettent des actes terroristes, l’équilibre est un peu différent, peut-être, et la capacité de poursuivre plus importante. Par contre, quand on a affaire aux personnes qui financent le terrorisme, un procès en responsabilité civile peut constituer la solution.

Pour ce qui est des ressources qu’on acquiert, l’expérience des États-Unis, où il y a eu beaucoup de poursuites à l’encontre de ceux qui financent le terrorisme, montre que, dans des affaires non frivoles, il y a participation de groupes engagés qui font appel à une très large gamme d’experts — plus large encore que celle dont peut disposer un gouvernement —, des groupes de réflexion, tant aux États-Unis qu’à l’étranger, aux institutions universitaires. Les experts que nous réunissons comptent parmi les meilleurs; d’ailleurs, certaines des réflexions les plus instructives que nous ayons sur le terrorisme, et notamment sur le financement du terrorisme, proviennent de mémoires ayant été déposés dans le cadre de ces affaires. Dans certains cas, ils sont époustouffants et contiennent des renseignements incroyables.

Permettez-moi de vous lire quelque chose. C’est une citation que j’ai incluse dans mon mémoire écrit, mais qui m’a vraiment captivé, parce qu’elle provient de Jeffrey Breinholt, chef du service spécialisé dans les affaires de terrorisme au département de la Justice des États-Unis. Je l’ai notée parce que je l’estimais importante. C’est une déclaration qu’il a faite pendant un bref congé où il ne travaillait pas pour le département. Nous siégeons ensemble à un panel et voici ce qu’il a dit :

[...] pendant un certain temps, après les attentats du 11 septembre, j’ai sourcillé devant les efforts des plaignants américains pour tenter leurs propres poursuites à l’encontre de personnes sur lesquelles nous effectuons des enquêtes, parce que je croyais que cela entraverait nos propres poursuites et nos efforts pour faire appliquer la législation sur le soutien matériel... Je suis maintenant convaincu que j’avais tort. J’estime à présent que ces affaires reflètent le meilleur du droit américain et que nous devrions faire tout notre possible pour les encourager.

[...] quand ces avocats défendent les victimes d’atrocités, mettent en lumière des conclusions, des constatations qui font jurisprudence. N’oubliez pas que les juges américains

support for the allegations, even if the foreign defendants never show up, which means there will always be facts developed and publicized. This means that the U.S. right now is simultaneously taking it upon itself — through its private lawyers — to run not one but several Truth Commissions . . . .

I can even envision of criminal-civil pincer movement, where we carve up the case, and a protocol to share government-developed information with private lawyers who demonstrate a particular capacity. We might be able to strike a major blow at people overseas who deserve it — to prosecute them criminally and, win or lose, to bankrupt them through civil litigation where the standards of proof are not so exacting.

These are the points that he made, and with which I agree.

Civil litigation strengthens our suit considerably, and that is why I am here and why I support this legislation.

**Senator Di Nino:** Mr. Comras, in extending a warm welcome, I have to admit you do not make me feel any better about this issue. Your comments generally paint a pretty bleak picture. Having said that, we have undertaken this obviously because we totally agree with the objective that I am sure you share with us in trying to deal with this issue.

Does the UN play a role in working with individuals or organizations through civil procedures as opposed to the other ways that states will do things? Is there a role for the UN in that?

**Mr. Comras:** The role of the UN is crucial. We need the UN to play a role in several specific areas. First, it creates the uniform international obligation. It places it on all states. There should not be a difference between what one state does and another state does. Terrorists are terrorists, and states have been obligated under UN resolution to take specific actions against terrorism.

Second, they are well-placed to help those countries that lack the resources to develop the programs that are needed. Under Resolution 1373, one of the parts that has grown over time is the group known as the Counter-Terrorism Committee Executive Directorate, CTED.

That linked with an international objective of the G8 called the Counter-Terrorism Action Group, CTAG, which decided on a strategy to put together a study of what countries actually need to do to improve their systems and match resources to those shortcomings. One of the two elements in this was to identify the shortcomings and to try to define if those shortcomings stemmed from a lack of resources and ability, technical capability or a lack of political will.

doivent vérifier que les allégations sont corroborées par les faits, même si les intimés étrangers ne se présentent jamais, si bien qu'il y a toujours établissement et ébruitement des faits. Autrement dit, à l'heure où nous nous parlons, les États-Unis ont assumé, par le biais des avocats au civil, la responsabilité de l'établissement de plusieurs commissions de la vérité...

Je peux même envisager un mouvement de tenailles entre les poursuites pénales et civiles, où on se partagerait l'affaire et où on établirait un protocole pour communiquer des renseignements établis pour le gouvernement à des avocats au privé ayant fait la preuve d'une capacité spéciale. Ainsi, nous pourrions peut-être frapper de plein fouet des gens à l'étranger — avec des poursuites pénales et, que le procureur l'emporte ou non, des procès en responsabilité civile qui les acculeraient à la faillite, vu que la norme de preuve n'est pas aussi exigeante.

Ce sont les points qu'il a fait valoir, et je suis d'accord.

Les procès civils renforcent considérablement nos recours, et c'est pour cette raison que je suis ici et que j'appuie le projet de loi.

**Le sénateur Di Nino :** Maître Comras, je vous souhaite chaleureusement la bienvenue, mais je dois reconnaître que vous ne me mettez pas à l'aise au sujet de cette question. Vos observations dressaient généralement un portrait plutôt sombre. Cela dit, nous avons entrepris cette étude parce que, manifestement, nous sommes tout à fait d'accord avec l'objectif que, je suis certain, vous partagez avec nous dans le cadre de cette question.

Les Nations Unies jouent-elles un rôle, et travaillent-elles avec les individus et les organisations lors des procès civils, par opposition aux autres façons dont les États procèdent? S'agit-il de l'un des rôles des Nations Unies?

**M<sup>e</sup> Comras :** Le rôle des Nations Unies est vital. Elles doivent jouer un rôle dans plusieurs domaines précis. Premièrement, elles déterminent les obligations internationales uniformes. Elles donnent ces obligations à tous les pays. Il ne devrait y avoir aucune différence entre ce que fait un pays et ce que fait son voisin. Les terroristes sont des terroristes, et tous les pays doivent prendre des mesures précises contre le terrorisme, en vertu de la résolution adoptée par l'ONU.

Deuxièmement, l'ONU est bien placée pour aider les pays qui n'ont pas suffisamment de ressources pour créer les programmes nécessaires. Selon la résolution 1373, le rôle du groupe connu sous le nom de Direction du Comité contre le terrorisme (CTED) s'est élargi avec le temps.

Ce groupe est lié avec un objectif international du G8 appelé Groupe d'action contre le terrorisme, ou GACT, qui a adopté une stratégie visant à réaliser une étude de ce dont les pays ont réellement besoin pour améliorer leur système et utiliser les ressources pour combler ces lacunes. Il s'agissait, entre autres, de cerner les lacunes et de tenter de déterminer si elles provenaient du manque de ressources et de capacité, de la capacité technique ou d'un manque de volonté politique.

The answers to those two questions are very different. The UN is well-placed to help provide technical support and channel that technical support to those countries.

Political will has been a little more difficult to work on, but that is still something to which the UN committee and the G8 have committed, and to which we must all be committed.

**Senator Di Nino:** I think you have partially answered this. To be able to have that preponderance, it is very likely that incredibly large resource pools will be needed. The U.S. is probably the best example of a civil litigator in these areas. Where did the resources come from to achieve that? Does some other body provide resources to states and organizations that wish to pursue civil litigation against an organization that they feel is involved in terrorism?

**Mr. Comras:** Since 9/11, a new body of expertise has developed in the United States and beyond — in Europe and internationally — of people who have been taken by this issue of international terrorism and have begun to devote, for one reason or another, their minds and work in this area. I am talking about think tanks, academic institutions, law firms, private individuals and government leaders. This community is extremely large.

Even in the intelligence community in the United States, there is this recognition and reform of our intelligence apparatus. Then we begin to tap into this enormous resource base that is not classified, that is open and is, in large part, voluntary and academic.

The funds that have become necessary to support this have been there. The cost of litigation in some of these cases has been quite high. Ironically, it has been there. It has been available by donations, often on the Internet. It has been available by people devoting their time and effort on a pro bono basis. It has been there by experts willing to volunteer their time, effort and research to this end. It is a public effort, and that is what makes it so special.

**Senator Di Nino:** I am not sure that I would be comfortable in undertaking one of these cases in the hope that I would get lots of Internet donations.

**Mr. Comras:** If you have a good case, you will.

**Senator Di Nino:** Maybe you are right; I hope you are.

It has been suggested that the mere existence of this legislation is due to the preventative value of it. Have you seen that? Do you have any evidence or opinion on whether the preventative value actually works?

**Mr. Comras:** Based upon my experience and involvement in some of these cases, I see what they have done in the United States to create the need for so many charities to voluntarily open up and create transparency in order to seek from the Office of

Les réponses à ces deux questions sont très différentes. L'ONU est très bien placée pour assurer le soutien technique et l'acheminer à ces pays.

L'aspect lié à la volonté politique est un peu plus compliqué, mais le comité de l'ONU et le G8 se sont engagés à y travailler, et nous devons tous nous y engager.

**Le sénateur Di Nino :** Je pense que vous avez répondu en partie à mes questions. Il semble bien que pour avoir une telle prépondérance, il faudra un bassin incroyablement grand de ressources. Les États-Unis ont probablement le meilleur exemple des procès civils dans ces domaines. D'où viennent les ressources nécessaires pour y arriver? Existe-t-il un autre organisme qui fournit des ressources aux pays et aux organisations qui souhaitent intenter des procès civils contre une organisation qui, selon eux, est impliquée dans des activités terroristes?

**M<sup>e</sup> Comras :** Depuis le 11 septembre, une nouvelle expertise s'est développée aux États-Unis et ailleurs — en Europe et à l'échelle internationale — et des gens se préoccupent de la question du terrorisme international et ont commencé à concentrer leurs efforts et leur réflexion dans ce domaine, pour une raison ou pour une autre. Je parle des groupes de réflexion, des établissements d'enseignement, des cabinets d'avocats, des particuliers et des chefs de gouvernement. Il s'agit d'une très grande collectivité.

Même dans le milieu américain du renseignement, on reconnaît l'appareil du renseignement et la réforme est commencée. Nous pouvons par la suite commencer à utiliser cette énorme base de ressources qui n'est pas classifiée, qui est ouverte et qui est, en grande partie, volontaire et universitaire.

Les fonds qui sont nécessaires pour appuyer nos efforts sont là. Dans certains de ces cas, les coûts des procès sont très élevés. Ironiquement, les fonds sont disponibles. C'est souvent grâce à des dons, souvent par le biais d'Internet. Les fonds sont fournis par des gens qui donnent de leur temps et de leurs efforts gratuitement. C'est aussi grâce à des spécialistes qui sont prêts à donner de leur temps, de leurs efforts et de leur recherche gratuitement à cette fin. Il s'agit d'un effort public, et c'est ce qui fait que c'est si spécial.

**Le sénateur Di Nino :** Je pense que je préférerais ne pas entreprendre de tels procès en espérant recevoir beaucoup de dons par Internet.

**M<sup>e</sup> Comras :** Vous en recevrez beaucoup si vous avez un dossier solide.

**Le sénateur Di Nino :** Vous avez peut-être raison; j'espère que c'est le cas.

Certains ont laissé entendre que l'existence même du projet de loi était attribuable à son caractère préventif. En avez-vous entendu parler; avez-vous des preuves ou des points de vue selon lesquels ce caractère préventif accomplit son objectif?

**M<sup>e</sup> Comras :** Selon mon expérience et les cas auxquels j'ai participé, j'ai constaté ce qui a été fait aux États-Unis pour obliger de nombreux organismes caritatifs à s'ouvrir volontairement et à agir de façon transparente afin de dire au Bureau du contrôle des

Foreign Assets Control of the U.S. Department of the Treasury a sort of cache to say, “We are a good and clean group, and we want to show that.”

It has established a new willingness by a large group of non-governmental organizations in the United States, particularly Islamic charities, to demonstrate, by showing transparency and by showing that they will abide by all these rules, that they deserve this special cache. That is a result of this litigation.

**Senator Di Nino:** You spoke about the difficulty with political will. Is there a way to deal with that? Are there ways in which other entities, be it the UN or others, are working that are more successful?

**Mr. Comras:** Having been a member of the original monitoring group, one thing that stayed with me, although this may be extreme, is the ability to name and shame in order to bring out transparency and demonstrate to the public and the international community at large when people are doing things poorly. That is a strong way of improving political will and getting accountability.

I personally thought the UN Security Council made a great mistake by ending our mandate because it allowed us to name and shame, something that the UN is not comfortable doing. We were replaced with a group that was unable to do that.

Creating international transparency on the one hand and accountability on the other is the main way we can create political will.

**Senator Oliver:** We are here to study Senator Tkachuk’s Bill S-225. Have you read the bill? If so, I would like to hear your comments on its viability. Can it work?

**Mr. Comras:** Yes, I have read the bill. I have worked with Canada and somewhat understand the complexities of Canadian laws and institutions, although I understand better how the laws and institutions work in my own country.

In my view, the elements in this bill are profoundly important in strengthening Canada’s role and ability in combating the financing and material support of terrorism.

**Senator Oliver:** I was shocked when you gave the figures of your lack of success in the United States. You conducted 108 material support prosecutions and only achieved nine jury convictions.

**Mr. Comras:** We had 42 pleas.

**Senator Oliver:** Forty-six cases were dropped for lack of sufficient evidence. That is rather shocking. They must have known something about the evidence they had. Is there a defect there that we should know about in these prosecutions?

**Mr. Comras:** Yes, and, no. There is not a defect in the decision of the prosecutors to prosecute.

avoirs étrangers du département du Trésor des États-Unis : « Nous sommes un bon groupe honnête, et nous voulons le démontrer. »

Cela a poussé un grand nombre d’organisations non gouvernementales américaines, surtout les organismes caritatifs islamiques, à démontrer qu’ils méritent un cachet spécial en démontrant leur transparence et leur volonté de se conformer à toutes les règles. Cela résulte de ce type de procès.

**Le sénateur Di Nino :** Vous avez mentionné les difficultés liées à la volonté politique. Existe-t-il une façon de régler ce problème? Les autres entités, qu’il s’agisse des Nations Unies ou d’autres, ont-elles des façons de procéder plus fructueuses?

**M<sup>e</sup> Comras :** Ayant moi-même été membre du groupe de surveillance initial, j’ai gardé en tête, même s’il s’agit d’un moyen extrême, la capacité de dénoncer ceux qui agissent de façon médiocre afin d’accroître la transparence et de la faire connaître au public et à la communauté internationale en général. Il s’agit d’une façon efficace d’accroître la volonté politique et d’assurer la reddition de comptes.

Personnellement, je considère que le Conseil de sécurité des Nations Unies a fait une grave erreur en mettant fin à notre mandat parce que nous étions en mesure de dénoncer, ce que l’ONU n’est pas à l’aise de faire. Nous avons été remplacés par un groupe qui ne le fait pas.

Engendrer la transparence internationale d’une part et favoriser la reddition de comptes d’autre part est la meilleure façon d’accroître la volonté politique.

**Le sénateur Oliver :** Nous sommes ici pour étudier le projet de loi S-225, du sénateur Tkachuk. Avez-vous lu le projet de loi? Si oui, j’aimerais savoir ce que vous pensez de sa viabilité. Peut-il fonctionner?

**M<sup>e</sup> Comras :** Oui, j’ai lu le projet de loi. J’ai travaillé avec des institutions canadiennes et je comprends assez bien le caractère complexe des lois et des institutions canadiennes, bien que je comprenne mieux le fonctionnement des lois et des institutions dans mon propre pays.

À mon avis, les éléments contenus dans le projet de loi sont d’une importance profonde afin de renforcer le rôle du Canada et sa capacité de combattre le soutien matériel et le financement du terrorisme.

**Le sénateur Oliver :** J’ai été stupéfait d’entendre en chiffres les échecs vécus aux États-Unis. Vous avez intenté 108 poursuites liées au soutien matériel, mais vous n’avez obtenu une déclaration de culpabilité de la part du jury que dans neuf dossiers.

**M<sup>e</sup> Comras :** Il y a eu 42 plaidoyers de culpabilité.

**Le sénateur Oliver :** Quarante-six affaires ont dû être abandonnées faute de preuves suffisantes. C’est assez surprenant. Ils devaient connaître la preuve dont ils disposaient. Ce type de procès comportait-il des lacunes que nous devrions connaître?

**M<sup>e</sup> Comras :** Oui et non. La décision des procureurs d’intenter des procès ne comporte pas de lacune.

**Senator Oliver:** They should have known in advance that much of the evidence they wanted to use was classified and that they would not get it, so why would they proceed?

**Mr. Comras:** They still believed that they had enough evidence to demonstrate beyond a reasonable doubt that these people had the intent and carried out these actions.

Of course, great legal minds are on the other side as well. All the other side needed to do was create a modicum of reasonable doubt. The prosecutors attempted to use some of the intelligence information but failed, not only because of its sensitive nature but also on the grounds of hearsay.

Many lessons can be drawn, particularly from the *Al-Arian* case, the *Holy Land Foundation* case and the *Al-Haramain* case. Many lessons are being taken home, and we will get better.

In the United States, we are now moving toward creating new units charged with using intelligence to develop usable evidence in order to close that gap. We need greater cooperation between the new materials that are coming from the think tanks and greater synergy between the civil and the criminal side.

It is a difficult route on the criminal side. It is difficult for us, for you, for the Europeans and for the British, but it ought not be a reason not to try.

**Senator Oliver:** In Senator Tkachuk's bill, he uses the words "right of action against perpetrators and sponsors of terrorism." You said today that you would like to get at, through civil litigation, those who finance terrorism. What is your civil cause of action in the United States against those who fund terrorism?

**Mr. Comras:** There are several, but the most important is aiding and abetting. Those involved in providing the funds have aided and abetted in the terrorist act.

**Senator Oliver:** That is your civil cause of action?

**Mr. Comras:** Yes.

**Senator Oliver:** What are some of the others?

**Mr. Comras:** We now have specific legislation that will make it easier, even on the prosecution side, for prospective cases. We have new legislation that makes it a crime to —

**Senator Oliver:** I am not interested in crimes; I am interested in civil litigation.

**Mr. Comras:** I am sorry, I am not fully following your thought.

**Senator Oliver:** In a criminal case, the burden is "beyond a reasonable doubt," as you have talked about. In a civil case, the burden is "on a preponderance of credible evidence."

**Mr. Comras:** That is right.

**Le sénateur Oliver :** Ils auraient dû savoir dès le départ qu'une bonne partie de la preuve qu'ils souhaitaient présenter était classifiée et qu'ils ne pourraient pas l'obtenir; pourquoi, alors, aller de l'avant?

**M<sup>e</sup> Comras :** Ils pensaient qu'ils disposaient tout de même d'une preuve suffisante pour démontrer hors de tout doute raisonnable que ces gens avaient un motif et commis ces actes.

Bien entendu, nos adversaires avaient également à leur disposition de grands esprits juridiques. Tout ce qu'ils ont eu à faire, c'est de laisser planer un doute raisonnable. Les procureurs ont tenté d'avoir recours à des renseignements, mais ils n'ont pas pu le faire en raison de leur nature confidentielle, mais également parce que le oui-dire n'est pas preuve.

De nombreuses conclusions peuvent être tirées, en particulier des affaires *Al-Arian*, *Holy Land Foundation* et *Al-Haramain*. De nombreuses leçons peuvent être apprises, et nous nous améliorerons.

Aux États-Unis, nous créerons bientôt de nouvelles unités qui utiliseront des renseignements pour créer des preuves qui pourront être utilisées pour combler cet écart. Nous avons besoin d'une meilleure collaboration entre les nouveaux documents qui viennent des groupes de réflexion et une plus grande synergie entre le civil et le criminel.

Du côté criminel, la route est parsemée d'embûches. C'est difficile pour nous, pour vous, pour les Européens et pour les Britanniques, mais il ne devrait pas s'agir d'une raison pour ne pas essayer.

**Le sénateur Oliver :** Dans le projet de loi du sénateur Tkachuk, on parle de « recours contre les auteurs d'actes terroristes et ceux qui les soutiennent ». Aujourd'hui, vous avez dit que vous aimeriez vous attaquer aux individus qui financent les actes terroristes grâce à des procès civils. Aux États-Unis, quelle est votre cause d'action civile contre ceux qui financent le terrorisme?

**M<sup>e</sup> Comras :** Il en existe plusieurs, mais la principale est la complicité. Ceux qui ont contribué financièrement à un acte terroriste se sont faits complices.

**Le sénateur Oliver :** Il s'agit de votre cause d'action civile?

**M<sup>e</sup> Comras :** Oui.

**Le sénateur Oliver :** Y en a-t-il d'autres?

**M<sup>e</sup> Comras :** Nous avons maintenant une loi qui facilitera les poursuites éventuelles, de tous les côtés. Nous avons une nouvelle loi qui pénalise...

**Le sénateur Oliver :** Je ne m'intéresse pas aux crimes; je m'intéresse aux procès civils.

**M<sup>e</sup> Comras :** Excusez-moi, j'ai du mal à vous suivre.

**Le sénateur Oliver :** Comme vous l'avez dit, dans les affaires criminelles, il faut établir une preuve « hors de tout doute raisonnable ». Dans une affaire civile, tout repose sur « la prépondérance de la preuve crédible ».

**M<sup>e</sup> Comras :** C'est exact.

**Senator Oliver:** What is your cause of action in the United States for a civil claim against, not a perpetrator, but one who funds terrorism?

**Mr. Comras:** I do understand.

On aiding and abetting, there is now specific legislation that makes it a crime to provide funding to designated organizations. The fact that you give money to a designated organization is a crime, and that crime, under the Anti-Terrorism Act of the United States, provides the basis for a civil lawsuit with triple damages against those who have violated that crime. The fact that one has violated that crime provides a cause of action under statute against those who violate that crime, with the potential of paying triple damages.

**Senator Oliver:** I do not know what “violating a crime” means. I understand convictions.

**Mr. Comras:** Excuse me. One who is convicted.

**Senator Oliver:** Therefore, do you need a criminal conviction before you can start a civil suit?

**Mr. Comras:** No, if you are convicted, that bars you from defending. If you allege that they have violated the statute, you have a civil action. If you can show that they were convicted of that, they have no defence.

**The Chair:** May I intervene with a supplementary question?

Does the person who brings the suit have to have suffered damages?

**Mr. Comras:** Yes.

**The Chair:** Thank you.

**Mr. Comras:** It is a traditional tort-like sort of thing. One has to show damages. As in the *Boim* case, the plaintiff must show that the defendant contributed to a terrorist group, that the defendant knew what he or she was doing and shared some of the terrorist group’s objectives, and as a result the plaintiff suffered injury or damage. Those factors must all be there, yes.

**Senator Oliver:** I am extremely interested in enforcement. Let us say that someone in the United States does get a judgment somehow, through aiding or abetting. Let us say they have a judgment for \$1 million, and that person is in the Middle East. How can that judgment be enforced, and how will you get your \$1 million in the United States?

**Mr. Comras:** There are many ways, through mutual legal assistance and comity, that you can apply for it. If there are not assets in the United States, it may be difficult to collect on the judgment initially. However, if that were the rationale for lawsuits where they would not be able to collect, then we would have a lot less litigation in the United States. There are many judgments that never get collected but have potential. Even a potential judgment is a deterring factor. Sometimes it establishes the record, which is

**Le sénateur Oliver :** Aux États-Unis, quelle est la cause d’action pour intenter une poursuite civile non pas contre un auteur d’actes terroristes, mais plutôt contre quelqu’un qui en finance un?

**M<sup>e</sup> Comras :** Je comprends.

Pour ce qui est de la complicité, une loi précise criminalise le fait de financer les organisations désignées. Donner de l’argent à une organisation désignée est un crime et la Loi antiterroriste des États-Unis prévoit le fondement d’une poursuite civile et des dommages-intérêts triples contre ceux qui ont enfreint ce crime. Le fait que quelqu’un ait enfreint ce crime fournit une cause d’action en vertu de la loi contre ceux qui enfreignent ce crime et peut entraîner le versement de dommages-intérêts triples.

**Le sénateur Oliver :** Je ne sais pas ce que signifie « enfreindre un crime ». Ce que je comprends, ce sont les accusations.

**M<sup>e</sup> Comras :** Excusez-moi. Je parle de ceux qui sont reconnus coupables.

**Le sénateur Oliver :** Il faut donc une déclaration de culpabilité avant de pouvoir intenter un procès civil?

**M<sup>e</sup> Comras :** Non; lorsque quelqu’un est reconnu coupable, cela l’empêche de se défendre. Si on allègue que la personne a enfreint la loi, on a un procès civil. Si on peut démontrer que la personne a été reconnue coupable de cet acte, elle n’a aucune défense.

**La présidente :** Puis-je poser une question supplémentaire?

La personne qui intente la poursuite doit-elle avoir subi un préjudice?

**M<sup>e</sup> Comras :** Oui.

**La présidente :** Merci.

**M<sup>e</sup> Comras :** C’est un peu comme une action en responsabilité délictuelle. Il faut démontrer qu’il y a eu préjudice. Comme c’était le cas dans l’affaire *Boim*, le plaignant doit démontrer que le défendeur a fait partie d’un groupe terroriste, qu’il savait ce qu’il faisait et qu’il partageait certains objectifs du groupe terroriste et que, par conséquent, le plaignant a subi des préjudices ou des dommages. Ainsi, oui, tous ces facteurs doivent être présents.

**Le sénateur Oliver :** L’application de la loi m’intéresse au plus haut point. Imaginons qu’un individu est reconnu coupable de complicité aux États-Unis. Imaginons maintenant que cet individu doit payer un million de dollars en dommages-intérêts, et que cet individu se trouve au Moyen-Orient. Comment ce jugement peut-il être appliqué et comment parvenir à obtenir le million de dollars aux États-Unis?

**M<sup>e</sup> Comras :** Il existe de nombreuses façons, notamment l’aide juridique mutuelle et la courtoisie internationale. S’il n’existe pas d’éléments d’actifs aux États-Unis, le recouvrement des dommages-intérêts risque d’être difficile dans un premier temps. Cela étant, si les poursuites se justifiaient par la capacité de recouvrer des dommages-intérêts ou pas, il y aurait alors beaucoup moins de procès aux États-Unis. En effet, il y a bien des dommages-intérêts qui sont accordés mais qui ne sont pas

just as important. The redress that you are giving the victim is not just the compensation, it is the recognition of the right that they were wronged and that you, as a judicial body, have found that they were wronged and that they deserve that compensation. Collection is an important but a separate issue, I think.

**Senator Tkachuk:** In Bill S-225, we are open-ended about the states that may receive a civil action, whereas in the United States they have a list that they produce. The U.S. Department of State produces a list of states that can be sued, of which Iran is at the top. I think there are five states now, but I am not sure of the exact number on the U.S. list.

Some people here have talked about the bill being amended to include a list, which I reject totally. I would like to hear your views on that. I would like to have a discussion about them here, at the table, if we could.

**Mr. Comras:** I may be wrong, but I view that what we did was a mistake. It was a putting-our-toe-in-the-water sort of thing with sovereign immunity. We were probably the first to go as far as we did with respect to sovereign immunity. We put our little toe in the water to see what would happen. We said that we would try to limit it to those states that were specifically designated as state sponsors of terrorism by the U.S. Department of State.

What did we end up with? Initially, six countries: Iran, Iraq, Sudan, Syria, North Korea and Cuba. It was as much a political statement as anything else.

It became extremely difficult for the administration to start thinking about how it would designate additional countries. That did not mean that these countries should get a free ride and that they should be protected. It meant that we were initially too cautious. We put our toe in the water and ended up with a system that was dissatisfying for everyone, including the executive. For many reasons, we would prefer to stay out of this type of civil litigation. They are not against civil litigation. I think the United States government does not have any problem with Saudi Arabia being sued; it has a problem with having to choose sides in that case. It would prefer to leave it to the judiciary. If we had to do it over again, I have no doubt we would have done it without a list.

The list has put us in a box. It has put our legal system and our courts in a box, and they recognize that.

That is why, today, there is an interesting appeal that is before the Seventh Circuit Court of Appeals. They are looking at the issue of Saudi Arabia in the 9/11 suit and whether or not they should be included and put under the exemption to sovereign immunity, based upon the fact that they are working with and, therefore, associates of charities, non-governmental

recouverts, bien que le potentiel existe. Même un jugement potentiel peut avoir un effet dissuasif. Parfois, cela permet d'établir les faits, ce qui est tout aussi important. La réparation qu'on accorde à la victime n'est pas simplement sous forme de dommages-intérêts, puisque l'on reconnaît légalement qu'on lui avait causé un tort et que vous, en tant qu'instance judiciaire, avez trouvé qu'un préjudice avait été causé à la victime et que celle-ci mérite des dommages-intérêts. Le recouvrement est une question importante, mais distincte, à mon avis.

**Le sénateur Tkachuk :** Dans le projet de loi S-225, nous ne limitons pas le nombre d'États susceptibles d'être poursuivis en justice, alors qu'aux États-Unis, il existe une liste. En effet, le département d'État américain produit une liste d'États pouvant faire l'objet d'une poursuite dont l'Iran à la tête. Je pense que sur cette liste figurent cinq États actuellement, mais je ne suis pas sûr du nombre exact.

D'aucuns ont proposé que le projet de loi soit amendé par adjonction d'une liste, ce que je rejette catégoriquement. J'aimerais connaître votre point de vue là-dessus. Je voudrais qu'on en discute ici, autour de la table, si possible.

**M<sup>e</sup> Comras :** Je me trompe peut-être, mais je crois que notre décision était une erreur. C'était en quelque sorte une façon de tâter le terrain en matière d'immunité souveraine. Nous avons probablement été les premiers à aller aussi loin que nous l'avons fait en la matière. Nous avons donc tâté le terrain pour voir ce qui se produirait. Nous avons donc dit que nous allions limiter le nombre aux États désignés officiellement comme États commanditaires du terrorisme par le département d'État américain.

Avec quoi nous sommes-nous retrouvés? Initialement, six pays : l'Iran, l'Irak, le Soudan, la Syrie, la Corée du Nord et Cuba. C'était une prise de position politique d'abord et avant tout.

Il est ensuite devenu extrêmement difficile pour l'administration de songer à ajouter d'autres pays. Cela ne signifiait pas pour autant que les autres pays pouvaient s'en tirer impunément et jouir d'une protection. C'est tout simplement que nous étions trop prudents au départ. Nous avons tâté le terrain, et nous avons instauré un système qui déplaisait à tous, y compris au pouvoir exécutif. Pour bien des raisons, nous préférierions éviter ce type de poursuite civile. L'objection n'est pas à l'égard de la poursuite civile. Je pense que le gouvernement américain n'a pas d'objection à ce que l'Arabie saoudite fasse l'objet d'une poursuite. En revanche, la difficulté consiste pour lui à choisir un camp ou l'autre. Aussi préfère-t-il s'en remettre à la magistrature. S'il fallait tout refaire, je suis persuadé que nous nous passerions de cette liste.

La liste nous a coincés. De la même manière, elle a coincé notre système juridique et nos tribunaux, et on en est conscient.

C'est pourquoi, aujourd'hui, la Cour d'appel du septième circuit est saisie d'un appel intéressant. Elle étudie l'affaire impliquant l'Arabie saoudite dans une poursuite en relations avec les attentats du 11 septembre pour déterminer si ce pays devrait tomber sous le coup de l'exemption relative à l'immunité souveraine, puisque le pays collabore avec des organismes

organizations, commercial enterprises, banks and everything else with which they were so closely associated. It falls into the commercial-type exception. It could well be that the Seventh Circuit Court of Appeals wants to open that up enough so that we get out of the box that we are in, which is limited to five countries. This is a totally inadequate, unsatisfactory arrangement for the United States.

**Senator Tkachuk:** To be clear, because of the list, there is a case proceeding to increase the number of states; for example, Saudi Arabia.

**Mr. Comras:** To find a way around it.

**Senator Tkachuk:** To find a way around it, because the principle of the law would be that sovereign immunity is put aside for when they can be sued.

This restriction is a problem to the bill itself; is that correct?

**Mr. Comras:** In a sense, yes. Five countries were put on the list. In doing that, the intention was not to say that 168 were kept off. Now, the court has said that if a country is not one of the five on the list at the district court level, then that may mean it cannot be sued, that it still has the sovereign immunity. Countries are now trying to find a way to make that finding and argument that if they are not one of the five on the list, they therefore have sovereign immunity work in their favour. However, those countries may not have sovereign immunity now because we must find some other excuse. We did not mean to give everyone an excuse and defence for supporting terrorism. We did not mean to do that.

That was the result. Please learn from our lesson. We started it by putting our toe in the water; do not make the same mistake.

**Senator Campbell:** I support this bill. I want to return to the subject of civil litigation. At one time, I had some considerable experience in conspiracy cases. I am wondering if this is not the way to look at this.

I agree with Senator Tkachuk. I do not like this idea of naming a country before you actually can put the case together. I would like your opinion on this. It would seem there is a logical progression: First, you must determine that there is terrorism or that they are terrorists; second, you must determine that there is support from an entity; and, third, you must figure out the level of that support. Would that be fair?

**Mr. Comras:** That is fair. Again, what I like about the legislation here is that you are, if you will, taking the government — a political body — out of that equation and leaving it to the parties to demonstrate that in a judicial process. That, I believe, is a healthier method, rather than politicizing the issue. That is where we run into the political-will problem. You are then testing political will and putting countries in a situation

caritatifs, des ONG, des entreprises commerciales, des banques ainsi que d'autres parties prenantes de façon étroite. Cela fait partie de l'exception de type commercial. Il se pourrait que la Cour d'appel du septième circuit élargisse la catégorie suffisamment pour nous sortir de ce carcan, lequel nous limite à cinq pays. C'est un arrangement tout à fait inadéquat et insatisfaisant pour les États-Unis.

**Le sénateur Tkachuk :** Si j'ai bien compris, à cause de la liste, il y a une affaire en instance qui milite en faveur de l'augmentation du nombre d'États, notamment en y incluant l'Arabie saoudite.

**M<sup>e</sup> Comras :** Il s'agit de trouver un moyen de contourner la chose.

**Le sénateur Tkachuk :** Pour contourner la chose, il faudrait que le principe juridique d'immunité souveraine soit mis de côté pour qu'on puisse tenter une poursuite.

Cette restriction est un problème qui touche le projet de loi lui-même, n'est-ce pas?

**M<sup>e</sup> Comras :** En un sens, oui. Cinq pays ont été inscrits sur la liste. Cela ne signifie pas pour autant qu'on pensait que 168 autres pays devaient en être exclus. Cela étant, le tribunal a dit que si un pays ne fait pas partie des cinq figurant sur la liste au niveau de la cour de district, cela peut alors signifier qu'on ne peut pas le poursuivre et qu'il jouit toujours de l'immunité absolue. Les pays cherchent maintenant une façon de persuader les tribunaux qu'ils ne font pas partie des cinq pays sur la liste, et l'immunité absolue milite donc en leur faveur. Quoi qu'il en soit, ces pays ne jouissent peut-être plus de l'immunité absolue maintenant, parce que nous devons trouver une autre excuse. Nous ne sommes pas tenus de donner à tous les pays une excuse pour appuyer le terrorisme. Ce n'était pas notre intention.

En revanche, c'est le résultat. Je vous invite à tirer une leçon de notre expérience. Nous avons commencé par tâter le terrain, ne faites donc pas la même erreur.

**Le sénateur Campbell :** J'appuie le projet de loi. Je veux maintenant revenir au sujet des poursuites civiles. Il fut un temps où j'avais beaucoup d'expérience des complots. Je me demande si ce n'est pas l'approche à suivre.

Je partage l'avis du sénateur Tkachuk. Je n'aime pas l'idée de nommer un pays avant qu'on ait pu monter effectivement un dossier contre lui. J'aimerais votre avis là-dessus. Il me semble qu'il y a eu une progression logique : premièrement, on doit déterminer s'il y a terrorisme ou des terroristes; deuxièmement, on doit déterminer s'il existe un appui pour cette entité; troisièmement, on doit en déterminer, le cas échéant, le niveau. Ai-je raison?

**M<sup>e</sup> Comras :** Vous avez raison. Encore une fois, ce que j'aime du projet de loi, c'est que vous n'impliquez pas le gouvernement, qui est une instance politique, dans l'affaire, laissant aux parties le soin de le prouver durant le procès. À mon sens, c'est une méthode plus saine, puisqu'elle ne politise pas le procès. C'est là que nous nous heurtons au problème de la volonté politique. Votre démarche met à l'épreuve la volonté politique et met les

where there are many other issues involved that are extraneous to the determination of what you just said.

**Senator Campbell:** Once they are in the box, it is virtually impossible to get out of that box.

**Mr. Comras:** I believe so.

**Senator Campbell:** I am concerned about the ability of a Canadian citizen to seek damages against a foreign power for a terrorist act that takes place outside of Canada. Two people coming here today are Canadian citizens who have suffered damages, one in New York and one in Jerusalem.

**Mr. Comras:** International law has evolved considerably over the last several hundred years. This idea of jurisdiction flowing from having a national injured overseas is a fairly well-recognized principle in international law. If a Canadian or an American is harmed overseas, there is still jurisdiction to deal with that case in the United States, and I believe in Canada as well.

The problem is the idea of immunity, namely, that that is true for the non-state actor, but should that be different for the state actor? That is the sovereign immunity issue, which also has evolved. In the old traditional view, the answer was an absolute, no. The new view in this modern world is that if they are involved in torture or certain other activities, states deprive themselves of sovereign immunity, and that is as it should be.

We are now all recognizing that there must be a forum for justice. If there is no other forum for justice, we need to create one. In creating a forum for justice, the first place to start is in the state itself. If a state wrongs an individual, that state should provide a forum for determining how that person should be redressed. If the state does not do it, they should be open to arbitration. Those things are in the bill. Only if there is no other way to do it should it be done here. That is the way it should be.

**The Chair:** You gave us interesting, although sobering, statistics on outcomes in criminal prosecution in the United States. In your written brief, you said that there were 200 civil cases. Do you have any indication of proportions of outcomes?

**Mr. Comras:** One complication in dealing with civil cases is that many of them, for one reason or another, continue through stages of appeal, and in some instances the same case goes back and forth a couple of times.

I will undertake, if I may, perhaps in writing, to provide you with those statistics. I may have some at home that may be useful. I am sorry that I did not include or bring them.

**The Chair:** Whatever you have would be helpful. It need not be the final, definitive word on every case.

pays dans une situation telle que différents enjeux entrent en ligne de compte, enjeux qui sont externes à la décision que vous venez d'évoquer.

**Le sénateur Campbell :** Une fois l'étau resserré, il est pratiquement impossible de s'en sortir.

**M<sup>e</sup> Comras :** C'est ce que je crois.

**Le sénateur Campbell :** Je m'interroge sur la capacité d'un citoyen canadien à chercher des dommages intérêts contre un pouvoir étranger pour un acte terroriste qui a eu lieu à l'étranger. Deux des témoins qui comparaitront ici aujourd'hui sont citoyens canadiens ayant souffert de préjudices, le premier est de New York et le deuxième, de Jérusalem.

**M<sup>e</sup> Comras :** Le droit international a évolué considérablement au cours des derniers siècles. L'idée de la compétence découlant du fait qu'un de ces ressortissants a subi un préjudice à l'étranger est un principe communément admis en droit international. En effet, si un citoyen canadien ou américain subit un préjudice à l'étranger, le Canada, comme les États-Unis, a compétence dans cette affaire.

Le problème réside dans l'idée de l'immunité, c'est-à-dire que si cela ne s'applique pas aux acteurs non étatiques, devrait-il alors en être différemment des acteurs étatiques? C'est le problème de l'immunité absolue, qui a également évolué. Selon le point de vue traditionnel, la réponse est un non catégorique. Par contre, la vision moderne veut que si un État est impliqué dans la torture ou dans certaines autres activités, celui-ci se prive alors de l'immunité absolue, ce qui est normal.

Nous sommes aujourd'hui tous conscients de la nécessité d'avoir un forum pour la justice. Faute de forum pour la justice, nous devons en créer un. Pour ce faire, notre point de départ doit être l'État lui-même. Si un État cause un préjudice à un individu, cet État devrait alors fournir un forum pour déterminer si l'individu en question peut obtenir réparation. Si l'État ne le fait pas, il devrait alors accepter l'arbitrage. Ces éléments figurent déjà dans le projet de loi. C'est seulement dans les cas où il n'y a pas d'autres façons de le faire qu'il faut suivre cette approche. C'est ainsi qu'on devrait procéder.

**La présidente :** Vous nous avez fourni des statistiques intéressantes, quoique dégrisantes, sur le résultat des poursuites pénales aux États-Unis. Dans votre mémoire écrit, vous avez recensé 200 poursuites civiles. Avez-vous une idée des proportions des résultats?

**M<sup>e</sup> Comras :** Une des complications liées aux affaires civiles est que bon nombre de celles-ci, pour une raison ou une autre, se poursuivent sous forme d'appel, et dans certains cas, la même affaire chemine en boucle plus d'une fois.

Avec votre permission, je vous fournirai ces statistiques par écrit. J'en ai peut-être quelques-unes chez moi qui pourraient être utiles. Je m'excuse de ne pas les avoir incluses ou apportées avec moi.

**La présidente :** Toute information pourrait nous être utile. Il n'est pas nécessaire que les informations soient définitives dans chacun des cas.

There is an element of this bill that I continually go over in my mind. If this bill becomes law, in order for people to avail themselves of it, they will have to go after someone who has sponsored a listed entity. That is what we call “designated groups or persons.” I understand that that is to provide clarity, to clear away possible grounds for dispute or confusion. Obviously, it would simplify establishing that case if the Canadian government had already demonstrated in solemn fashion that this is a terrorist person or entity.

My concern, which is confirmed by what you have said today, is that there are so many people and groups who are not listed or designated that do fund or engage in terrorist activity. I wonder if by confining this bill to listed entities, we are not getting into the same type of box that you were describing with the United States’ list of countries.

Can you help me with that?

**Mr. Comras:** I must be honest and say that I do not fully know and understand how someone is designated in Canada.

**The Chair:** It is not easy, let me tell you. It is not a very long list.

**Mr. Comras:** In the United States there are many ways to be designated and many different designation lists.

The UN put together a consolidated list that is just related to al Qaeda and the Taliban. That is a minimum list that every country is required to respect.

The United States is quickly able to designate, where there are grounds to designate, reasonable cause. The Treasury Secretary can do it under one statute and the Secretary of State can do it under another. It is not a highly political and politicized act, particularly when talking about an entity or an individual rather than a state.

I do not know how it works in Canada, but I would hope that if a group is involved in a terrorist act, they will be designated. That is what designation is all about; namely, being able to say, “You have committed terrorism; you are a terrorist.” There should be some way for the state, as it is done in the United States, to say, “This is a terrorist organization. This is a terrorist, a specially designated national that is acting for and on behalf of a terrorist.” The state should be able to put these people on a list, publish their names and forewarn people in certain ways about them.

That is how it works in the United States. A group involved in terrorism should be designated. That is different from the designation that the UN has put in place. That is under a special set of circumstances and a special resolution.

**The Chair:** We call them “listed entities,” and it is a list set up under the law.

Senator Tkachuk, you have the numbers.

Il y a un élément du projet de loi que je ne cesse de ressasser dans ma tête. Si le projet de loi est adopté, pour que les gens puissent y recourir, ils devront s’attaquer à quelqu’un qui a commandité une entité figurant sur la liste. C’est ce que nous appelons « personnes ou groupes désignés ». Je comprends que c’est par souci de clarté, c’est-à-dire pour lever tout motif possible de contestation ou confusion. Évidemment, cela simplifierait la tâche de monter un dossier si le gouvernement canadien a déjà établi de façon formelle qu’il s’agit d’une personne ou d’une entité terroriste.

Je m’inquiète, et vous l’avez confirmé par vos propos aujourd’hui, du fait qu’il y ait de nombreux individus et groupes qui ne sont pas inscrits sur la liste ou qui ne sont pas désignés mais qui sont néanmoins impliqués dans le financement ou la perpétration d’actes terroristes. Je me demande si, en limitant le projet de loi aux entités inscrites sur la liste, nous ne sommes pas en train de limiter notre champ d’action de la même façon que les États-Unis l’ont fait avec leur liste de pays.

Pouvez-vous éclairer notre lanterne?

**M<sup>e</sup> Comras :** Je dois vous dire en toute honnêteté que je ne sais pas comment un individu est désigné au Canada.

**La présidente :** Ce n’est pas facile, je puis vous l’assurer. Cela dit, la liste n’est pas très longue.

**M<sup>e</sup> Comras :** Aux États-Unis, il y a bien des façons d’être désigné et bien des désignations différentes.

Les Nations Unies ont instauré une liste commune qui est liée exclusivement à Al-Qaïda et aux talibans. C’est une liste minimale que tous les pays sont tenus de respecter.

Aux États-Unis, la désignation est assez rapide, pourvu qu’il y ait des motifs, une cause raisonnable. Le secrétaire au Trésor peut le faire en invoquant une loi et le secrétaire d’État peut le faire en invoquant une autre. Ce n’est pas un acte hautement politique ou politisé, surtout quand il s’agit d’une entité ou d’un individu plutôt que d’un État.

Je ne sais pas quelle est la démarche au Canada, mais j’ose espérer que si un groupe est impliqué dans un acte terroriste, il sera désigné comme entité terroriste. C’est le but même de la désignation : c’est-à-dire être en mesure de dire : « Vous avez commis un acte terroriste, vous êtes donc un terroriste. » L’État doit avoir un moyen de dire, comme c’est le cas aux États-Unis, « C’est une organisation terroriste. C’est un terroriste, c’est-à-dire un ressortissant étranger désigné agissant au nom et pour le compte d’un terroriste. » L’État doit être en mesure d’inscrire ces individus sur une liste, de publier leur nom et de mettre la population en garde contre eux.

C’est la démarche aux États-Unis. Un groupe impliqué dans le terrorisme devrait être désigné. Cela dit, c’est différent de la désignation instaurée par les Nations Unies. Cette désignation tombe sous le coup d’un ensemble spécial de circonstances et d’une résolution spéciale.

**La présidente :** Vous les appelez « entités inscrites », et c’est une liste établie en vertu de la loi.

Sénateur Tkachuk, vous avez les chiffres.

**Senator Tkachuk:** There are 40 names on the Canadian list.

**The Chair:** It includes only 40 groups or people; it may be 41 now. We only very recently added the Tamil Tigers after years of pressure from police and security authorities. They have told committees in the Senate for years that they thought the Tamil Tigers should be listed, and it has only just now happened. That may give you some indication of the difficulty in getting groups on that list. It is not something that the Canadian government, for whatever reason, does quickly, which is why I am concerned about whether this bill will capture the people whom it is intended to capture, or whether all the people on the list could not set up a subsidiary some place, commit terrorist acts and then escape.

**Mr. Comras:** We have the principle of “for and on behalf,” which is that those who act for and on behalf of a designated person *ipso facto* become a designated person.

**The Chair:** You have to prove that they are acting for and on behalf of a designated person.

We want to thank you very much for coming here today. This has been extremely enlightening. We wish you a safe journey home.

**Mr. Comras:** Thank you very much.

**The Chair:** We now have the privilege of welcoming, as individuals, Maureen Basnicki; Sherri Wise; and, representing the Air India 182 Victims Families Association, Bal Gupta.

**Sherri Wise, as an individual:** Good afternoon, honourable senators. Thank you for the opportunity to tell my story and for your consideration of Bill S-225, which I strongly endorse.

I live in Vancouver with my husband, Guy, and our one-year-old daughter, Eden. I have opened this statement with reference to my family not only to provide some personal context for this testimony but to highlight just how close this wonderful family of mine came to never existing at all.

I am a survivor of a triple suicide bombing that occurred on September 4, 1997, in Jerusalem. Appearing here today before this committee, I cannot help but think of all the others around me who perished that day and the families that they might have brought into being, had they had my good fortune to survive. I am here to tell their story, as well as mine.

That summer in 1997, I was thrilled to be travelling to Israel for the first time. I was going to volunteer as a dentist, providing free dentistry to underprivileged children, both Arabs and Jews. On my last day of volunteering at the dental clinic, I decided to have lunch at an outdoor cafe on Ben Yehuda Street. Ben Yehuda is a pedestrian-only walkway in central Jerusalem that is always teeming with hundreds of people — young and old, locals and tourists.

**Le sénateur Tkachuk :** La liste canadienne renferme 40 noms.

**La présidente :** Elle ne renferme que 40 groupes ou individus, et il se peut qu'il y en ait 41 maintenant. Nous venons tout juste d'ajouter les Tigres tamouls après des années de pression de la police et des forces de sécurité. En effet, les forces de l'ordre ont dit aux comités sénatoriaux pendant des années que des Tigres tamouls devraient être inscrits sur la liste, et on vient tout juste de le faire. Cela vous donne peut-être une idée de la difficulté qu'on éprouve à inscrire des groupes sur la liste. Ce n'est pas quelque chose que le gouvernement canadien fait rapidement, qu'importe la raison, et c'est pourquoi je me demande si le projet de loi s'appliquera aux individus auxquels il est censé s'appliquer ou si les individus figurant sur la liste ne risquent pas d'ouvrir une filiale quelque part, commettre des actes terroristes, puis s'évader.

**M<sup>e</sup> Comras :** Nous avons le principe « pour le compte et au nom de », qui signifie que ceux qui agissent pour le compte et au nom d'une personne désignée deviennent *ipso facto* une personne désignée.

**La présidente :** Vous devez par contre prouver qu'elle agit pour le compte et au nom d'une personne désignée.

Nous voulons vous remercier infiniment d'être venu ici aujourd'hui. Votre témoignage a été extrêmement éclairant. Nous vous souhaitons de rentrer sauf chez vous.

**M<sup>e</sup> Comras :** Merci beaucoup.

**La présidente :** Nous avons le privilège d'accueillir, à titre personnel, Maureen Basnicki, Sherri Wise et, pour l'association des familles des victimes du vol 182 d'Air India, Bal Gupta.

**Sherri Wise, à titre personnel :** Bonjour, mesdames et messieurs les sénateurs. Merci de me donner l'occasion de vous raconter mon histoire et d'étudier le projet de loi S-225, auquel j'adhère sans réserve.

J'habite à Vancouver avec mon mari, Guy, et notre fille d'un an, Eden. Je commence ma déclaration en invoquant ma famille non seulement pour situer, dans un contexte personnel, mon témoignage, mais aussi pour vous montrer à quel point cette merveilleuse famille qui est la mienne a risqué ne jamais exister.

Je suis survivante d'un triple attentat suicide survenu le 4 septembre 1997 à Jérusalem. En comparaisant ici aujourd'hui devant votre comité, je ne peux m'empêcher de penser à tous les autres qui m'entouraient et qui ont péri ce jour-là ainsi qu'aux familles qu'ils auraient pu fonder, s'ils avaient eu la chance de survivre. Je suis ici pour raconter mon histoire mais aussi la leur.

En cet été de 1997, je me réjouissais d'aller en Israël pour la première fois. J'y allais pour être dentiste bénévole, c'est-à-dire pour offrir des soins dentaires gratuitement aux enfants démunis, arabes et juifs. Le dernier jour de mon bénévolat à la clinique dentaire, j'ai décidé de prendre mon déjeuner sur la terrasse d'un café de la rue Ben Yeuda. Ben Yeuda est une rue piétonne au centre-ville de Jérusalem qui grouille toujours de centaines de personnes, jeunes et moins jeunes, des locaux et des touristes.

As I was enjoying my lunch with friends, I remember thinking what a glorious day it was. I was excited to be starting the vacation part of my trip. I thought about what a wonderful experience I was having, and I could not have been happier. As I was sitting having lunch, I saw an oddly large man dressed in women's clothing carrying two very large bags. It seemed a little strange to me, but I ignored it and continued speaking with my friends. Little did I know that he was about to set off the first of three separate explosions.

This suicide bomber was strapped with nail-studded bombs and detonated himself several steps from where I was sitting. At first, I had no idea what had just occurred. It seemed like it was all happening in slow motion. The first blast had thrown me from my seat. One minute I was sitting in a chair, and the next I was on the ground with bodies on top of me. I saw people screaming, but I could not hear anything. The explosions were so loud that I temporarily lost all my hearing. As I looked over my shoulder, I saw a second terrorist pull the detonator to the bomb attached to his chest, and I watched him explode. Many people were killed and dismembered, and I remember being struck in the head with a dismembered foot of the bomber.

My first instinct that day was of survival, and I kept saying to myself over and over that I did not want to die and that I would do whatever it took to stay conscious. I then realized I had lost my purse in all the commotion and that my passport was inside. I began to panic as I did not want anyone to find my purse and think I had died. If I was about to die, I wanted people to be able to identify me.

After searching through bodies, body parts and debris, I was able to find my purse. I grabbed it and waited for help to arrive. The blood-soaked street was utter chaos with people screaming, sirens blaring, people wailing, and limp bodies scattered everywhere. Over 20 people were murdered on that day and 196 were wounded, including me. I suffered second- and third-degree burns to 40 per cent of my body, and my hair was burnt off. I had over 100 nails lodged in my arms and legs and a bolt embedded in my foot, and I lost most of the hearing in my right ear. I was in the hospital in Israel for two weeks and then transferred back to Canada to my parents' home, where I remained for almost five months. I required over six months of continuous medical care before I could go back to Vancouver and live on my own.

After returning to Vancouver, I was able to resume my life and return to work. Time has healed some of the physical wounds, but there are things, many of them intangible, that the terrorists have taken from me that I will never be able to regain. I am not the same person I was that day. I still, to this day, suffer with tremendous survivor guilt and, in some form or another, post-traumatic stress disorder. To this day I still have many fears associated with loud noises, crowds and fireworks because of the loud, booming explosions.

Je prenais plaisir à déjeuner avec mes amis, et je me rappelle que je m'étais fait la réflexion que c'était une journée magnifique. Je frissonnais de plaisir à l'idée de commencer la partie vacances de mon voyage. J'ai pensé à la merveilleuse expérience que je vivais et je ne pouvais pas être plus heureuse. Alors que je prenais mon déjeuner, j'ai aperçu un étrange homme grand, habillé en femme et portant deux très gros sacs. Cela m'a paru un peu étrange, mais je ne m'y suis pas arrêtée et j'ai continué à discuter avec mes amis. J'étais loin de me douter que cet individu était sur le point de déclencher la première de trois explosions distinctes.

L'auteur de cet attentat suicide avait attaché à son corps des bombes chargées de clous et s'est fait exploser à quelques pas d'où j'étais assise. Au début, je n'ai pas compris ce qui venait de se produire. Tout semblait se dérouler au ralenti. Le souffle de la première explosion m'avait fait tomber de ma chaise. J'étais assise sur ma chaise, et tout d'un coup, j'étais par terre ensevelie sous un amas de corps. J'ai vu des gens hurler, mais je ne pouvais rien entendre. Les explosions étaient tellement fortes que j'ai perdu temporairement toute mon ouïe. En regardant par-dessus mon épaule, j'ai vu un deuxième terroriste faire détonner la bombe attachée à son corps, et je l'ai vu exploser. Bien des gens ont été tués et démembrés, et je me rappelle que le pied arraché du terroriste m'a frappée à la tête.

Mon premier instinct ce jour-là était ma survie, et je me suis dit sans cesse que je ne voulais pas mourir et que j'allais tout faire pour rester consciente. Je me suis alors aperçue que j'avais, dans tout ce chaos, perdu mon sac, où se trouvait mon passeport. J'ai commencé à paniquer parce que je ne voulais pas que quelqu'un trouve mon sac et pense que j'étais morte. Si je devais mourir, je voulais que les gens puissent m'identifier.

Après avoir fouillé à travers des cadavres, des membres et des débris, j'ai réussi à trouver mon sac. Je l'ai empoigné et j'ai attendu que l'aide arrive. Dans la rue ensanglantée, c'était le chaos total, certains hurlaient, les sirènes retentissaient, d'autres se lamentaient, et les corps démembrés étaient éparpillés partout. Plus de 20 personnes ont péri ce jour-là et 196 ont été blessées, dont moi. J'ai souffert de brûlures au deuxième et au troisième degrés sur 40 p. 100 de mon corps, et j'ai perdu tous mes cheveux. Plus de 100 clous ont criblé mes bras et mes jambes et un piquet m'est entré dans le pied, de même que j'ai presque perdu l'ouïe de l'oreille droite. Je suis restée à l'hôpital en Israël pendant deux semaines, puis j'ai été transférée au Canada, chez mes parents, où je suis restée pendant près de cinq mois. J'ai eu besoin de plus de six mois de soins médicaux continus avant de retourner à Vancouver et d'y reprendre ma vie seule.

Après mon retour à Vancouver, j'ai réussi à reprendre ma vie et à retourner au travail. Le temps a guéri certaines de mes blessures physiques, mais il y a des choses, essentiellement intangibles, que les terroristes m'ont volées et que je ne pourrai plus jamais récupérer. Je ne suis plus la même personne que j'étais ce jour-là. À ce jour, je continue à souffrir atrocement du sentiment de culpabilité pour avoir survécu et, sous une forme ou une autre, du trouble de stress post-traumatique. À ce jour, j'éprouve encore de nombreuses peurs associées aux bruits forts, aux foules et aux feux d'artifice, qui me rappellent de fortes explosions.

However, I did not come here today to simply recount a personal tale of tragedy and survival. Rather, I believe my story is important to your deliberations because, in one form or another, it is the story of hundreds of other Canadian families that have lost loved ones to terrorism, and it could be the story of many others in this country who become victims of terrorism.

Passing Bill S-225 into law will hinder the efforts of those who fund, enable and support terrorist acts such as the one I survived. In my opinion, by exposing terror sponsors in civil suits and holding them responsible, this bill will not only help to protect our own children from becoming victims of terrorism but will also deter the sponsors of terror from turning the children in their own community into perpetrators of terrorism.

I hope my story has helped you understand why this bill is so important. Honourable senators and Madam Chair, please help pass Bill S-225 into law.

**Bal Gupta, Air India 182 Victims Families Association:** Madam Chair, honourable senators, I am the chair of the Air India 182 Victims Families Association and also one of the victims.

I do not speak as a legal expert or an intelligence expert or terrorism expert. I speak as a victim of terrorism with 330 other families in one incident.

Thank you very much for giving us an opportunity to testify. From the perspective of the victims impacted most directly by the terrorist bombing of Air India Flight 182 on June 23, 1985, Air India 182 Victims Families Association strongly supports Bill S-225.

The bill lifts state immunity for providing support to terrorist entities and provides a civil cause of action to those who were harmed, like me, by acts of terrorism occurring on or after January 1, 1985.

The Air India tragedy was as a result of a terrorist conspiracy conceived and executed on Canadian soil. A single, one-terrorist act killed 329 persons. Most of the victims were Canadians, from all provinces — Newfoundland, Nova Scotia, New Brunswick, Quebec, Ontario, Manitoba, Saskatchewan, Alberta and British Columbia — except P.E.I. They came from almost all religions, Buddhist, Hindu, and Christians, everyone included.

Eighty-six victims were children travelling to meet their grandparents on holiday; 29 families, husband, wife and all children, were wiped out; and 32 persons were left alone — that is, lost their spouse and all children. Two children, around 10 years of age, lost both their parents in that tragedy.

Cependant, je ne suis pas venu ici aujourd'hui simplement pour vous raconter les événements tragiques que j'ai vécus et auxquels j'ai survécu. Je crois plutôt que mon expérience sera importante pour vos délibérations parce que c'est aussi, en quelque sorte, l'expérience de centaines d'autres familles canadiennes qui ont perdu certains de leurs êtres chers par suite d'actes terroristes, et ce pourrait aussi être l'expérience de bien d'autres Canadiens qui pourraient être victimes d'actes terroristes.

L'adoption et l'entrée en vigueur du projet de loi S-225 entravera les efforts de ceux qui financent, facilitent et soutiennent des actes terroristes comme celui auquel j'ai survécu. Du fait qu'il expose les personnes qui soutiennent des actes terroristes à des recours civils et qu'il les tient responsables de ces actes, le projet de loi à l'étude non seulement contribuera à protéger nos enfants pour empêcher qu'ils deviennent victimes d'actes terroristes, mais dissuadera aussi ceux qui soutiennent les actes terroristes de transformer les enfants de leur communauté en des auteurs d'actes terroristes.

J'espère que mon récit vous aura aidés à comprendre l'importance du projet de loi. Honorables sénateurs et madame la présidente, je vous supplie de faire en sorte que le projet de loi S-225 devienne loi.

**Bal Gupta, Air India 182 Victims Families Association :** Madame la présidente, honorables sénateurs, je suis le président de l'association des familles des victimes du vol 182 d'Air India et je suis aussi une de ces victimes.

Je ne prends pas la parole ici en tant que juriste ou expert en renseignement ou en terrorisme, mais bien en tant que victime d'un acte terroriste, tout comme les 330 autres familles qui ont été victimes de ce même acte terroriste.

Merci beaucoup de me donner l'occasion de témoigner. L'association des familles des victimes du vol 182 d'Air India, qui s'exprime au nom des victimes les plus directement touchées par l'attentat à la bombe contre le vol 182 d'Air India le 23 juin 1985, appuie fermement le projet de loi S-225.

Ce projet de loi prive de leur immunité les États qui soutiennent des entités terroristes et offrent un recours civil aux victimes qui ont subi des pertes ou des dommages liés à des actes terroristes perpétrés le 1<sup>er</sup> janvier 1985 ou subséquemment.

La tragédie d'Air India était le résultat d'un complot terroriste planifié et commis en sol canadien, acte terroriste qui a, à lui seul, tué 329 personnes. La plupart des victimes étaient des Canadiens provenant de toutes les provinces — Terre-Neuve, Nouvelle-Écosse, Nouveau-Brunswick, Québec, Ontario, Manitoba, Saskatchewan, Alberta et Colombie-Britannique — sauf l'Île-du-Prince-Édouard. Les victimes provenaient de presque toutes les confessions religieuses, de la religion bouddhiste, de la religion hindoue et de toutes les religions chrétiennes.

Quatre-vingt-six victimes étaient des enfants qui allaient passer les vacances avec leurs grands-parents; 29 familles, mari, femme et tous leurs enfants, ont été décimées; et 32 personnes se sont retrouvées seules, ayant perdu leur conjoint ou conjointe et tous leurs enfants. Deux enfants, âgés d'environ dix ans, ont été faits orphelins par cette tragédie.

This was the largest act of terrorism conceived and executed in Canada against Canadians, and it will continue to cause incalculable suffering and pain to thousands of friends and families for decades to come. In the Air India bombing, I lost my wife, Ramwati Gupta, to whom I was married for over 20 years. In a flash, in a tragic moment, I was left as a single parent with two young sons aged 12 and 18 at that time. Even today, our family cannot enjoy the best of the occasions, be it myself getting a fellowship or being elected a fellow of the Institute of Electronics and Electrical Engineers; or my son receiving, from the Deputy Minister of Justice, an award for humanitarian service for work with the underprivileged; or my elder son who, up to that time, was getting only Cs and Ds, getting third position in his school. He just finished grade 13 at that time. We cannot enjoy any moment. There is an underlying inner grief and pain even in the best of occasions. However, we were not alone.

On the same day, June 23, 1985, in a related act of terrorism involving a Canadian Pacific Air flight, a bomb explosion killed two luggage handlers in Narita airport in Japan. This bomb also originated in Canada. In later years, the murders of two important and prominent potential witnesses followed; they were supposed to be very key first-hand witnesses to the pending Air India trial: Mr. Tara Singh Hayer, in British Columbia; and Mr. Tarsem Purewal, in the U.K.

As we all know, the intelligence agencies could not prevent the Air India bombing. The eventual criminal trial in Canada, which took over 15 years to commence, failed to convict and punish any culprits. The alleged culprits, whoever was responsible or were responsible for this conspiracy, are still roaming free in Canada.

The Air India bombing, the largest act of terrorism in Canada, was not recognized as a Canadian tragedy for a long time. The Anti-terrorism Act was passed, and some terrorist entities — and the chair said that it was about 40 — were banned only after 9/11 took place in the United States. They were banned in 2003, 18 years after Canada experienced the Air India bombing.

As families of the victims of the terrorist bombing of Air India, we have suffered and continue to suffer incalculable pain and grief. We do not want such pain and grief to befall on any other Canadian in the future. The Air India victims were mostly Canadians of East Indian origin, but the victims of the next terrorist act, God forbid, could be anyone. Terrorism cares little about its victims' colour, creed, gender or age.

Il s'agit de l'attentat terroriste le plus grave jamais planifié et commis contre des Canadiens au Canada, et cet attentat continuera de causer des souffrances et des douleurs incommensurables à des milliers d'amis et de membres des familles des victimes pendant nombre de décennies. Dans l'explosion du vol d'Air India, j'ai perdu mon épouse, Ramwati Gupta, avec qui j'étais marié depuis plus de 20 ans. En un éclair, en ce moment tragique, je me suis retrouvé seul avec mes deux garçons de 12 et de 18 ans. Encore aujourd'hui, notre famille a du mal à se réjouir dans les moments les plus heureux de la vie, comme lorsque j'ai obtenu une bourse de recherche ou que j'ai été élu membre de l'Institute of Electronics and Electrical Engineers, ou lorsque mon fils s'est vu décerner par le sous-ministre de la Justice le prix du service humanitaire pour son travail auprès des moins nantis, ou encore lorsque mon fils aimé qui, jusque-là, ne récoltait que des C et des D, est arrivé troisième dans son école. Il venait tout juste de terminer sa 13<sup>e</sup> année. Nous avons du mal à nous réjouir même dans les moments les plus heureux de la vie à cause de la douleur et de la tristesse qui imprègnent toutes ces occasions, mais nous ne sommes pas seuls.

En ce même jour du 23 juin 1985, un acte terroriste connexe était également commis contre un vol des lignes aériennes Canadien Pacifique et une bombe explosait, tuant deux bagagistes à l'aéroport de Narita, au Japon. Cette bombe provenait également du Canada. Dans les années qui ont suivi, deux importants témoins potentiels ont été tués; ces personnes devaient être des témoins oculaires clé au procès qui devait avoir lieu sur le vol d'Air India : M. Tara Singh Hayer, en Colombie-Britannique, et M. Tarsem Purewal, au Royaume-Uni.

Comme nous le savons tous, les services de renseignement n'ont pas pu empêcher l'attentat à la bombe contre le vol d'Air India. Il a fallu plus de 15 ans avant qu'un procès au criminel ne s'ouvre au Canada, procès à l'issue duquel aucun des coupables n'a été condamné et puni. Les présumés auteurs de l'attentat, ceux qui étaient à l'origine de ce complot, sont toujours en liberté au Canada.

Pendant longtemps, l'attentat à la bombe contre le vol d'Air India, l'acte terroriste le plus grave jamais survenu au Canada, n'a pas été reconnu comme une tragédie canadienne. La Loi antiterroriste a été adoptée, et certaines organisations terroristes — la présidente a dit qu'il y en avait une quarantaine — ont été bannies seulement après les attentats du 11 septembre aux États-Unis. Elles ont été bannies en 2003, soit 18 ans après l'attentat contre le vol d'Air India qui a été perpétré au Canada.

En tant que familles des victimes de l'attentat à la bombe contre le vol d'Air India, nous avons souffert et nous continuons de souffrir d'une tristesse et d'une douleur incommensurables. Nous voulons éviter que d'autres Canadiens connaissent cette douleur et cette tristesse à l'avenir. Les victimes du vol d'Air India étaient pour la plupart des Canadiens originaires des Indes orientales, mais le prochain attentat terroriste, Dieu nous en préserve, pourrait toucher n'importe qui. Le terrorisme n'exerce aucune discrimination : il frappe, peu importe la couleur, les croyances, le sexe ou l'âge des victimes.

Today terrorism is an international phenomenon, and the terrorists in most cases may and do have worldwide connections. Well-known examples include the train bombing in Spain, the Bali bombing in Indonesia, the July 7, 2005 transit bombing in U.K., the 2004 school bombing in Russia, blasts in Delhi in 2005, the blast in Jordan in 2005 and many more. Courts all around the world have several prominent ongoing cases of suspected terrorists, but the criminal justice system, with its appropriately high burden of proof, has its limits in actually achieving justice when it comes to terrorism.

Of course, the intelligence agencies, criminal investigation agencies and the criminal justice system should continue to play their respective vital roles. However, the Canadian government must take all possible steps to deter terrorism, and civil suits can fill an important gap in our lives. Moreover, it is important that Bill S-225 focus on civil suits against the financial patrons of terror because this fits into one of the Air India commission's terms of reference, namely, whether Canada's existing legal framework provides adequate constraints on terrorism financing. In our opinion, Canada's present tools have not been effective in curtailing the flow of funds that are so essential to terrorist enterprise.

We believe that the passage of Bill S-225 will provide a new and vital avenue for defeating terrorist funding by harnessing the possibility of civil suits that will deprive terror sponsors and perpetrators of their funds and their anonymity.

It is imperative that the provisions of Bill S-225 be applicable to acts of terrorism on or after January 1, 1985. First, this will provide recourse to the Air India victims against the sponsors of terrorism. Moreover, by choosing 1985 as the starting point, the bill will more readily recognize that the Air India bombing was a Canadian tragedy, the largest and most heinous act of terrorism in Canadian history. It will send a strong message of warning to potential wrongdoers that the victims they create will not be powerless. It will also send a clear signal that terrorism is not acceptable in Canada and that Canada is ready to take any and all steps against terrorism.

Importantly, the bill represents a mechanism by which Canadian terror victims cannot only seek justice for themselves but can also do their part in protecting other Canadians.

De nos jours, le terrorisme constitue un phénomène international et, dans la plupart des cas, les organisations terroristes peuvent avoir et ont effectivement des cellules un peu partout dans le monde. Parmi les exemples les mieux connus, citons l'attentat à la bombe dans un train en Espagne, l'attentat à la bombe à Bali, en Indonésie, l'attentat à la bombe dans les transports en commun au Royaume-Uni le 7 juillet 2005, l'attentat à la bombe dans une école en Russie en 2004, les explosions à Delhi en 2005, l'attentat en Jordanie en 2005 et beaucoup d'autres. Un grand nombre de procès importants impliquant de présumés terroristes se déroulent actuellement dans des tribunaux du monde entier, mais le système de justice pénale, et le lourd fardeau de la preuve à établir, connaît des limites quand vient le temps de rendre justice dans les cas de terrorisme.

Il ne fait aucun doute que les services de renseignement, les organismes menant des enquêtes criminelles et le système de justice pénale doivent continuer à jouer leurs rôles respectifs, qui sont cruciaux, mais le gouvernement canadien doit prendre toutes les mesures possibles pour décourager le terrorisme, et le fait de pouvoir intenter des poursuites civiles vient combler une grande lacune de nos lois. De plus, il est important que le projet de loi S-225 porte sur les poursuites civiles contre ceux qui financent les actes terroristes parce que cela entre dans le mandat de la Commission d'enquête sur l'écrasement de l'avion d'Air India, à savoir établir si le droit canadien actuel permet de restreindre adéquatement le financement d'activités terroristes. À notre avis, les outils dont le Canada dispose actuellement ne sont pas efficaces pour empêcher la circulation des fonds dont les organisations terroristes ont tant besoin.

Nous croyons que l'adoption du projet de loi S-225 offrira des moyens nouveaux et indispensables de mettre fin au financement des activités terroristes grâce à la possibilité de recourir à des poursuites civiles qui priveront ceux qui commettent des actes terroristes ou qui les soutiennent de leurs fonds et de leur anonymat.

Il est essentiel que les dispositions du projet de loi S-225 puissent s'appliquer aux actes terroristes commis le 1<sup>er</sup> janvier 1985 ou subséquemment. Tout d'abord, cela permettra aux victimes du vol d'Air India d'intenter des recours contre ceux qui ont soutenu cet acte terroriste. De plus, en choisissant 1985 comme année de départ, ce projet de loi reconnaîtra moralement que l'attentat à la bombe contre le vol d'Air India était une tragédie canadienne, l'acte terroriste le plus grave et le plus haineux jamais survenu au Canada. Cela enverra un message clair à ceux qui seraient tentés de commettre de tels actes, car ils sauront désormais que les victimes ne seront pas impuissantes. De plus, cela dira clairement que le terrorisme n'est pas acceptable au Canada et que le Canada est prêt à prendre toutes les mesures nécessaires pour contrer le terrorisme.

Et surtout, grâce à ce projet de loi, les victimes d'actes terroristes au Canada pourront non seulement obtenir justice pour elles-mêmes, mais aussi faire leur part pour protéger les autres Canadiens.

**Maureen Basnicki, as an individual:** It is difficult following these stories. It makes me very emotional. Most of you know the story of 9/11. I will not go into it; I will recap. My husband, Ken, was on the one hundred and sixth floor of the North Tower of the World Trade Centre on the morning of September 11, 2001.

I watched that tower and my life, as I had known it, collapse on TV while sitting in a hotel room in Mainz, Germany. I was there on a layover in my capacity as a flight attendant for Air Canada. My husband was one of 24 Canadians who perished that day.

In most of my appearances before Parliament committees and the Air India Commission of Inquiry, I have testified on behalf of myself and other victims on issues related to counterterrorism and the rights of terror victims.

Today, I speak not only on behalf of the existing victims of terror but on behalf of those Canadians who are not yet victims of terror. I am here to speak about the basic and fundamental right of every Canadian, and in fact every human being — the right not to be a victim of a terrorist attack.

I fully concur with British Minister of State Ian Pearson who in the aftermath of the 2005 London bombings said, “there is no human right more sacred than the right to be alive. Without this human right all others are impossible.”

In my opinion, Bill S-225 speaks precisely to this right, and I believe that if this bill is effective, even once, in deterring a terrorist attack, it will have been worth the thousands of hours of effort that the Canadian terror victims and the Canadian Coalition Against Terror have invested in its passage over the last four years.

Senators, I believe that Bill S-225 is worthy of your support, not only because it is an effective deterrent, but also for how it seeks to achieve deterrence by utilizing the victims themselves to pursue terror sponsors in court.

This bill transforms every victim of terror into a potential liability for those who sponsor terror and, in doing so, takes aim at the core of terrorists’ intent and method, which seeks to create as many powerless victims as possible as a weapon against society as a whole. By turning these victims of terror into victims over terror, Bill S-225 removes this weapon from the hands of terrorists and, in fact, turns it against them.

To conclude, senators, I believe that, as a society, we have had difficulty looking terror in the eye, even when terror is staring right back at us from close range. We must recognize that terrorism is not another form of organized criminality. Crime can exist without mass murder, and usually benefits from avoiding it. Terrorism cannot. It is different in its scope, intent, method and

**Maureen Basnicki, à titre personnel :** Il est difficile de prendre la parole après ces témoignages. J’ai les émotions à fleur de peau. La plupart d’entre vous savent ce qui s’est passé le 11 septembre. Je ne vais pas entrer dans les détails, mais je vais récapituler. Mon mari, Ken, se trouvait au 106<sup>e</sup> étage de la Tour Nord du World Trade Centre le matin du 11 septembre 2001.

J’ai vu la tour et ma vie, telle que je l’avais connue jusque-là, s’effondrer ce jour-là alors que je regardais la télévision dans ma chambre d’hôtel à Mayence, en Allemagne. J’étais là en attente de mon prochain vol en tant qu’agente de bord d’Air Canada. Mon mari était au nombre des 24 Canadiens qui ont péri ce jour-là.

Dans la plupart de mes témoignages devant des comités parlementaires et devant la Commission d’enquête sur l’écrasement de l’avion d’Air India, j’ai pris la parole en mon nom et au nom des autres victimes sur des questions liées à l’antiterrorisme et aux droits des victimes d’actes terroristes.

Aujourd’hui, je prends la parole non seulement au nom des personnes qui ont déjà été victimes d’actes terroristes, mais au nom des Canadiens qui ne l’ont pas encore été. Je suis là pour vous parler du droit fondamental de tout Canadien, voire de tout être humain, de ne pas être victime d’un acte terroriste.

Je suis entièrement d’accord avec le ministre d’État britannique Ian Pearson qui, dans la foulée des attentats à la bombe à Londres en 2005, a dit : « Il n’y a pas de droit humain plus sacré que le droit d’être en vie. Sans ce droit humain, tous les autres sont impossibles. »

À mon avis, le projet de loi S-225 porte précisément sur ce droit-là, et j’estime, s’il permettait effectivement, même rien qu’une fois, de dissuader un attentat terroriste, les milliers d’heures d’efforts que les victimes canadiennes d’actes terroristes et la Canadian Coalition Against Terror y ont consacrées au cours des quatre dernières années en auront valu la peine.

Honorables sénateurs, le projet de loi S-225 mérite votre appui, non seulement parce qu’il aurait un effet dissuasif, mais aussi parce que son effet dissuasif passe par les victimes elles-mêmes, du fait qu’elles pourraient intenter des poursuites contre les auteurs d’actes terroristes.

Le projet de loi fait en sorte que chaque victime d’un acte terroriste représente un risque pour ceux qui soutiendraient des actes terroristes et, ce faisant, le projet de loi s’attaque au cœur même du but recherché par les terroristes et des moyens qu’ils utilisent, car il cherche à créer le plus grand nombre possible de victimes impuissantes pour attaquer la société dans son ensemble. En transformant ces victimes d’actes terroristes en victimes pour lutter contre le terrorisme, le projet de loi S-225 retire cette arme aux terroristes et la retourne en fait contre eux.

En conclusion, honorables sénateurs, j’estime que, en tant que société, nous avons eu du mal à regarder le terrorisme en face, même à bout portant. Nous devons savoir que le terrorisme n’est pas qu’une autre forme de crime organisé. Le crime peut exister sans qu’il y ait de tuerie, et il s’en porte généralement mieux s’il l’évite. Ce n’est toutefois pas le cas du terrorisme, dont la portée,

consequence and is often a function of state policies aimed at the citizens of other sovereign states.

Terrorism, therefore, cannot be treated as a social ill in any conventional sense. After all, it is the Canadian military that is fighting terrorism in Afghanistan, not the Canadian police force.

Clearly, new policies and legal structures are needed to protect the front-line soldiers — meaning you and me — in this new conflict. I have no illusions. This bill will not provide justice for every victim, nor is it the complete solution to the problem of terrorism, but I believe that Bill S-225 will make an invaluable contribution to that end.

As a Canadian terror victim representing other Canadians who have suffered similar tragedies, I ask that you support Bill S-225 as a very Canadian solution for a brutal threat that has yet to claim its last victim — a solution that does not infringe on anyone's basic rights and is soundly based on the rule of law.

The terrorists have deprived us of so much. All we are asking is that our government provide us with a basic legal tool to ensure that others do not share our fate.

**The Chair:** We thank you all very much. It is not easy to tell your stories for what must be the thousandth time, but it matters to us to have you come and bear witness, and we do thank you.

**Senator Andreychuk:** I certainly echo those sentiments. As the chair of the Anti-terrorism Committee, I have had the benefit of the testimony of Ms. Basnicki and Mr. Gupta before. I can assure you that it was helpful to remind us of the impact rather than the legalities that we sometimes get bogged down in. Your stories are as compelling today as they were last year and the year before. I thank you for your persistence.

Ms. Wise, I will speak to you because I have not had the opportunity previously. You have gone through this horrendous experience, and you have pointed out graphically how it has changed you.

If the bill is in place, or a bill similar to this, would you consider using it? Do you see it as a tool that would be helpful to you?

**Ms. Wise:** I definitely do. Whether or not anything was ever collected or any monetary rewards were ever given, my statement goes on record that I, as a Canadian citizen, was wronged. With that, and any compensation that went with it, it would eventually bankrupt the people who are funding the terrorism. I think it is the way to make the point that this was wrong and by law you are accountable.

le but, les méthodes et les conséquences sont différentes et qui, bien souvent, est lié aux politiques d'États qui s'adressent aux citoyens d'autres États souverains.

Le terrorisme ne peut donc pas être considéré comme un mal social au sens traditionnel. Après tout, ce ne sont pas les forces policières canadiennes qui luttent contre le terrorisme en Afghanistan, mais bien les Forces armées canadiennes.

De toute évidence, il faut de nouvelles politiques et de nouvelles structures juridiques pour protéger les soldats en première ligne, c'est-à-dire vous et moi, dans ce nouveau conflit. Je ne me fais aucune illusion. Le projet de loi à l'étude n'assurera pas que justice soit faite à toutes les victimes, et il n'est pas non plus la solution complète au problème du terrorisme, mais j'estime qu'il contribuera de façon importante à la réalisation de cet objectif.

En tant que victime canadienne d'un acte terroriste, qui représente d'autres Canadiens ayant souffert d'événements tragiques semblables, je vous demande d'appuyer le projet de loi S-225, parce qu'il s'agit d'une solution éminemment canadienne à une menace brutale qui n'a pas encore fait sa dernière victime, une solution qui n'empiète sur les droits fondamentaux de personne et qui respecte entièrement la primauté du droit.

Les terroristes nous ont pris ce que nous avons de plus cher. Tout ce que nous demandons, c'est que notre gouvernement nous donne un outil juridique de base pour éviter que d'autres ne partagent notre sort.

**La présidente :** Nous vous remercions tous beaucoup. Il n'est pas facile de venir raconter ici, peut-être pour la millième fois, ce que vous avez vécu, mais il est important pour nous que vous soyez venu témoigner, et nous vous en remercions.

**Le sénateur Andreychuk :** Ces propos expriment bien ce que je ressens. En tant que présidente du Comité sur l'antiterrorisme, j'ai déjà eu l'occasion d'entendre le témoignage de Mme Basnicki et de M. Gupta. Je peux vous donner l'assurance qu'il a été utile que vous soyez venus nous parler des conséquences plutôt que des détails de points de loi dans lesquels nous nous enlisons parfois. Vos témoignages sont aussi émouvants aujourd'hui qu'ils l'étaient l'an dernier et l'année d'avant. Je vous remercie pour votre persévérance.

Madame Wise, c'est à vous que je vais m'adresser parce que je n'ai pas eu l'occasion de le faire auparavant. Vous avez vécu cette expérience horrible, et vous nous avez décrit avec force détails à quel point l'expérience vous a changée.

Si le projet de loi à l'étude, ou un projet de loi semblable, devenait loi, envisageriez-vous de vous en servir? Pensez-vous que cela vous serait un outil utile?

**Mme Wise :** Absolument. Peu importe que des indemnités soient ou non perçues ou versées, j'aurai eu la possibilité de déclarer publiquement que, en tant que citoyenne canadienne, j'ai subi un préjudice. Cette déclaration, et les indemnités qui seraient imposées en conséquence, finirait par mettre en faillite ceux qui financent les actes terroristes. On pourra ainsi dire : vous avez eu tort de faire ce que vous avez fait et vous en êtes responsable en droit.

**Senator Andreychuk:** Have you tried to pursue any claims in any other states?

**Ms. Wise:** Yes, I have. I was part of a lawsuit in the United States that was heard in the District of Columbia. I was listed on the lawsuit up until a week before it was supposed to go to trial. However, the trial judge there asked that my name be removed because I was a Canadian. I did go on to testify, and they were awarded an extremely large judgment in the area of \$60 million. However, I was not on the lawsuit, so although I was part of the lawsuit up until then, the judgment was for nothing.

In Canada, I have contacted several lawyers through different organizations, but most lawyers say that it is not worth the time right now to pursue it because there is no law there to take it to a court of law. I have tried several times, but I think with the passing of this law, lawyers would be much more interested in taking on and doing the research for the case.

**Senator Andreychuk:** Obviously, you probably kept in touch with the others that were part of your lawsuit in the United States. How do they feel about the process? Have they collected on it, or is it an ongoing issue?

**Ms. Wise:** They have not collected anything as of yet, and, unfortunately, just due to other circumstances, I have not spoken with them since that lawsuit went to trial a few years ago.

**Senator Andreychuk:** Mr. Gupta and Ms. Basnicki, would you consider this type of law helpful in your case, or are you looking at it for others who would have more immediacy in proving their cases, should they ever be part of an attack?

**Ms. Basnicki:** Clearly, one of the most important things that I am searching for in the ability to launch civil suits against those financing terrorism is the deterrence factor. I always search to create a proper legacy for my late husband, and to know that I can do everything possible to prevent other Canadians from being in my situation would greatly help me.

I also seek a sense of justice. A day in court, albeit civil court, where we could follow the money trail and disrupt terrorist financing in any way, even just by exposing these financiers, would truly give me some sense of justice.

Then, of course, there is accountability. In my case, with the suicide bombers, obviously, I have no recourse there. In the United States, they have a system that we are all familiar with, the military system, with the so-called architects of 9/11. I do not see that, as a Canadian, as a way of seeking justice. I would like my day in Canadian court and to do everything possible to prevent future acts of terrorism from taking the lives of Canadians.

**Le sénateur Andreychuk :** Avez-vous essayé d'intenter des poursuites dans d'autres États?

**Mme Wise :** Oui. J'ai été partie d'un recours qui a été intenté aux États-Unis et qui a été entendu dans le district de Columbia. Mon nom figurait sur la liste des parties ayant intenté des poursuites jusqu'à une semaine avant la date prévue pour le procès. Cependant, le juge de première instance a demandé que mon nom soit rayé de la liste parce que j'étais Canadienne. J'ai cependant été appelée à témoigner, et les parties à la poursuite se sont vues accorder une indemnité très importante d'environ 60 millions de dollars, mais comme je n'étais pas au nombre des parties à la poursuite, même si je l'avais été, ce jugement ne m'a rien donné.

Au Canada, j'ai contacté plusieurs avocats par l'entremise de différentes organisations, mais la plupart disent qu'il ne vaut pas la peine de poursuivre cette affaire maintenant parce qu'il n'existe pas de loi qui pourrait être invoquée devant un tribunal. J'ai fait plusieurs tentatives, mais je crois que si le projet de loi à l'étude était adopté, les avocats seraient bien plus prêts à s'occuper de l'affaire et à faire les recherches nécessaires.

**Le sénateur Andreychuk :** Bien sûr, vous êtes sans doute restée en contact avec les autres parties à la poursuite aux États-Unis. Quelle est leur impression du processus? Ont-ils pu toucher une indemnité, ou l'affaire se poursuit-elle?

**Mme Wise :** Les autres parties n'ont rien reçu encore et, malheureusement, simplement à cause d'autres circonstances, je ne leur ai pas parlé depuis que la poursuite est allée devant le tribunal il y a quelques années de cela.

**Le sénateur Andreychuk :** Monsieur Gupta et madame Basnicki, pensez-vous qu'une loi comme celle qui est proposée serait utile dans votre cas, ou pensez-vous plutôt à d'autres dont l'expérience serait plus récente et qui pourraient en profiter si jamais ils étaient victimes d'un attentat?

**Mme Basnicki :** C'est sûr que ce qui m'intéresse surtout dans la possibilité d'un recours civil contre ceux qui financent le terrorisme est le facteur de dissuasion. Je cherche constamment à créer un héritage digne de mon défunt mari, sachant que je peux tout faire pour éviter que d'autres Canadiens se retrouvent dans ma situation m'aideraient beaucoup.

Ce que je cherche aussi, c'est le sentiment de pouvoir obtenir justice. C'est le sentiment que j'aurais si nous pouvions faire appel aux tribunaux, même aux tribunaux civils, pour suivre la trace de l'argent et perturber le financement d'actes terroristes de quelque façon, même si ce n'est qu'en exposant ces bailleurs de fonds.

Puis, il y a, bien sûr, la responsabilité. Dans mon cas, je n'ai bien sûr aucun recours contre les auteurs des attentats suicide. Aux États-Unis, ils ont un système que nous connaissons tous, le système militaire, pour sévir contre ceux qu'ils appellent les architectes du 11 septembre. En tant que Canadienne, je ne considère pas cela comme une façon d'obtenir justice. Je voudrais pouvoir obtenir justice devant un tribunal canadien et pouvoir faire tout mon possible pour éviter que de nouveaux attentats terroristes fassent perdre la vie à d'autres Canadiens.

**Mr. Gupta:** You can call me cynical, if you like. However, sometimes I tell the victims' families, why, 23 years after the tragedy, we are still trying to do what we are trying to do, whether it is in the Air India commission or here. I tell them that on that tragic day in June of 1985, we lost things in the form of our loved ones, which were very precious to us.

Nothing that happens will make us winners. We shall remain losers. At the same time, we want to be losers with a bigger sense of jealousy that nobody else gets that title after us. We should be the last losers, and in that sense, this act will help in keeping our title as last losers intact. Hopefully, it will help.

The tragedy is that the intelligence system failed us. The justice system appears to have failed us as victims of the tragedy, but we can have this recourse against the organizations that have been named and people who supported those organizations. They have been identified by Justice Josephson very clearly. We can go after them, whether or not we collect anything. However, it will bring them out, and they will lose their anonymity. That will be a big deterrent. For the time being, people are still worshipping or glorifying the people who have been named by Justice Josephson in his final verdict as perpetrators of the crime.

For us, it is a living nightmare, and this act will help us in dealing with that, to some extent.

**Senator Milne:** I will not ask any questions because your stories stand by themselves. They are very difficult to respond to.

However, Ms. Basnicki, you did mention C-CAT. When C-CAT appeared before the committee just about a year ago, they proposed replacing the term "terrorist conduct" in this bill, wherever it is found, with the term "terrorist sponsorship," as they were of the opinion that terrorist sponsorship more accurately represents the actual act of aiding and abetting terror, as the previous witness called it. How do you feel about that?

**Ms. Basnicki:** Personally, when you get into legalese and definitions, I understand the difficulty of that. I understand the UN has not even come up with an appropriate definition for terrorism. How you actually word this, I will leave it up to the lawyers to do that.

As a victim, I feel like saying, "Get on with it." Let us not spend so much time with the definition. While we are bickering about the definition, terrorists are planning another attack.

I would like to use the same amount of energy to disarm terrorists instead of spending so much time in semantics and definitions. The reality is that time is running out.

**Senator Milne:** Time is going on and these things are happening, as you say.

**M. Gupta :** Vous pouvez me traiter de cynique si vous voulez. Mais parfois, j'explique aux familles des victimes pourquoi, 23 ans après la tragédie, nous sommes toujours là en train d'essayer de faire ce que nous faisons, que ce soit devant la commission d'enquête sur l'affaire Air India ou ici. Je leur dis que ce jour là, ce jour tragique de juin 1985, nous avons perdu nos êtres chers, à qui nous tenions beaucoup.

Rien de ce qui pourra arriver ne fera de nous des gagnants. Nous demeurons des perdants. Par ailleurs, nous voulons être des perdants qui sont jaloux de leur titre. Nous voulons être les derniers qu'on puisse qualifier de perdants, et la loi qui est proposée nous aidera à conserver intact notre titre de dernier perdant. Du moins, je l'espère.

Ce qui est tragique, c'est que le système de renseignement n'a pas su nous protéger, le système de justice ne semble pas nous avoir permis d'obtenir justice en tant que victimes de la tragédie, mais nous aurions ce recours contre les organisations qui ont été nommées et les personnes qui les appuyaient. Ces personnes et ces organisations ont été nommées très clairement par le juge Josephson. Nous pouvons les poursuivre, même si on ne nous dédommage pas financièrement. Il n'en demeure pas moins que ces personnes et ces organisations sortiront ainsi de l'ombre, car elles perdront leur anonymat. Ce sera là un important facteur de dissuasion. En attendant, il y a toujours des gens qui glorifient ou qui vénèrent ceux qui ont été nommés par le juge Josephson dans son verdict final comme ayant été les auteurs du crime.

Pour nous qui vivons un cauchemar jour après jour, cette loi nous aidera dans une certaine mesure, à composer avec ce cauchemar.

**Le sénateur Milne :** Je n'ai pas de questions à vous poser parce que vos témoignages sont éloquentes. Il est difficile d'y répondre.

Mais, madame Basnicki, vous avez parlé de la coalition canadienne de lutte contre le terrorisme. Quand cette coalition est venue témoigner devant notre comité il y a environ un an, elle a proposé de remplacer le terme « comportement terroriste » partout où il se trouve dans le projet de loi par le terme « soutien au terrorisme », parce qu'elle était d'avis que ce terme reflète mieux l'acte comme tel qui consiste à faciliter et à soutenir le terrorisme, comme l'a dit le témoin précédent. Qu'en pensez-vous?

**Mme Basnicki :** Pour ma part, quand il s'agit de définition ou de jargon juridique, je comprends que ce n'est pas chose facile. Je crois savoir que même l'ONU n'a pas réussi à trouver une bonne définition de ce qui constitue un acte terroriste. Pour ce qui est des termes à utiliser, je préfère laisser ce soin aux avocats.

En tant que victime, j'ai envie de dire : « Faisons enfin quelque chose. » Ne passons pas trop de temps à essayer de trouver une définition. Quand nous discutons, il y a des terroristes qui sont en train de planifier une autre attaque.

J'aimerais qu'on utilise cette même énergie pour désarmer les terroristes, au lieu de passer tant de temps à jouer sur les mots et à trouver des définitions. La réalité, c'est que nous n'avons plus beaucoup de temps.

**Le sénateur Milne :** Le temps passe et ces choses-là se produisent, comme vous dites.

Since you are so eager to get on with the process, we should tell our witnesses quite frankly, Madam Chair, what the likelihood is of this bill passing very quickly.

Right now, it is a Senate bill, a private member's bill. It is in the Senate. It seems, from reading the newspapers, quite likely that perhaps the Prime Minister will prorogue Parliament sometime over the summer. Since the Senate will be through today, tomorrow, this week or next week, this will not pass the Senate before then, and it will not pass Parliament until Parliament is over, and then the process will have to start again. I think you should be warned fairly that this is likely to happen.

**The Chair:** Now, the good news, or the perhaps less bad news, is that if all that happens, if the bill has already gone through committee and been reported back to the Senate, it can be retabled. A bill that has already been considered by a committee and reported back to the Senate will usually, if it is referred back to the same committee, get expedited treatment because it is the same committee and the same bill.

Meanwhile, of course, there are other bills that we have not studied. Therefore, should this sequence play out, the process would not necessarily be as long and drawn out as it has been on this round.

I have had occasion to say to Ms. Basnicki before that there are no guarantees. However, realistically, it is appropriate that you be aware of these elements, since Senator Milne has raised the case.

**Senator Campbell:** I was extremely touched by all your statements. Ms. Wise, your husband and child must be incredibly proud of you; and, Mr. Gupta, your wife and, Ms. Basnicki, your husband must be incredibly proud looking down.

I echo the comments of the two senators, but I would like to point out that Senator Tkachuk will not be denied this bill, period. This is the third time we seem to have run into a prorogation or election. Senator Tkachuk is not here, and I feel bad because I am a Liberal speaking on behalf of a Conservative, but he will not give up on this bill, and we will not give up on this bill.

**Ms. Wise:** Thank you.

**Mr. Gupta:** Thank you.

**Ms. Basnicki:** Thank you.

**Senator Di Nino:** Bravo.

**Senator Campbell:** We have constraints in government, but we also have doggedness, and we get to stay a long time, so this bill will pass. Thank you so much for your stories.

Comme vous avez tellement hâte de faire avancer les choses, nous devrions dire à nos témoins de façon très franche, madame la présidente, si le projet de loi a des chances d'être adopté rapidement.

En ce moment, c'est un projet de loi du Sénat, un projet de loi privé. Il est au Sénat. D'après ce que nous lisons dans les journaux, il est assez probable que le premier ministre décidera de proroger le Parlement pendant l'été. Comme le Sénat a l'intention d'ajourner aujourd'hui, demain, cette semaine-ci ou la semaine prochaine, il ne pourra pas adopter ce projet de loi avant l'ajournement, et le projet de loi ne pourra donc pas être adopté par le Parlement avant la prorogation. Dans ce cas-là, tout doit recommencer. Donc j'estime qu'il faut vous prévenir que ce scénario est assez probable.

**La présidente :** Maintenant, la bonne nouvelle — ou peut-être la moins mauvaise nouvelle — est que si le Parlement est prorogé mais l'étude en comité a déjà été complétée, et le projet de loi a été renvoyé au Sénat, il peut être déposé de nouveau. Un projet de loi qui a déjà été étudié par un comité et renvoyé au Sénat peut être traité de façon accélérée s'il est renvoyé au même comité, parce que c'est le même comité, et le même projet de loi.

Il y a bien sûr d'autres projets de loi qui n'ont pas encore été étudiés. Si tout cela se fait, le processus ne sera donc pas nécessairement aussi long et compliqué que cette fois-ci.

Comme j'ai déjà eu l'occasion de le dire à Mme Basnicki, c'est sans garanties, mais il convient que vous soyez au courant de ces choses-là, étant donné que le sénateur Milne a soulevé la question.

**Le sénateur Campbell :** J'ai été très touché par tous vos commentaires. Madame Wise, votre mari et votre enfant doivent être très fiers de vous; et monsieur Gupta, votre femme, et madame Basnicki, votre mari, doivent être incroyablement fiers quand ils vous observent.

Je suis tout à fait d'accord sur ce que les deux sénateurs ont dit, mais j'aimerais ajouter que le sénateur Tkachuk ne va pas permettre qu'on lui nie ce projet de loi. C'est la troisième fois que nous semblons nous heurter à une prorogation ou à des élections. Le sénateur Tkachuk n'est pas là, et je me sens un peu mal à l'aise parce que je suis un libéral qui parle au nom d'un conservateur, mais il ne va pas permettre que ce projet de loi ne soit pas adopté, et nous n'allons pas renoncer.

**Mme Wise :** Merci.

**M. Gupta :** Merci.

**Mme Basnicki :** Merci.

**Le sénateur Di Nino :** Bravo!

**Le sénateur Campbell :** Le gouvernement est assujéti à des contraintes, mais nous avons aussi de la détermination, et nous sommes ici pendant longtemps, donc le projet de loi sera adopté. Merci beaucoup de vos récits.

**The Chair:** As you know, although this is not the first time the bill has been presented in the Senate, this is the first time it has made it to an actual committee study. There is progress.

It is often frustrating, for all of us, to live with the prolonged process of legislation. If there is any comfort at all to be offered, it is that when we fuss with the legalities, it is because we want a good bill, a good bill that will succeed in the House of Commons and out there in practice. It has happened more than once that, for the best of reasons, bills have been rushed through Parliament and have fallen to court challenge. Ideally, that would not happen with this bill. When we fuss, understand that we are not doing it for the sake of busy work and certainly not for the sake of delay; we are doing it to try to get a good bill; a good, robust bill, as they say — all of which, I am sure, is no comfort at all to you.

**Ms. Basnicki:** If I may add, Senator Fraser, I am so proud to be a Canadian right now. You heard from Victor Comras before, and he spoke about his country putting a toe in the water. I understand the debate. It is what Canada is about. We are sometimes slow, and we contemplate things, but the end result, I know, will be a signature piece of Canadian legislation.

I thank all of you for taking so much time. For us, this is a real journey. I am inspired by Mr. Gupta next to me. Air India happened in 1985. We are coming up to the 23rd anniversary.

Ms. Wise is one of many invisible Canadian victims of terrorism. You all recognize the story behind 9/11, and you recognize the story about Air India, but rest assured that there are many other Canadians out there who share a story such as that of Ms. Wise. It is for these victims of terrorism — Canadians — that we are here today.

It is indeed an honour, as Canadian citizens, to have the opportunity to be here in front of the Senate of Canada and to present a private members' bill and have you contemplate it. Thank you for your words of encouragement. I hear words of support. I really hope Parliament is not prorogued, and I really hope an election is not called soon. I want to get on with this. Thank you for your efforts.

**The Chair:** Thank you all very much indeed.

Honourable senators will recall that in the Committee of the Whole, I read into the record a letter that I received — I believe you have copies of it — from the Minister of National Defence, Peter MacKay. You will recall that in Committee of the Whole and at third reading, the Senate gave expedited passage of Bill C-60, and you will recall that a number of senators expressed their concern about having done so without having done the normal due diligence on this bill.

**La présidente :** Comme vous le savez, même si ce n'est pas la première fois que ce projet de loi est présenté au Sénat, c'est la première fois qu'il est arrivé au stade de l'étude en comité. Nous avons donc fait des progrès.

Le processus prolongé d'adoption des projets de loi est souvent frustrant pour nous tous. Si je peux vous dire quelque chose de rassurant, c'est ceci : quand nous nous préoccupons des détails juridiques, c'est parce que nous voulons que ce soit un bon projet de loi, un projet de loi que la Chambre des communes adoptera, et qui aura de la valeur en pratique. Plus d'une fois, des projets de loi qui avaient été adoptés de façon accélérée, pour les meilleures raisons, ont été contestés devant les tribunaux. La situation idéale serait que cela ne se produise pas avec ce projet de loi. Cela veut dire que notre attention aux détails juridiques ne provient pas d'un souci de paraître occupés, et certainement pas d'un désir de retarder les choses. Nous voulons tout simplement arriver à un bon projet de loi, un projet de loi robuste, comme ils disent — mais je suis sûre que cela ne vous rassure pas tellement.

**Mme Basnicki :** Sénateur Fraser, j'aimerais ajouter que je suis très fière d'être Canadienne en ce moment. Vous avez entendu les commentaires de Victor Comras, qui parlait des hésitations de son pays. Je comprends le débat. Le Canada est comme ça. Nous nous y prenons parfois lentement, et nous réfléchissons aux choses, mais je sais qu'en fin de compte, ce projet de loi sera une mesure législative canadienne qui va se démarquer.

Je vous remercie tous d'y consacrer tout ce temps. Pour nous, c'est un vrai voyage. Je suis inspirée par M. Gupta, qui est à côté de moi. La tragédie du vol d'Air India remonte à 1985. Ce sera bientôt le 23<sup>e</sup> anniversaire.

Mme Wise est une des nombreuses victimes canadiennes invisibles du terrorisme. Vous reconnaissez tous les événements du 11 septembre, et vous reconnaissez tous le fond de l'histoire du vol Air India, mais je vous assure qu'il y a beaucoup d'autres Canadiens qui partagent des histoires comme celles de Mme Wise. C'est pour ces victimes-là du terrorisme, ces Canadiens, que nous sommes ici aujourd'hui.

C'est vraiment un honneur, en tant que citoyens canadiens, d'avoir la possibilité de comparaître devant le Sénat du Canada et de présenter un projet de loi privé. C'est un honneur que vous le considérez. Merci pour vos paroles d'encouragement. J'entends vos propos réconfortants. J'espère que le Parlement ne sera pas prorogé, et j'espère que des élections ne seront pas bientôt déclenchées. Je veux que le processus continue. Merci de vos efforts.

**La présidente :** Je vous remercie tous.

Honorables sénateurs, vous vous souvenez sans doute qu'au comité plénier, j'ai lu une lettre que j'ai reçue du ministre de la Défense nationale, Peter MacKay. J'ai lu la lettre pour qu'elle figure au procès-verbal. Vous en avez des copies, je pense. Vous vous souvenez qu'au comité plénier et à la troisième lecture, le Sénat a accéléré l'adoption du projet de loi C-60. Vous vous rappelez aussi que certains sénateurs se sont dits préoccupés du fait que le projet de loi a été adopté sans la diligence raisonnable habituelle.

This committee has a history with the military justice system. As a consequence of all that, the minister wrote to me, as your chair, to ask that this committee consider studying the provisions and operations of Bill C-60 and report by December 31, 2008.

He undertook to have the government review these recommendations and provide a written response within 90 calendar days, and the response would include proposed amendments if we recommended them. When I pressed him on this in the chamber, he said that, yes, he was going as far as he could down the road of undertaking what he thought he should do once we looked at the bill. In exchange, I undertook to bring this letter and request from him to the committee at the earliest opportunity. That is why I am doing that today.

**Senator Campbell:** The only question I have is if there is a prorogation or an election, what is the status of the bill?

**The Chair:** The bill received Royal Assent today.

**Senator Di Nino:** It passed.

**Senator Campbell:** All right.

**The Chair:** The status of the study that we would do would be defunct, but we would have to go back and get another order of reference.

**Senator Campbell:** We are studying a bill that has already been passed.

**The Chair:** Yes, but there is precedence for this. The Special Committee on Anti-terrorism is doing the same thing.

**Senator Campbell:** I was just wondering.

**The Chair:** What you have before you is a draft notice of motion to authorize us to do that study.

I would propose to try to get that motion passed at the next sitting of the Senate because that would enable the clerk and the Library of Parliament to use the summer months not enjoying a well-earned rest but preparing for this study.

**Senator Campbell:** Would that be next Thursday?

**The Chair:** Yes, that would be next Thursday. I would seek leave to pass it, notwithstanding the specific rule in the Senate.

**Senator Di Nino:** You will table this motion today?

**The Chair:** I would seek leave to return to notices of motion.

**Senator Di Nino:** I would do that.

**The Chair:** You think so? That is fine.

**Senator Di Nino:** I would seek leave and, tomorrow —

**The Chair:** There is no tomorrow; there is one week from tomorrow.

Notre comité a un passé avec le système de justice militaire. Le ministre m'a donc écrit, à titre de présidente du comité, pour demander que ce comité envisage d'étudier les dispositions et les opérations du projet de loi C-60 et d'en faire rapport avant le 31 décembre, 2008.

Il s'est engagé à ce que le gouvernement examine ces recommandations, et réponde par écrit dans les 90 jours civils. La réponse comprendrait des modifications proposées, si nous les recommandons. Quand nous l'avons pressé là-dessus, au comité plénier, il a dit qu'il était prêt à aller aussi loin que possible pour s'engager à faire ce qu'il pense qu'il doit faire une fois que nous aurons étudié le projet de loi. En revanche, je me suis engagée à présenter sa lettre et sa demande au comité aussitôt que possible. C'est donc ce que je fais aujourd'hui.

**Le sénateur Campbell :** Je n'ai qu'une question. Si le Parlement est prorogé et s'il y a des élections, quel sera le statut du projet de loi?

**La présidente :** Le projet de loi a reçu la sanction royale aujourd'hui.

**Le sénateur Di Nino :** Le projet de loi a été adopté.

**Le sénateur Campbell :** Très bien.

**La présidente :** L'étude ne peut donc plus être faite, mais nous pouvons demander un nouvel ordre de renvoi.

**Le sénateur Campbell :** Nous étudions un projet de loi qui a été adopté.

**La présidente :** Oui, mais il y a un précédent à cela. Le Comité spécial sur l'antiterrorisme a fait la même chose.

**Le sénateur Campbell :** Je me posais simplement la question.

**La présidente :** Vous êtes saisis d'une ébauche d'avis de motion pour nous autoriser à procéder à cette étude.

Je propose que nous essayions de faire adopter cette motion à la prochaine séance du Sénat. Cela permettrait au greffier et à la Bibliothèque du Parlement de profiter des semaines estivales non pour jouir d'un repos bien mérité, mais pour se préparer à cette étude.

**Le sénateur Campbell :** Cela se ferait jeudi prochain?

**La présidente :** Oui, jeudi prochain. Je demanderai la permission de le faire adopter, nonobstant le règlement particulier du Sénat.

**Le sénateur Di Nino :** Vous avez l'intention de déposer cette motion aujourd'hui?

**La présidente :** Je demanderai la permission de revenir aux avis de motion.

**Le sénateur Di Nino :** C'est ce que je ferai.

**La présidente :** Pensez-vous? Très bien.

**Le sénateur Di Nino :** Je demanderai la permission, et demain...

**La présidente :** Il n'y a pas de demain. Nous revenons dans huit jours.

**Senator Di Nino:** Perhaps next Thursday, then. I am happy to move this.

**The Chair:** All in favour?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Opposed? Abstentions? Carried.

Colleagues, thank you very much. Before we break for the summer, I think it is even more important than usual to thank our long-suffering staff, researchers and reporters. This committee has been through the most extraordinary kaleidoscope of topics in the past few months, and they have all kept up with us. Ms. Bird, please thank your colleagues who are not here, to whom we are very grateful. Also thanks to the stenographers, translators and everyone.

**Senator Campbell:** Also thanks to the clerk.

**The Chair:** Yes, and to the clerk. He knows I love him, and we all love him. I hope you will join me in those sentiments, colleagues.

**Senator Di Nino:** Certainly a sincere and well-deserved thanks to the chair.

**Hon. Senators:** Hear, hear!

**The Chair:** May everyone have a wonderful summer.

The committee adjourned.

**Le sénateur Di Nino :** Jeudi prochain, donc. Je serai heureux de proposer la motion.

**La présidente :** Tout le monde est d'accord?

**Des voix :** D'accord.

**La présidente :** Contre? Des abstentions? Adopté.

Merci beaucoup, chers collègues. Avant que nous partions pour l'été, il est très important — même plus que d'habitude — de remercier notre personnel, notre personnel de recherche et nos sténographes. Le comité a étudié une gamme extraordinaire de sujets ces derniers mois, et ils ont tenu le coup. Madame Bird, s'il vous plaît, remerciez tous vos collègues qui sont absents, parce que nous leur sommes très reconnaissants. Nous remercions aussi les sténographes, les interprètes, et tout le monde.

**Le sénateur Campbell :** Nous remercions aussi le greffier.

**La présidente :** Oui, le greffier aussi. Il sait que je l'aime, que nous l'aimons tous. J'espère que vous allez vous joindre à moi quand j'exprime ces sentiments, chers collègues.

**Le sénateur Di Nino :** Et nos remerciements sincères et fort mérités à la présidente.

**Des voix :** Bravo!

**La présidente :** J'espère que tout le monde aura un été très agréable.

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

---

WITNESSES

**Thursday, June 12, 2008**

*As individuals:*

The Honourable Bob Rae, P.C., M.P., Former Independent  
Advisor to the Minister of Public Safety and Emergency  
Preparedness on outstanding questions with respect to the  
bombing of Air India Flight 182;

Ed Morgan, Professor, Faculty of Law, University of Toronto.

**Wednesday, June 18, 2008**

*As individuals:*

Victor D. Comras, Special Counsel, Eren Law Firm;  
Maureen Basnicki;  
Sherri Wise.

*Air India Victims Families Association:*

Bal Gupta.

TÉMOINS

**Le jeudi 12 juin 2008**

*À titre personnel :*

L'honorable Bob Rae, C.P., député, ancien conseiller indépendant  
au ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile sur les  
questions en suspens relatives à l'explosion survenue à bord du  
vol 182 d'Air India ;

Ed Morgan, professeur, Faculté de droit, Université de Toronto.

**Le mercredi 18 juin 2008**

*À titre personnel :*

M<sup>e</sup> Victor D. Comras, conseiller spécial, Eren Law Firm;  
Maureen Basnicki;  
Sherri Wise.

*Air India Victims Families Association :*

Bal Gupta.