



Third Session
Fortieth Parliament, 2010

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Special
Senate Committee on*

Anti-terrorism

Chair:

The Honourable HUGH SEGAL

Monday, June 28, 2010

Issue No. 5

First meeting on:

Bill S-7, An Act to deter terrorism and
to amend the State Immunity Act

APPEARING:

The Honourable Vic Toews, P.C., M.P.,
Minister of Public Safety

WITNESSES:
(See back cover)

Troisième session de la
quarantième législature, 2010

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité
sénatorial spécial sur l'*

Antiterrorisme

Président :

L'honorable HUGH SEGAL

Le lundi 28 juin 2010

Fascicule n° 5

Première réunion concernant :

Le projet de loi S-7, Loi visant à décourager
le terrorisme et modifiant la Loi sur l'immunité des États

COMPARAÎT :

L'honorable Vic Toews, C.P., député,
ministre de la Sécurité publique

TÉMOINS :
(Voir à l'endos)

THE SPECIAL SENATE COMMITTEE ON
ANTI-TERRORISM

The Honourable Hugh Segal, *Chair*

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

and

The Honourable Senators:

* Cowan (or Tardif) Furey Jaffer	Plett Smith, P.C. Tkachuk Wallace Wallin
* LeBreton, P.C. (or Comeau)	

* 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 Honourable Senator Wallace replaced the Honourable Senator Nolin (*June 28, 2010*).

The Honourable Senator Plett replaced the Honourable Senator Marshall (*June 25, 2010*).

The Honourable Senator Marshall replaced the Honourable Senator Manning (*June 21, 2010*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL SPÉCIAL SUR
L'ANTITERRORISME

Président : L'honorable Hugh Segal

Vice-président : L'honorable Serge Joyal, C.P.

et

Les honorables sénateurs :

* Cowan (ou Tardif) Furey Jaffer	Plett Smith, C.P. Tkachuk Wallace Wallin
* LeBreton, C.P. (ou Comeau)	

* 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 :

L'honorable sénateur Wallace a remplacé l'honorable sénateur Nolin (*le 28 juin 2010*).

L'honorable sénateur Plett a remplacé l'honorable sénateur Marshall (*le 25 juin 2010*).

L'honorable sénateur Marshall a remplacé l'honorable sénateur Manning (*le 21 juin 2010*).

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate*, Thursday, June 17, 2010:

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Tkachuk, seconded by the Honourable Senator LeBreton, P.C., for the second reading of Bill S-7, An Act to deter terrorism and to amend the State Immunity Act.

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

The bill was then read the second time.

The Honourable Senator Comeau moved, seconded by the Honourable Senator Di Nino, that the bill be referred to the Special Senate Committee on Anti-terrorism.

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

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du jeudi 17 juin 2010 :

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Tkachuk, appuyée par l'honorable sénateur LeBreton, C.P., tendant à la deuxième lecture du projet de loi S-7, Loi visant à décourager le terrorisme et modifiant la Loi sur l'immunité des États.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu pour la deuxième fois.

L'honorable sénateur Comeau propose, appuyé par l'honorable sénateur Di Nino, que le projet de loi soit renvoyé au Comité sénatorial spécial sur l'antiterrorisme.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat,

Gary W. O'Brien

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Monday, June 28, 2010
(6)

[*English*]

The Special Senate Committee on Anti-terrorism met at 12:59 p.m. this day, in room 2, Victoria Building, the chair, the Honourable Hugh Segal, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Jaffer, Joyal, P.C., Plett, Segal, Smith, P.C., Tkachuk, Wallace and Wallin (8).

Other senator present: The Honourable Senator Baker, P.C.(1).

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

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Thursday, June 17, 2010, the committee began its examination of Bill S-7, An Act to deter terrorism and to amend the State Immunity Act.

APPEARING:

The Honourable Vic Toews, P.C., M.P., Minister of Public Safety.

WITNESSES:*Public Safety Canada:*

Larisa Galadza, Senior Director, Acting, National Security Policy Directorate;

Agnes Levesque, Counsel, Legal Services;

Emmanuelle Deault-Bonin, Senior Policy Analyst, National Security Policy Directorate.

The chair made an opening statement.

Minister Toews made a statement and, together with Ms. Galadza and Ms. Levesque, answered questions.

Ms. Deault-Bonin was invited to the table and, together with Ms. Galadza and Ms. Levesque, answered questions.

At 2:54 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

La greffière intérimaire du comité,

Shaila Anwar

Acting Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le lundi 28 juin 2010
(6)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial spécial sur l'antiterrorisme se réunit aujourd'hui, à 12 h 59, dans la salle 2 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Hugh Segal (*président*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Jaffer, Joyal, C.P., Plett, Segal, Smith, C.P., Tkachuk, Wallace et Wallin (8).

Autre sénateur présent : L'honorable sénateur Baker, C.P. (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 jeudi 17 juin 2010, le comité entreprend son étude du projet de loi S-7, Loi visant à décourager le terrorisme et modifiant la Loi sur l'immunité des États.

COMPARAÎT :

L'honorable Vic Toews, C.P., député, ministre de la Sécurité publique.

TÉMOINS :*Sécurité publique Canada :*

Larisa Galadza, directrice principale, intérimaire, Direction des politiques sur la sécurité nationale;

Agnes Levesque, avocate, Services juridiques;

Emmanuelle Deault-Bonin, analyste principale des politiques, Direction des politiques sur la sécurité nationale.

Le président fait une déclaration.

Le ministre Toews fait un exposé, puis, avec l'aide de Mmes Galadza et Levesque, répond aux questions.

Mme Deault-Bonin est invitée à la table, puis, avec l'aide de Mmes Galadza et Levesque, répond aux questions.

À 14 h 54, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

EVIDENCE

OTTAWA, Monday, June 28, 2010

The Special Senate Committee on Anti-terrorism, to which was referred Bill S-7, An Act to deter terrorism and to amend the State Immunity Act, met this day at 12:59 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Hugh Segal (*Chair*) in the chair.

[*English*]

The Chair: Honourable senators, this is the sixth meeting of the Special Senate Committee on Anti-terrorism, in the Third Session of Canada's Fortieth Parliament. Today we are fortunate to have with us, accompanied by officials, the Minister of Public Safety, the Honourable Vic Toews, P.C., M.P., whose department has created the act before us. Bill S-7, which creates a right of action in Canadian courts by Canadians who have been harmed by terrorist acts and makes consequent amendments to the State Immunity Act, received second reading in the Senate of Canada on June 17 and is before us today for the first time.

The minister, who has other obligations before other Senate committees this afternoon, is here for an hour. His officials can stay longer to take further questions from colleagues around the table beyond those the minister is able to take himself in his time with us. The minister has an opening statement. We are delighted to have him with us.

Hon. Vic Toews, P.C., M.P., Minister of Public Safety: I am pleased to be here today to discuss a very important piece of legislation, Bill S-7, the justice for victims of terrorism act.

As we all know, global terrorism remains a serious threat to our security. Terrorist acts continue to claim the lives of too many innocent civilians and to cause losses and devastation across the world. The report of the Air India commission of inquiry reminds us in very clear terms that Canada and Canadians are not immune to this threat.

Canada, along with its security partners and allies, remains committed to protecting its citizens and interests from terrorist acts, and has implemented a number of measures to prevent, deter, disrupt and counter terrorism at home and abroad. As part of this unwavering commitment, in April 2010, we introduced another initiative, Bill S-7, previously Bill C-35, to complement our existing counterterrorism tools. The bill aims to deter terrorism and address the needs of victims of terrorism by providing them with the ability to seek redress for losses resulting from terrorist acts.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le lundi 28 juin 2010

Le Comité sénatorial spécial sur l'antiterrorisme, qui est saisi du projet de loi S-7, Loi visant à décourager le terrorisme et modifiant la Loi sur l'immunité des États, se réunit aujourd'hui, à 12 h 59, pour étudier le projet de loi.

Le sénateur Hugh Segal (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président : Honorables sénateurs, nous voici réunis à l'occasion de la sixième réunion du Comité sénatorial spécial sur l'antiterrorisme, pour la troisième session de la 40^e législature. Nous avons la chance aujourd'hui d'accueillir l'honorable Vic Toews, ministre de la Sécurité publique, député et membre du Conseil privé. Il est accompagné de quelques collaborateurs de son ministère, d'où émane le projet de loi dont nous sommes saisis. Le projet de loi S-7, qui donne le droit aux Canadiens qui ont subi des pertes ou des dommages à la suite d'actes terroristes d'avoir recours aux tribunaux canadiens et qui apporte des modifications corrélatives à la Loi sur l'immunité des États, a franchi l'étape de la deuxième lecture au Sénat le 17 juin; nous nous penchons donc aujourd'hui pour la première fois sur ce projet de loi.

Le ministre, qui a d'autres obligations à remplir auprès d'autres comités sénatoriaux cet après-midi, sera avec nous pendant une heure. Ses collaborateurs resteront plus longtemps pour répondre aux questions des membres du comité auxquelles le ministre n'aura pas eu le temps de répondre. Le ministre a préparé une déclaration préliminaire. Nous sommes enchantés de l'accueillir aujourd'hui.

L'honorable Vic Toews, C.P., député, ministre de la Sécurité publique : Je suis heureux d'être ici aujourd'hui pour parler d'un texte de loi très important, soit le projet de loi S-7, Loi sur la justice pour les victimes d'actes de terrorisme.

Comme nous le savons tous, le terrorisme à l'échelle mondiale représente toujours une grave menace à notre sécurité. Les actes de terrorisme continuent de faucher la vie de civils innocents et de causer des pertes et la dévastation à l'échelle mondiale. Le rapport de la Commission d'enquête sur la tragédie du vol d'Air India rappelle très clairement que le Canada et la population canadienne ne sont pas immunisés contre cette menace.

Le Canada, ainsi que ses alliés et partenaires en matière de sécurité, est toujours déterminé à protéger ses citoyens et ses intérêts contre les actes de terrorisme et il a mis en œuvre plusieurs mesures afin de prévenir, de décourager, de perturber et de contrer le terrorisme ici comme ailleurs. Nous avons, dans le cadre de notre engagement inébranlable, lancé en avril 2010 une autre initiative, soit le projet de loi S-7 — auparavant le projet de loi C-35 —, qui complétera nos outils actuels de lutte contre le terrorisme. Le projet de loi vise à décourager le terrorisme et à répondre aux besoins des victimes d'actes de terrorisme en leur offrant la possibilité d'obtenir réparation pour les pertes attribuables à de tels actes.

I welcome today's opportunity to discuss in greater detail some key elements of this bill. Specifically, I would like to briefly explain the proposed cause of action and how it addresses victims' needs. I would also like to say a few words on how the bill would target states that support perpetrators of terrorism.

In our election platform, we committed to introduce legislation to allow Canadians who have been affected by terrorism to sue the sponsors of terrorist organizations, including to recover funds from states that are designated as sponsors of terrorism. Bill S-7 meets this commitment by allowing any victim of terrorism whose cause of action has a real and substantial connection to Canada to sue, in a Canadian court, the following: first, perpetrators of terrorism, including individuals, organizations and terrorist entities listed pursuant to the Criminal Code; and second, supporters of terrorism, including individuals, organizations, listed terrorist entities and foreign states designated by the government. I will come back to this last point in a few moments.

Of course, as with any matter of civil litigation, it would be up to the court to determine whether the connection between the cause and Canada is sufficient for any specific cause to be considered and judged. Courts normally assess a number of factors to determine whether they can hear a case, including, among other things, the link between the jurisdiction where the claim is filed and the plaintiff and the defendant, and the involvement of other parties to the suit.

Bill S-7 further stipulates that victims of terrorism may sue perpetrators of terrorism and their supporters for loss or damages that result from terrorist acts that occurred anywhere in the world on or after January 1, 1985. This is important, as the retroactivity of the bill would allow victims of past terrorist acts to seek redress. In making this bill retroactive to 1985, we are also sending a clear message to the world that those who perpetrate or support terrorist acts remain accountable to this day.

Bill S-7 is all about demonstrating Canada's leadership against the perpetrators and supporters of terrorism, including foreign states that are believed to support or have supported terrorism. To do that, the bill proposes amendments to the State Immunity Act, which would provide the Governor-in-Council with the authority, upon the recommendation of the Minister of Foreign Affairs in consultation with the Minister of Public Safety, to list foreign states that are deemed to have supported a terrorist entity that is already listed pursuant to the Criminal Code.

As you know, lifting a state's immunity is a significant foreign policy decision, one that cannot be taken lightly. That is why we would base such a decision on a rigorous mechanism and concrete

Je profite de l'occasion aujourd'hui pour approfondir certains éléments clés de ce projet de loi. J'aimerais, en particulier, expliquer brièvement la cause d'action avancée et la façon dont elle permet de répondre aux besoins des victimes. J'aimerais également dire quelques mots sur la façon dont le projet de loi ciblera les États qui soutiennent les auteurs d'actes de terrorisme.

Dans notre programme électoral, nous nous sommes engagés à adopter des dispositions législatives pour permettre aux Canadiens qui sont touchés par des actes de terrorisme d'intenter des poursuites contre ceux qui soutiennent les organisations terroristes, ce qui comprend le recouvrement de fonds des États reconnus comme des promoteurs du terrorisme. Le projet de loi S-7 honore cet engagement en permettant à une victime de terrorisme dont la cause d'action est liée de façon réelle et importante au Canada d'intenter des poursuites devant un tribunal canadien contre, d'une part, les auteurs d'actes terroristes, ce qui englobent les particuliers, les organisations et les entités terroristes figurant sur la liste pertinente du Code criminel, et, d'autre part, les personnes qui soutiennent le terrorisme, notamment les particuliers, les organisations, les entités terroristes figurant sur la liste ainsi que les États étrangers désignés par le gouvernement. Je m'attarderai sur ce dernier point dans quelques instants.

Au même titre que toute autre question litigieuse au civil, il incombera bien entendu aux tribunaux de déterminer si le lien qui existe entre la cause et le Canada est suffisant pour qu'une cause en particulier soit étudiée et jugée. Les tribunaux tiennent normalement compte de plusieurs facteurs afin de déterminer si une cause peut être entendue, y compris le lien qui existe entre l'administration où la déclaration est déposée et le demandeur ainsi que le défendeur et la participation d'autres parties à la poursuite.

Le projet de loi S-7 stipule de plus que les victimes d'actes de terrorisme peuvent intenter des poursuites contre les terroristes et les personnes qui les soutiennent pour pertes ou dommages attribuables à des actes de terrorisme qui ont été perpétrés à un endroit ou à un autre dans le monde le 1^{er} janvier 1985 ou après. Cette disposition est importante, car la rétroactivité du projet de loi permettra aux victimes d'actes de terrorisme commis par le passé de demander réparation. En rendant ce projet de loi rétroactif à 1985, nous transmettons également un message clair au monde entier que les auteurs d'actes de terrorisme ou ceux qui les soutiennent demeurent tenus responsables jusqu'à ce jour.

Le projet de loi S-7 démontre que le Canada joue un rôle de chef de file contre les auteurs d'actes de terrorisme et ceux qui les soutiennent, y compris les États étrangers qui sont présumés appuyer ou avoir appuyé le terrorisme. Pour ce faire, nous envisageons d'apporter, au moyen du projet de loi, des modifications à la Loi sur l'immunité des États pour autoriser le gouverneur en conseil, sur recommandation du ministre des Affaires étrangères, en consultation avec le ministre de la Sécurité publique, d'inscrire sur une liste les États étrangers qui sont présumés avoir appuyé une entité terroriste qui figure déjà sur la liste conformément au Code criminel.

Comme vous le savez, lever l'immunité d'un État représente une décision stratégique déterminante au chapitre des affaires étrangères qui ne peut être prise à la légère. Voilà pourquoi nous fonderions

criteria. Indeed, we believe that providing support to terrorist entities listed pursuant to the Criminal Code — a list which is established through a detailed, effective analytical process — is an adequate criterion to justify the listing of a state sponsor.

To establish the list of state supporters of terrorism, the Minister of Foreign Affairs, in consultation with the Minister of Public Safety and with the support of the intelligence community, would first make a recommendation to the Governor-in-Council. Should the Governor-in-Council be satisfied that there are reasonable grounds to believe that the proposed state supported terrorism, this state would be placed on the list and its immunity would be lifted.

There are safeguards. The bill would require the Minister of Foreign Affairs, in consultation with the Minister of Public Safety, to review the list of states every two years to determine whether these states should remain on the list. Listed states could also submit an application to the Minister of Foreign Affairs to be delisted. The decision to remove a state from the list would also be made by the Governor-in-Council, upon recommendation by the Minister of Foreign Affairs, after having consulted with the Minister of Public Safety.

Once on the list, state supporters of terrorism could be sued for damages and losses that occurred as a result of terrorist acts conducted by entities to which they provided support. If a favourable judgment were issued to a victim, the defendant, including a listed state, would have an obligation to comply with the court's order or its assets and property could be seized.

Bill S-7 provides an avenue for the government to assist successful plaintiffs; indeed, the bill calls for the ministers of Foreign Affairs and Finance to provide assistance, within the confines of their mandates and to the extent reasonably practical, in identifying and locating the property under Canadian jurisdiction of a foreign state against which a judgment has been rendered.

Upon receiving a formal request from a successful plaintiff, the ministers would review it as appropriate, including any similar past requests. Ministers would then communicate relevant information to parties responsible for executing the judgment.

Of course, ministers would need to be satisfied that doing so would not damage Canada's interests. Also, the Minister of Foreign Affairs would need to be of the view that to do so would not be injurious to the conduct of Canada's international relations.

I would also like to point out that before releasing anything, the information would be thoroughly reviewed to ensure ministers are complying with legal obligations, including the Privacy Act and the Canadian Charter of Rights and Freedoms.

une telle décision sur un mécanisme rigoureux et des critères concrets. En effet, nous estimons que le soutien accordé à des entités terroristes désignées en vertu du Code criminel — qui figurent sur une liste dressée à l'aide d'un processus d'analyse approfondie et efficace — permet de justifier l'inscription d'un État.

Pour dresser la liste des États qui soutiennent le terrorisme, le ministre des Affaires étrangères formulera tout d'abord, en consultation avec le ministre de la Sécurité publique et avec l'aide des membres de la collectivité du renseignement, une recommandation au gouverneur en conseil. Si le gouverneur en conseil estime qu'il existe effectivement des motifs raisonnables de croire que l'État proposé a soutenu des activités terroristes, cet État sera inscrit sur la liste et son immunité sera levée.

Des mesures de protection sont prévues. En vertu du projet de loi, le ministre des Affaires étrangères, en consultation avec le ministre de la Sécurité publique, sera tenu de revoir tous les deux ans la liste des États pour déterminer si ces États devraient continuer d'y figurer. Les États inscrits sur la liste pourront également présenter une demande au ministre des Affaires étrangères pour être retirés de la liste. La décision de supprimer le nom de l'État de la liste sera prise par le gouverneur en conseil, sur recommandation du ministre des Affaires étrangères, après consultation avec le ministre de la Sécurité publique.

Dès qu'ils figureront sur la liste, les États qui soutiennent le terrorisme pourront faire l'objet d'une poursuite pour dommages et pertes subis à la suite d'actes de terrorisme commis par des entités qu'ils ont appuyées. Si un jugement était favorable à une victime, le défendeur, y compris un État inscrit sur la liste, sera obligé de se plier à la décision du tribunal ou ses biens seront saisis.

Le projet de loi S-7 prévoit des mesures pour que le gouvernement puisse venir en aide aux demandeurs qui ont obtenu gain de cause. Le projet de loi prévoit en effet que les ministres des Affaires étrangères et des Finances fourniront leur aide, aux termes de leur mandat et dans une mesure raisonnable, pour désigner et retracer les biens sous compétence canadienne qui appartiennent à un État étranger contre lequel un jugement a été rendu.

Dès réception d'une demande en bonne et due forme d'un demandeur ayant obtenu gain de cause, les ministres passeront le tout en revue, comme il se doit, y compris toute demande similaire présentée auparavant. Les ministres transmettront ensuite l'information pertinente à la partie chargée de l'exécution du jugement.

Bien entendu, les ministres devront veiller à ce que les mesures appliquées ne puissent aller à l'encontre des intérêts du Canada. Le ministre des Affaires étrangères devra également être d'avis que les mesures appliquées ne seront pas préjudiciables aux relations du Canada sur la scène internationale.

J'aimerais également souligner qu'avant la diffusion de toute information, celle-ci sera étudiée minutieusement de façon à s'assurer que les ministres se conforment aux obligations juridiques prévues, notamment celles prévues par la Loi sur la protection des renseignements personnels et la Charte canadienne des droits et libertés.

I am sure you will agree that going through any legal process can be quite taxing. This is especially true when it is to seek redress for losses resulting from events as devastating and traumatizing as acts of terrorism. Therefore, to support victims of terrorism as much as possible, and save them the anxiety of having to go through stressful procedures more than once, Bill S-7 would also require Canadian courts to recognize foreign judgments in favour of victims. However, for this to occur, criteria under Canadian law for recognizing foreign judgments in Canada must be met in each case. Furthermore, any judgments against foreign states must be against those states that are already on the list of state supporters of terrorism. This provision would allow Canadian courts to recognize reliable foreign judgments in favour of a victim of terrorism, while providing flexibility to reject those rendered for political reasons or by courts with questionable judicial practices.

Bill S-7 is a sound and appropriate piece of legislation that would effectively complement our existing counterterrorism measures. It would help us in further deterring terrorism while responding to victims' needs. This bill demonstrates Canada's leadership against the perpetrators and supporters of terrorism around the world.

Thank you very much for your attention. I would now be happy to answer questions, as much as I can. This is quite a technical bill, and I do have very competent individuals with me who can answer the legal or technical aspects of this bill.

The Chair: I point out to colleagues that Ms. Larisa Galadza is Senior Director, National Security Policy Directorate of the department, on an acting basis, and Ms. Agnes Levesque, is Legal Services counsel at the department.

Can I ask my deputy chair, Senator Joyal, if he would like to begin the questioning?

Senator Joyal: Thank you, and welcome to you, Mr. Minister, and your assistants. I would have hoped that Senator Furey, being the critic of the bill, would have started the questioning, but I am happy to do so.

The Chair: I do have a question from Senator Furey which I will put, should you fail to do so. He called from the lawn of the Senate on earthquake day.

Senator Joyal: Mr. Minister, do you know any other states that have taken a similar initiative to Bill S-7? If so, could you point out the differences in terms of enabling legislation? Could you give us a broader perspective to the initiative taken in that bill?

Vous conviendrez, j'en suis convaincu, que l'adoption d'un processus judiciaire peut être relativement contraignante. C'est d'autant plus vrai lorsqu'il s'agit d'obtenir réparation pour les pertes subies à la suite d'événements aussi dévastateurs et traumatisants que les actes de terrorisme. Par conséquent, pour appuyer du mieux possible les victimes d'actes de terrorisme et leur épargner l'anxiété liée à la soumission répétée à des procédures stressantes, le projet de loi S-7 exigera également que les tribunaux canadiens puissent reconnaître les jugements rendus à l'étranger qui sont favorables aux victimes. Cependant, pour que cela se produise, les critères en vertu de la Loi canadienne visant à reconnaître au Canada les jugements rendus à l'étranger doivent être respectés dans chaque cause. De plus, tout jugement contre les États étrangers doit viser ceux qui sont déjà inscrits sur la liste des États qui soutiennent le terrorisme. Cette disposition permettra aux tribunaux canadiens de reconnaître les jugements fiables rendus à l'étranger en faveur d'une victime d'un acte de terrorisme tout en nous accordant la marge de manœuvre nécessaire nous permettant de ne pas tenir compte des jugements rendus pour motifs politiques ou par des tribunaux dont les pratiques judiciaires sont douteuses.

Le projet de loi S-7 est un projet de loi rigoureux et pertinent qui complétera efficacement nos mesures actuelles de lutte contre le terrorisme. Il contribuera à dissuader davantage les actes de terrorisme tout en répondant aux besoins des victimes. Il est la preuve que le Canada joue un rôle de chef de file contre les terroristes et ceux qui soutiennent le terrorisme sur la scène internationale.

Je tiens à vous remercier de votre attention. J'accepterais maintenant volontiers de répondre à vos questions, au meilleur de mes connaissances. Il s'agit d'un projet de loi assez technique; c'est pourquoi j'ai en ma compagnie des personnes très compétentes qui pourront répondre à vos questions de nature juridique ou technique.

Le président : J'aimerais souligner à mes collègues que Mme Larisa Galadza est la directrice principale intérimaire de la Direction des politiques sur la sécurité nationale et que Mme Agnes Levesque est avocate aux Services juridiques du ministère.

Puis-je demander à mon vice-président, le sénateur Joyal, s'il souhaite entamer la série de questions?

Le sénateur Joyal : Merci. Je vous souhaite la bienvenue, monsieur le ministre, à vous et à vos collaborateurs. J'espérais que le sénateur Furey, qui est le porte-parole en ce qui concerne le projet de loi, entamerait la série de questions, mais je suis heureux de le faire.

Le président : Je vais d'ailleurs poser une question qui émane du sénateur Furey, si vous ne la posez pas vous-même d'abord. Il a appelé alors qu'il se trouvait sur la pelouse de la Colline du Parlement le jour du tremblement de terre.

Le sénateur Joyal : Monsieur le ministre, savez-vous s'il y a d'autres États qui ont mis en œuvre une initiative similaire au projet de loi S-7? Si c'est le cas, pourriez-vous nous mentionner les différences qui existent en termes de loi habilitante? Pourriez-vous nous brosser un portrait plus global des mesures prévues par le projet de loi?

Mr. Toews: Indeed, other states have taken similar initiatives. The Americans have brought forward legislation. There are, of course, substantial differences between the legislations. For example, the Canadian legislation contains a clause dealing with retroactivity to January 1, 1985. To my understanding, the American legislation does not include a specific retroactivity clause. There are a number of other distinctions, if I could use that term.

Senator Joyal: Let me be more specific while your assistants are looking at their files. On the process of establishing the list — I am referring to the foreign state list specifically, because of course it amends the State Immunity Act — what process does the United States follow in relation to their anti-terrorism legislation?

Mr. Toews: As I understand it, it is fairly similar. The notes that I have, for example, indicate that of course in Canada perpetrators and supporters of terrorism, including states designated by the government as supporters of terrorism may be sued. In the United States a state designated as sponsor of terrorism or its official employee or agent acting within the scope of his or her office that perpetrate or support terrorist acts may be sued. The U.S. Department of State is responsible for establishing and maintaining the list of state sponsors of terrorism.

Larisa Galadza, Senior Director, Acting, National Security Policy Directorate, Public Safety Canada: Minister Toews is correct that the United States has a provision for listing state sponsors of terrorism. The bill that they have that opens the civil cause of action is not specifically for terrorism, however. The list is separate and is published on an annual basis. States that are currently designated are Cuba, Iran, Sudan, Syria, and a number of countries were recently removed from their list including Iraq, Libya, Yemen and North Korea. This gives you a flavour of the countries they have, but it is a specific list established on an annual basis.

Senator Joyal: Why did you decide to establish retroactivity to 1985? It is a long time ago, in world history. I tried to understand where we were in 1985 in terms of terrorism activity. It is certainly not a context we have known since 2001. Why did you specifically decide upon that date?

Mr. Toews: In listening to those who made representations to government and government officials about the issue of retroactivity, it appeared that 1985 was a crucial period of time in which the face of terrorism and how it affected Canada changed Canada's relationship with terrorists in the world.

Of course, there were some specific incidents, for example, the Air India bombing in 1985. However, just generally speaking, I can say that 1985 was seen as somehow crucial in that terrorism was no longer a foreign matter but a matter that, in fact, affected Canadians very directly. It was chosen, therefore, to allow victims to go back as far as 1985.

M. Toews : En effet, d'autres États ont mis en œuvre des initiatives législatives similaires, notamment les États-Unis. Bien entendu, il existe de grandes différences entre les lois. Par exemple, le projet de loi du Canada prévoit une disposition de rétroactivité applicable à compter du 1^{er} janvier 1985. Et à ma connaissance, la loi des États-Unis ne comprend pas une telle disposition. Il existe quelques autres distinctions, si je peux le dire ainsi.

Le sénateur Joyal : Laissez-moi préciser ma question pendant que vos collaborateurs consultent leurs documents. Quel processus les États-Unis suivent-ils pour établir la liste — je parle ici précisément de la liste des États étrangers, qui constituerait évidemment une modification à la Loi sur l'immunité des États — en vertu de leur législation concernant l'antiterrorisme?

M. Toews : À ma connaissance, il est assez similaire. D'après les notes que j'ai en main, au Canada, on peut par exemple tenter une poursuite contre les auteurs d'actes terroristes et les personnes qui soutiennent le terrorisme, y compris les États qui sont considérés par le gouvernement comme des États qui soutiennent le terrorisme. Aux États-Unis, on peut tenter une poursuite contre un État qui est considéré comme un promoteur du terrorisme ou encore un agent ou un employé officiel qui, dans le cadre de son travail pour l'État, commet ou soutient des actes de terrorisme. Le Département d'État des États-Unis est chargé d'établir et de tenir à jour la liste des États promoteurs du terrorisme.

Larisa Galadza, directrice principale intérimaire, Direction des politiques sur la sécurité nationale, Sécurité publique Canada : Ce que dit monsieur le ministre est exact : les États-Unis ont bel et bien une disposition qui concerne l'inscription des États promoteurs du terrorisme à une liste. Cependant, leur projet de loi qui permet un recours au civil ne s'applique pas précisément au terrorisme. La liste est indépendante et elle est publiée tous les ans. À l'heure actuelle, Cuba, l'Iran, le Soudan et la Syrie sont des États qui figurent sur cette liste et un certain nombre de pays, par exemple l'Irak, la Libye, le Yémen et la Corée du Nord, ont été retirés. Ces exemples vous donnent une idée des pays qui y figurent, mais il s'agit d'une liste bien précise qui est établie tous les ans.

Le sénateur Joyal : Pourquoi avez-vous décidé d'inclure une disposition de rétroactivité à compter de 1985? Si on regarde tout ce qui s'est passé dans le monde — j'essaie de me rappeler où en était le terrorisme en 1985 —, ça remonte à loin. Le contexte est bien différent depuis 2001. Pourquoi avez-vous choisi cette date?

M. Toews : D'après les témoignages qui ont été faits au gouvernement et à ses représentants sur la question de la rétroactivité, il en est ressorti que l'année 1985 a été un moment crucial où le terrorisme et son incidence sur notre pays ont modifié la relation du Canada avec les terroristes du monde entier.

Évidemment, il y a eu quelques incidents précis, comme l'attentat à la bombe perpétré contre le vol d'Air India en 1985. Cependant, de façon générale, je peux dire que l'année 1985 a été considérée, d'une certaine manière, comme cruciale, dans la mesure où le terrorisme n'était plus une question étrangère, mais plutôt une question qui concernait très concrètement les Canadiens. Afin de permettre aux victimes de remonter jusqu'en 1985, c'est l'année qui a été retenue.

Senator Joyal: In your opinion, what other incidents have occurred since 1985 where, in your opinion, Canadians could be concerned or could be seen as now having an opportunity to sue foreign states?

I am thinking of Libya, for instance. At the time, as you know, that the incident happened, Libya denied any responsibility. Later on, through global pressure, Libya recognized that they were sponsoring and they accepted some responsibility to compensate the victims. I am thinking of Libya because the Libyan case is so well known to everyone. Do you have any other case in mind where you feel that, by bringing the retroactivity so far back, we would catch other countries other than the Air India incident that you have mentioned?

Mr. Toews: I have not focused on any countries in particular, and deliberately so. We wanted to leave that open. We did not want to colour a court's consideration of these matters. We saw 1985 as a turning point.

Senator Joyal: The problem I see is that, according to the legislation, a country must be on the terrorist list. If I, as a Canadian citizen, wanted to sue a country for something that happened in the 1990s, for instance, how could I sue that country if it is not on the list today? It is one thing to say today, we want to see country X on the bad list because they are bad, but that country, in the 20 years before, might have been in a totally different context. How would one make the connection to make that retroactivity real?

Mr. Toews: It is a difficult issue. I think it illustrates the difficulty of retroactivity in any statutory context. The Governor-in-Council will consider those issues in placing people on the list, but the focus primarily is deterrence into the future, as opposed to simply looking at issues of compensation.

Your point is that a country, in 1986, could have been a rogue country and in 2000 is completely rehabilitated.

Senator Joyal: The Libya case is a good example.

Mr. Toews: Without mentioning names, countries can be rehabilitated, if we can use that word in the context of a country. That is a difficult issue and it is something that the Governor-in-Council will have to consider. Is this an ongoing rogue state that sponsors terrorism? Have there been incidents in the past where that country may have sponsored terrorism, it has stopped, and in that period of time there were some activities that could have caused damage? The Governor-in-Council will consider that issue. It is not an easy decision, but once we have chosen to move retroactively, that brings those types of problems, both legal and political.

Senator, as you are aware, the general principle of state immunity is a fundamental principle to our foreign relations system. It was for that reason, for example, that we chose to make

Le sénateur Joyal : Selon vous, depuis 1985, y a-t-il eu d'autres incidents qui pourraient concerner des Canadiens ou ouvrir la voie à des poursuites contre des États étrangers?

Je pense à la Libye, en particulier. Comme vous le savez, au moment de l'incident, la Libye a nié toute responsabilité. Toutefois, à la suite des pressions exercées par la communauté internationale, la Libye a reconnu qu'elle avait financé ces activités et a accepté, dans une certaine mesure, la responsabilité d'indemniser les victimes. Je pense à la Libye parce que c'est un cas que tout le monde connaît bien. Avez-vous d'autres exemples en tête pour lesquels vous croyez qu'une rétroactivité aussi grande permettrait de viser d'autres pays que ceux qui ont été impliqués dans l'incident d'Air India que vous avez mentionné?

M. Toews : Je n'ai visé aucun pays en particulier, et c'était voulu. Nous sommes ouverts à toutes les possibilités. Nous ne voulons pas influencer sur l'examen que le tribunal fera de ces questions. Nous avons considéré l'année 1985 comme un tournant.

Le sénateur Joyal : Selon moi, le problème qui se pose, c'est qu'un pays doit être inscrit sur la liste des terroristes, selon la loi. Par exemple, si je voulais poursuivre un pays, en tant que citoyen canadien, pour un incident survenu dans les années 1990, comment pourrais-je y parvenir si ce pays ne figure pas sur la liste aujourd'hui? Nous avons beau dire aujourd'hui que nous voulons qu'un certain pays figure sur la liste noire parce que c'est un État voyou, mais il demeure que ce pays, 20 ans plus tôt, pouvait se trouver dans un contexte fort différent. Comment peut-on faire en sorte que l'application de cette rétroactivité soit fidèle à la réalité?

M. Toews : C'est une question complexe. Je pense que cela illustre le problème de la rétroactivité dans un cadre législatif. Le gouverneur en conseil examinera ces questions pour déterminer s'il ajoute des pays à la liste, mais on doit mettre l'accent sur la dissuasion, dans l'avenir, plutôt que simplement sur les questions d'indemnisation.

L'argument que vous avancez, c'est qu'un pays pouvait être considéré comme un État voyou en 1986, et avoir complètement redoré son image en 2000.

Le sénateur Joyal : Le cas de la Libye est un exemple éloquent.

M. Toews : Pour ne pas les nommer, certains pays peuvent être revenus dans le droit chemin, si on veut. C'est une question complexe que le gouverneur en conseil devra examiner. S'agit-il d'un État voyou qui finance le terrorisme depuis longtemps? Par le passé, y a-t-il eu des incidents qui démontrent que ce pays peut avoir financé des activités terroristes, puis qu'il a cessé de le faire, et qu'au cours de cette période, certaines activités qui ont été menées pourraient avoir causé des dommages? Le gouverneur en conseil se penchera sur ces questions. Ce n'est pas une décision facile à prendre, mais lorsqu'on choisit la rétroactivité, cela entraîne ce type de problèmes, à la fois juridique et politique.

Sénateur, comme vous le savez, le principe général de l'immunité des États est un principe fondamental pour nos relations extérieures. C'est pour cette raison, par exemple, que

exceptions to the rule rather than simply throw it open and say you can sue basically anyone you want. Throwing that whole principle out, I would think, would cause all kinds of difficulties.

We continue to affirm that general principle of state immunity and then make specific exceptions, because the principle of state immunity is such a fundamental principle to the overall relationship between countries. The example that you raised is not only a difficult one but also one that we could not necessarily afford to ignore. We will have to grapple with that, perhaps.

Senator Tkachuk: Twenty-five Canadians were killed on September 11, 2001. Canadians were killed in foreign countries in the 1990s. I know of two Canadians who were killed by acts of terrorism in Israel. There have been other incidents where Canadians were killed, Air India being one example.

Senator Joyal: I am sorry to interrupt, Minister Toews, but allow me to present the same argument. September 11 is a good example because Canadians were killed, but whom do we sue in that context? Do we sue the Afghanistan government of the Taliban who provided training, money, et cetera to terrorists? Would you put the Afghanistan government on the list to sue? That is a good example of my point.

The Chair: It strikes me that as in any action before a court; the litigant has to make a case based on fact and substance. The case as to whom they might wish to sue has to be established in law, and the judge would have the same jurisdiction to say that the case has or has not been well made, as would be the case of any other cause before a court. No one would expect a bill to preclude that proposition.

Senator Joyal: The country must be on the list. That is the preliminary point.

Mr. Toews: How do you make a political decision to put a country on the list when that country has rehabilitated itself? For example, we might assume that Afghanistan was involved in some way in the terrorist attacks on September 11, but today, Afghanistan is our ally. In 2010, do we put Afghanistan on that list in order to sue? That is the difficult political decision that governments will have to make.

Another proposal, senator, is that we simply open it up to any country that does not have an extradition treaty with Canada, which includes about 111 countries. I foresee difficulties in doing that because it would substantially undermine the principle of state immunity in the world and would create untold problems in terms of foreign relations. This is the narrowest approach and does create some difficulty for government, but it is the more responsible approach.

nous avons choisi de faire exception à la règle plutôt que de simplement faire preuve d'une ouverture totale en permettant à tout un chacun d'intenter une poursuite contre n'importe qui. L'élimination de ce principe fondamental pourrait causer bien des problèmes, à mon avis.

Nous continuons de soutenir ce principe général de l'immunité des États et de faire des exceptions dans des cas particuliers, parce que c'est un principe fondamental pour les relations entre les pays. L'exemple que vous avez présenté est difficile à comprendre, mais nous ne pouvons pas nécessairement nous permettre de ne pas en tenir compte. Nous devons probablement composer avec cette situation.

Le sénateur Tkachuk : Le 11 septembre 2001, 25 Canadiens ont perdu la vie. Dans les années 1990, des Canadiens ont été tués à l'étranger. Je connais deux Canadiens qui ont été victimes d'actes de terrorisme en Israël. Des Canadiens ont perdu la vie dans d'autres incidents; l'attentat perpétré contre le vol d'Air India en est un exemple.

Le sénateur Joyal : Je suis désolé de vous interrompre, monsieur le ministre, mais j'aimerais présenter le même argument. Les événements du 11 septembre sont un exemple éloquent parce que des Canadiens ont été tués, mais dans ce contexte, contre qui devons-nous intenter une poursuite? Devons-nous poursuivre le gouvernement afghan dirigé par les talibans qui ont fourni la formation, l'argent, et cetera, aux terroristes? Ajouteriez-vous l'Afghanistan à la liste des pays à poursuivre? Cet exemple illustre bien ce que je veux dire.

Le président : Force m'est de constater que comme c'est le cas pour toute poursuite intentée auprès d'un tribunal, le plaignant doit appuyer son argumentation sur les faits et le contenu. La question de savoir qui est visé par la poursuite doit être établie en droit, et le juge pourra dire que la cause a été bien ou mal présentée, comme c'est le cas pour les autres causes dont est saisi un tribunal. Personne ne peut s'attendre à ce qu'un projet de loi puisse faire obstacle à cette proposition.

Le sénateur Joyal : Le pays doit faire partie de la liste. Tout part de là.

M. Toews : D'un point de vue politique, comment prenez-vous la décision d'inscrire un pays sur la liste lorsque ce pays est revenu dans le droit chemin? Par exemple, nous pouvons supposer que l'Afghanistan a participé, dans une certaine mesure, aux attaques terroristes du 11 septembre, mais aujourd'hui, l'Afghanistan est un de nos alliés. En 2010, devons-nous ajouter l'Afghanistan à la liste pour permettre les poursuites contre ce pays? Voilà une décision difficile sur le plan politique que les gouvernements devront prendre.

Selon une autre proposition, monsieur le sénateur, nous pourrions simplement inscrire sur cette liste tous les pays qui n'ont pas signé de traité d'extradition avec le Canada, c'est-à-dire environ 111 pays. Je prévois qu'il sera difficile d'aller de l'avant avec cette proposition puisqu'elle ébranlerait considérablement le principe de l'immunité des États dans le monde et qu'elle pourrait causer énormément de problèmes en ce qui concerne les relations extérieures. C'est une approche restrictive qui poserait des problèmes au gouvernement, mais c'est l'approche la plus responsable.

Senator Smith: I think you have clarified the 1985 date with regard to Air India. I witnessed that plane take off. I will never forget it. I remember seeing some men looking out the window as it flew by me. They wore turbans, one of them was red. I saw their faces. It was a fluke that I saw them, and I have always had strong feelings about that tragic incident.

I am curious as to whether, in the case of Air India specifically, the class action mechanisms kick in or does everyone have to file individually? What happens in such a situation?

Mr. Toews: This does not impact upon the general powers that the courts have today in imposing class action lawsuits. You would have to meet those criteria. It does not impact on the court or, in my opinion, preclude the court from utilizing the class action proceedings, which have a whole other set of difficulties, especially in this context.

Senator Smith: There is the criminal side and the civil action side, plus the costs. I sense that part of the problem was the trial of a couple of persons who were acquitted. Obviously, some people had evidence and if they had taken the stand to say what they knew, the result might have been different.

I am speaking hypothetically of course. Given the conclusions by Justice Major, if someone reconsiders his or her testimony, or comes forward with additional information, for whatever reason, does this open any new opportunities? I do not think that would happen on the criminal side but might it happen on the civil damages side.

Mr. Toews: Yes, and you raise a very good point concerning the role of the court in bringing facts to the public's knowledge that would otherwise not come forward. In a criminal proceeding, where the onus is on the Crown to prove every element of the charge beyond a reasonable doubt, an accused is not obliged and, indeed, no comment can be made about an accused not taking the stand and raising any of the facts. In a criminal context, you can have a very different result than in a civil context. The most prominent example of that can be found in *People v. Simpson* in the United States when O.J. Simpson was acquitted of murder in the criminal context but found liable for the wrongful deaths of the two individuals that he had been charged with killing criminally.

The civil process brought out matters that the criminal process did not bring out. There is no right of a person who is a defendant in a civil suit to say, "I will not testify." There is an obligation. If that person chooses not to testify, inferences can be drawn against that individual.

This civil process has a beneficial public interest impact, especially when we are dealing with something like terrorism. That is not to be underestimated in the benefit of this kind of process for public information and knowledge.

Le sénateur Smith : Je pense que vous avez expliqué le choix de 1985 avec l'incident du vol d'Air India. J'étais présent lors du décollage de l'avion. Je ne l'oublierai jamais. Je me souviens d'avoir vu quelques hommes qui regardaient par le hublot au moment du décollage. Ils portaient des turbans, et l'un d'entre eux était rouge. J'ai vu leurs visages. C'est par pur hasard que je les ai vus, et cet incident tragique réveille toujours chez moi beaucoup d'émotion.

Je me demande si, dans le cas d'Air India en particulier, un recours collectif est intenté ou s'il revient à chacun de déposer une poursuite? Que se produit-il dans une telle situation?

M. Toews : Cela n'a aucune incidence sur les pouvoirs généraux dont disposent les tribunaux aujourd'hui en ce qui concerne l'application des recours collectifs. Il faut satisfaire à certains critères. Ce type de situation n'a pas d'incidence sur le tribunal ou, selon moi, n'empêche pas le tribunal de faire appel aux recours collectifs, qui comportent un ensemble d'autres difficultés, surtout dans ce contexte.

Le sénateur Smith : Il y a les poursuites au criminel et au civil, sans oublier les coûts. Je pense qu'une partie du problème découle du procès de deux ou trois personnes qui ont été acquittées. Évidemment, certaines personnes possédaient des éléments de preuve et si elles étaient intervenues pour dire ce qu'elles savaient, les résultats auraient peut-être été différents.

Il ne s'agit que d'hypothèses, évidemment. Compte tenu des conclusions auxquelles est arrivé le juge Major, si quelqu'un revient sur son témoignage, ou présente des informations nouvelles, pour quelque raison que ce soit, cela ouvre-t-il de nouvelles possibilités? Je ne pense pas que cela puisse être le cas lors d'une poursuite au criminel, mais lors d'une poursuite pour réparations civiles, peut-être.

M. Toews : Oui, et vous avez soulevé un argument très pertinent concernant le rôle du tribunal de soumettre à la population des faits qui n'auraient pas été rendus publics autrement. Dans le cas d'une poursuite au criminel, où il incombe à la Couronne d'étayer chaque élément de la poursuite hors de tout doute raisonnable, un accusé n'est pas obligé de comparaître et, dans les faits, aucun commentaire ne peut être formulé concernant un accusé qui ne présente pas de témoignage. L'issue d'une poursuite au criminel peut être très différente d'une poursuite au civil. À cet égard, l'un des exemples les plus éloquentes est l'affaire *People v. Simpson* aux États-Unis, à l'issue de laquelle O.J. Simpson a été acquitté d'un meurtre au criminel, mais a été reconnu coupable de délits ayant causé la mort de deux personnes pour laquelle il avait été accusé au criminel.

Les poursuites au civil ont fait ressortir des points que les poursuites au criminel n'ont pas fait ressortir. Dans un procès civil, le défendeur n'a pas le droit de refuser de témoigner. Il est obligé. S'il choisit de ne pas témoigner, on peut conclure qu'il est coupable.

Les poursuites au civil ont un effet bénéfique sur l'intérêt public, surtout lorsqu'il est question du terrorisme. Les renseignements et les connaissances du public représentent un avantage qu'il ne faut pas sous-estimer dans ce genre de poursuites.

Senator Smith: There could be some potential in that, which was my gut sense.

Mr. Toews: The fact that someone has been acquitted criminally does not preclude an action that might implicate them and find them liable under this process provided all other conditions are met.

Senator Smith: It is also on a different scale, on the balance of probabilities, as opposed to beyond a reasonable doubt. There is a difference between those two scales.

Hypothetically speaking, if the evidence were overwhelming against a rogue state like North Korea that a military exchange occurred and we lost Canadians in the exchange, would there be potential for this to kick in?

Mr. Toews: I am trying to think quickly of all possibilities.

Senator Smith: Even if you got a judgment, I do not know how you would ever collect a cent from that rogue state or any other rogue state.

Mr. Toews: That is an entirely different issue and needs to be clear. For example, even the assistance afforded by the two ministers to the victim is essentially to identify the assets within Canada. Canada does not become the enforcer of the judgment. That remains in the civil process. In many contexts, the judgment is symbolic rather than real in terms of collecting money.

Senator Smith: And the rogue states may not have the assets.

Mr. Toews: I should point out that even today, if an individual is involved in a terrorist act, for example, in Canada, that individual cannot only be prosecuted by the relevant attorney general but also made liable in a civil suit. There are civil ramifications that flow from that. Simply because it was a terrorist act does not preclude that from occurring.

What this is doing, however, is bringing the foreign state to heel in terms of its involvement in a terrorist incident.

Senator Jaffer: Mr. Minister, you said the Air India tragedy was the worst terrorist act in our country, but I do not think that was a state issue. We are not blaming any state for that act of terrorism. I just want to clarify that.

Mr. Toews: That is a good point. Our focus is on how we respond to terrorism generally, and if there are state sponsors and organizations that support terrorism, then there is a mechanism to deal with their involvement. That is why I am hesitant to get into the whole issue of Air India, because what it did should have changed Canadians' attitude about the reality of terrorism being very present in Canadian lives and in the Canadian context. I make no comment about any state sponsored act.

Le sénateur Smith : Il existe peut-être là un potentiel, si je me fie à mon instinct.

M. Toews : Le fait qu'une personne soit acquittée au criminel n'empêche pas qu'une action puisse la mettre en cause et la déclarer responsable en vertu de cette procédure pourvu que toutes les autres conditions soient respectées.

Le sénateur Smith : C'est également à une autre échelle, selon la prépondérance des probabilités, par opposition à hors de tout doute raisonnable. Il y a une différence entre ces deux échelles.

En théorie, si les preuves étaient accablantes contre un État voyou comme la Corée du Nord selon lesquelles un échange militaire a eu lieu pendant lequel nous avons perdu des Canadiens, serait-il possible de mettre cela en application?

M. Toews : J'essaie de réfléchir rapidement à toutes les possibilités.

Le sénateur Smith : Même si vous obtenez un jugement, je ne sais pas comment vous feriez pour recevoir un sou de cet État voyou ou de tout autre État voyou.

M. Toews : C'est une question tout à fait différente qu'il faut clarifier. Par exemple, même l'aide accordée par les deux ministres à la victime consiste essentiellement à trouver les capitaux au Canada. Le Canada ne devient pas l'exécuteur du jugement. Cela demeure dans la procédure civile. Dans bien des cas, le jugement est symbolique plutôt que réel pour ce qui est de percevoir de l'argent.

Le sénateur Smith : Et les États voyous ne disposent peut-être pas des actifs.

M. Toews : Je dois préciser que même aujourd'hui, si une personne est impliquée dans un acte terroriste, par exemple, au Canada, elle ne peut pas simplement être poursuivie par le procureur général compétent mais elle peut aussi être tenue responsable dans un procès civil. Des ramifications civiles en découlent. Cela peut se produire même s'il s'agit d'un acte terroriste.

Toutefois, cela permet de ramener l'État étranger à l'ordre quant à sa participation à un incident terroriste.

Le sénateur Jaffer : Monsieur le ministre, vous avez dit que la tragédie d'Air India était le pire acte terroriste commis dans notre pays, mais je ne crois pas qu'il s'agissait d'une affaire d'État. Nous ne blâmons aucun État pour cet acte de terrorisme. Je tiens simplement à apporter cette précision.

M. Toews : C'est un bon point. Nous mettons l'accent sur la manière dont nous réagissons au terrorisme en général, et dans le cas où des États et des organisations appuient le terrorisme, il existe alors un mécanisme qui permet de prendre des mesures à l'égard de leur participation. C'est pourquoi j'hésite à aborder l'affaire d'Air India, parce qu'elle aurait dû changer l'attitude des Canadiens à propos de la réalité du terrorisme étant très présente dans la vie des Canadiens et dans le contexte canadien. Je ne fais aucun commentaire sur tout acte parrainé par l'État.

Senator Jaffer: I am concerned. Maybe people here in this room understand, but people watching us may not understand. I do not want anyone to think that the Air India bombing started this legislation because I do not think there ever has been question of anyone attributing this case to any state.

I want to be certain there is no issue of any state involvement in the Air India attack. I spent the morning with the Prime Minister of India, who is committed to working on this issue in his country. I want to make sure there is no issue of any state blame in this case.

Mr. Toews: Let me be clear: The choice of the date does not point the finger at any particular state.

Senator Jaffer: I wanted to clarify that. Thank you.

Minister, ever since Senator Tkachuk introduced Bill S-7 I have been concerned about one item. I would like you to clarify Article 31 of the Vienna Convention on Diplomatic Relations, which states:

A diplomatic agent shall enjoy immunity from the criminal jurisdiction of the receiving State. He shall also enjoy immunity from its civil and administrative jurisdiction

I assume that we are signatory to Article 31 of that convention.

Mr. Toews: Yes.

Senator Jaffer: Mr. Minister, I need your help in understanding how we deal with this legislation while we are a signatory to the Vienna Convention on Diplomatic Relations.

Mr. Toews: This legislation proposes a specific exception to that exemption. I have indicated that I prefer listing countries specifically as opposed to having general criteria that could put many countries into that category. I think that would undermine the fundamental principle of state immunity that is so essential to foreign relations.

There must be, in my opinion, a very deliberate consideration by government as to whether or not state immunity should be lifted in respect of any particular country. That is why we have chosen this particular route.

Agnes Levesque, Counsel, Legal Services, Public Safety Canada: In section 6 of the State Immunity Act, Canada has chosen to limit the state immunity where there is a death, personal or bodily injury, or damages to or loss of property. This limitation to the state immunity already exists in Canada and, as Minister Toews said, we are sparsely adding to it.

Senator Jaffer: Can you walk me through when the convention comes into place; did we have any reservations to that? How will we deal in the future with a situation if we are challenged? We often — and the minister will know this well — when legislation

Le sénateur Jaffer : Je suis inquiète. Peut-être que les gens ici dans cette salle comprennent, mais les gens qui nous regardent ne comprennent peut-être pas. Je ne veux pas que personne pense que l'explosion de l'appareil d'Air India a donné naissance à ce projet de loi, parce qu'il n'a jamais été question de mettre cette tragédie sur le compte d'un État.

Je veux m'assurer qu'il n'est aucunement question de la participation d'un État dans l'attentat contre le vol d'Air India. J'ai passé la matinée avec le premier ministre de l'Inde, qui est déterminé à se pencher sur ce dossier dans son pays. Je tiens à garantir qu'il n'est pas question de faire porter le blâme à l'État dans ce dossier.

M. Toews : Je serai clair : le choix de la date ne vise aucun État en particulier.

Le sénateur Jaffer : Je tenais à faire cette précision. Merci.

Monsieur le ministre, depuis que le sénateur Tkachuk a présenté le projet de loi S-7, un point me préoccupe. J'aimerais que vous clarifiez l'article 31 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, qui est ainsi libellé :

L'agent diplomatique jouit de l'immunité de la juridiction pénale de l'État accrédité. Il jouit également de l'immunité de sa juridiction civile et administrative [...]

Je présume que nous sommes signataires de l'article 31 de cette convention.

M. Toews : Oui.

Le sénateur Jaffer : Monsieur le ministre, j'ai besoin de votre aide pour comprendre comment nous pouvons débattre ce projet de loi tout en étant signataires de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques.

M. Toews : Ce projet de loi propose une exception précise à cette exemption. J'ai indiqué avoir une préférence pour inscrire les pays sur une liste plutôt que d'avoir des critères généraux qui pourraient mettre beaucoup de pays dans cette catégorie. Je crois que cela nuirait au principe fondamental de l'immunité des États qui est si essentiel aux relations étrangères.

À mon avis, le gouvernement doit bien réfléchir de manière à décider si l'immunité de certains États devrait être levée. C'est la raison pour laquelle nous avons choisi cette voie.

Agnes Levesque, avocate, Services juridiques, Sécurité publique Canada : À l'article 6 de la Loi sur l'immunité des États, le Canada a choisi de restreindre l'immunité des États en cas de décès ou de dommages corporels, ou de dommages aux biens ou de la perte de ceux-ci. Cette restriction à l'immunité des États existe déjà au Canada et, comme le ministre Toews l'a dit, nous ajoutons peu à cela.

Le sénateur Jaffer : Pouvez-vous me rappeler lorsque la convention est entrée en vigueur, avions-nous des réserves à cet égard? Dans l'avenir, que ferons-nous si on tente des poursuites contre nous? Souvent, et le ministre le sait très bien, lorsque le

comes through, ask if it is “Charter proof?” Of course, this is not about the Charter, but is this legislation before us “Vienna convention proof?”

Ms. Levesque: If I can get back to you on that specific question, I would be in a better position to give you a more complete answer.

Senator Jaffer: I would like a detailed rationale on this and then we may have more questions of the minister.

Senator Wallin: I think everyone knows the intent. If an act of terrorism occurs on American soil with 9/11 you are not suing America. The question is what or with whom in Afghanistan do you deal, seeing as the governments and the systems have changed?

What is your sense of creating liability? If we actually put this on the books, do you have someone who neither goes through the Charter — because you are right, it is not a Charter case — or, as I am thinking, something through you to the UN?

Have we looked at the reverse onus? If you look at whether it is Air India or the Toronto 18, we could think of other cases to mention.

Mr. Toews: My understanding is that even when we adopt an international convention, it does not deprive us of the right to limit the application of that convention in one way or another through appropriate legal action. That is what we are doing in this particular case. We are limiting the general principle.

I do not want to get too much into the legal items because we will have an opinion on that, but we are limiting the general application of that fundamental rule of the relationship between states in the modern world.

Let us take the case of 9/11. The damage took place in the United States. A relative of a Canadian killed there brings the application alleging that a particular country was behind that specific incident; there was some kind of a state support for one of these listed terrorist organizations. We know the identity of the listed terrorist organization and we determine the state that gave financial or other support to the individual. The person then goes to the Canadian court and says he or she is initiating an action against that state for supporting that particular terrorist act. The court will then determine whether that country is on the list. If it is on the list, the action can proceed against the country. If the country is not on the list, then the individual cannot proceed against that country.

The Chair: May I ask a supplementary on that point? Clause 4(4) of the bill deals with the court having the right to set aside a case unless the litigant has applied for arbitration in the country where the allegation has been made that the source of the activity had been inspired.

If you look at two named organizations — Hezbollah and Hamas — Iran denies any connection with them, except spiritually. I have had diplomats from Iran in my office make that denial as clearly as possible.

projet de loi est accepté, on se demande s’il est « à l’épreuve de la Charte ». Évidemment, il n’est pas question de la Charte, mais ce projet de loi devant nous est-il « à l’épreuve de la Convention de Vienne »?

Mme Levesque : Si je peux vous revenir sur cette question, je serais plus en mesure de vous donner une réponse complète.

Le sénateur Jaffer : J’aimerais avoir une justification détaillée; nous aurons peut-être ensuite d’autres questions à poser au ministre.

Le sénateur Wallin : Je pense que tout le monde connaît le sens. Si un acte de terrorisme est commis en sol américain, comme le 11 septembre, on ne poursuit pas l’Amérique. La question consiste à savoir avec qui en Afghanistan fait-on affaire, compte tenu que les gouvernements et les systèmes ont changé?

Comment fait-on pour trouver un responsable? Si on met le tout par écrit, est-ce que quelqu’un invoquera la Charte — parce que vous avez raison, il n’est pas question de la Charte ici — ou, selon moi, intentera une action auprès de l’ONU en passant par vous?

S’est-on penché sur l’inversion du fardeau de la preuve? Il y a les cas d’Air India et des 18 de Toronto, mais d’autres cas pourraient être mentionnés.

M. Toews : D’après ce que je comprends, même si nous adoptons une convention internationale, cela ne nous prive pas du droit de restreindre l’application de cette convention d’une manière ou d’une autre par les poursuites judiciaires appropriées. C’est ce que nous faisons dans ce cas précis. Nous limitons le principe général.

Je ne veux pas entrer en détail dans les aspects juridiques, puisque nous obtiendrons l’avis de quelqu’un à cet égard, mais nous limitons l’application générale de cette règle fondamentale de la relation entre États dans le monde moderne.

Prenons le cas du 11 septembre. Les dommages ont été causés aux États-Unis. Le proche d’un Canadien tué là-bas prétend qu’un certain pays est derrière cet incident; un État a en quelque sorte donné son appui à l’une des organisations terroristes inscrites sur la liste. On connaît l’identité de l’organisation terroriste inscrite et on détermine l’État qui a fourni les fonds ou une autre forme de soutien à l’individu. Le proche en question va devant un tribunal canadien pour tenter une action contre l’État qui a appuyé cet acte terroriste en particulier. Le tribunal déterminera ensuite si le pays figure sur la liste. Si c’est le cas, le pays peut faire l’objet de poursuites. Dans le cas contraire, personne ne peut tenter des poursuites contre ce pays.

Le président : Puis-je poser une autre question à ce sujet? Le paragraphe 4(4) du projet de loi indique que le tribunal a le droit de rejeter une action sauf si le plaideur a demandé l’arbitrage dans le pays où l’allégation a été formulée selon laquelle la source de l’activité avait été inspirée.

En ce qui concerne deux organisations visées — le Hezbollah et le Hamas —, l’Iran nie tout lien avec elles, excepté sur le plan spirituel. Des diplomates de l’Iran sont venus dans mon bureau pour expliquer ce démenti le plus clairement possible.

These organizations are on the named list. If a Canadian felt that he or she had been damaged by activities advanced by those individuals and presented a cause before a Canadian court, Iran would, first, deny any connection. Second, Iran could say we will set up an internal arbitration process under international law, which could go on forever, thereby in a sense removing the right of cause in practical terms from the Canadian who sought to use this act for that purpose. Further to Senator Wallin's question, can you give us advice on how that might operate?

Ms. Levesque: If you look at clause 4, it says the court could refuse if the plaintiff did not give an opportunity for arbitration. The paragraph does not require that the arbitration be completed or that it be resolved. Also, I think maybe a court would consider if the plaintiff is too quick in filing its lawsuit or, at the same time, if there are delays. I think it would be on a factual basis.

Mr. Toews: Clearly, the situation that you are pointing out — that there is no good faith on the part of the country — is something that the court in Canada could take into consideration.

The Chair: That is very helpful.

Senator Wallin: As a clarification, your argument is that we would be protected if someone decided to sue Canada, because some members of the Toronto 18 happen to be Canadian citizens, because we are not on the list. Therefore, the assumption would be that we would go to the country of inspiration or training.

Mr. Toews: In that particular case, we are not dealing with a foreign state. The point I wanted to raise is that just because you have a terrorist act does not mean that it excludes other civil remedies. For example, if the Canadian government were somehow complicit in a terrorist act, that would give rise to a cause of action under our existing legislation. Therefore, this would not affect that in any way.

The Chair: Although Senator Baker is not formally a member of the committee, we are delighted to welcome him today.

Senator Baker: I welcome the minister to the committee. When we think about retroactive or retrospective regulation, we think about the minister back in the 1980s, when he took on the chartered banks as far as wages were concerned in another capacity. He went right to the Manitoba Court of Appeal, where he unfortunately lost, but it was a noble effort.

That was on retrospective legislation. Of course, we have no problem here because this is civil legislation. If it were criminal, it would be protected by section 11(g) of the Charter.

My first question is trying to figure out exactly what the bill does. The United States has a lot of experience in this matter of litigation relating to terrorism acts, and I do not know if there has been a successful litigation relating to that as yet in the United States. There have been payouts of money. Fortunately, the

Ces organisations figurent sur la liste. Si un Canadien croyait avoir subi des préjudices en raison d'activités organisées par ces individus et qu'il présentait une cause devant un tribunal canadien, l'Iran nierait d'abord tout lien. Ensuite, l'Iran pourrait vouloir établir un processus d'arbitrage interne en vertu du droit international, qui pourrait durer une éternité, retirant ainsi dans un sens le droit de cause en pratique au Canadien qui a voulu se prévaloir de cette loi dans ce but. Pour faire suite à la question du sénateur Wallin, pouvez-vous nous expliquer comment cela pourrait fonctionner?

Mme Levesque : Pour ce qui est de l'article 4, il est dit que le tribunal pourrait refuser si le demandeur n'a pas permis l'arbitrage. Le paragraphe n'exige pas que l'arbitrage soit terminé ni que le différend soit réglé. Je crois aussi qu'un tribunal tiendrait compte du fait que le demandeur intente rapidement une action en justice autant que du fait qu'il tarde à le faire. Je crois qu'il se baserait sur les faits.

M. Toews : De toute évidence, la situation que vous signalez — c'est-à-dire que le pays ne fait aucunement preuve de bonne foi — pourrait certainement être prise en considération par les tribunaux canadiens.

Le président : C'est très utile.

Le sénateur Wallin : Pour préciser, selon votre argument, nous serions protégés si quelqu'un décidait de poursuivre le Canada, parce que certains membres des 18 de Toronto s'avéraient être des citoyens canadiens, parce que nous ne sommes pas sur la liste. Donc, je suppose que nous remonterions au pays d'inspiration ou de formation.

M. Toews : Dans ce cas précis, nous ne traitons pas avec un État étranger. Le point que je tenais à faire valoir, c'est qu'un acte terroriste ne signifie pas que d'autres poursuites civiles sont exclues. Par exemple, si le gouvernement canadien était en quelque sorte complice dans un acte terroriste, cela donnerait lieu à une cause d'action en vertu de nos lois en vigueur. Alors, rien ne changerait cela d'aucune façon.

Le président : Même si le sénateur Baker n'est pas officiellement membre du comité, nous sommes heureux de l'accueillir aujourd'hui.

Le sénateur Baker : Je souhaite la bienvenue au ministre. Lorsqu'on pense à une réglementation rétroactive ou rétrospective, on pense au ministre dans les années 1980, alors qu'il s'en est pris aux banques à charte au point de vue des salaires, au moment où il exerçait d'autres fonctions. Il est allé directement à la Cour d'appel du Manitoba, où il a malheureusement perdu, mais c'était un noble effort.

C'était la législation rétrospective. Bien sûr, nous n'avons aucun problème ici parce qu'il s'agit de la législation civile. S'il s'agissait de la législation pénale, l'inculpé serait protégé par l'alinéa 11(g) de la Charte.

Ma première question vise à découvrir exactement à quoi sert le projet de loi. Les États-Unis ont beaucoup d'expérience dans les litiges liés aux actes de terrorisme, et je ne sais pas s'ils ont déjà remporté un litige concernant le terrorisme. De l'argent a été versé. Heureusement, les États-Unis ont ce qu'ils appellent la Loi

United States has what they call a Justice for Victims of Terrorism Act, which allows the government to pay out the money and to then seek redress from the state.

The bill talks about a cause of action; it says “any person that has suffered loss or damage.” Does this loss or damage relate to the parameters set in section 6 of the State Immunity Act? Is that what we are starting from?

I notice Ms. Levesque mentioned that we have, in section 6 of the State Immunity Act, “death or bodily injury.” Those were your words. As I recall, when we passed that legislation in 1985, it also said “personal injury.”

Ms. Levesque: I was not there in 1985.

Senator Baker: Is that not in the present legislation?

Ms. Levesque: It is death, personal or bodily injury — all three of them.

Senator Baker: In your opinion, will this cover claims for personal injury?

Ms. Levesque: At clause 4 of the bill, we have the heading of cause of action and it states “any person that has suffered loss or damage. . .” It would be the court’s responsibility to interpret the meaning of “loss” and how broadly it should be applied. If you have a personal loss —

Senator Baker: Yes. We are changing the State Immunity Act at section 6 considerably, and that is where the substance of the bill proposes a new section 6.1, after the section in the act that identifies what types of injury can be litigated against the state. Is that correct? It is section 6 of the present State Immunity Act.

Ms. Levesque: Proposed section 6.1 in the bill would lift the immunity from the state that supports terrorism.

Senator Baker: Yes, but which immunity? It lifts what is in section 6, which precedes it:

A foreign state is not immune from the jurisdiction of a court in any proceedings that relate to

- (a) any death or personal or bodily injury, or
- (b) any damage to or loss of property

Mr. Toews: If I could intervene, for my own clarity, are you asking whether there is an inconsistency between the loss covered in the State Immunity Act and what we are doing in this legislation? Is there some kind of discrepancy that is not covered in this act, so that a state could still come by and say you have lifted the immunity for a certain portion of the damages but not all of the damages, so there is still some immunity left?

sur la justice pour les victimes d’actes de terrorisme, qui permet au gouvernement de déboursier de l’argent et de demander réparation à l’État concerné.

Le projet de loi fait mention d’une cause d’action; il indique : « toute personne qui a subi des pertes ou des dommages ». Ces pertes ou ces dommages sont-ils liés aux paramètres énoncés dans l’article 6 de la Loi sur l’immunité des États? Est-ce notre point de départ?

Mme Levesque a mentionné que, à l’article 6 de la version anglaise de la Loi sur l’immunité des États, il était question de « death or bodily injury ». Ce sont les mots que vous avez employés. Si je me souviens bien, quand nous avons adopté la loi en 1985, il était aussi question de « personal injury », c’est-à-dire dommages à la personne.

Mme Levesque : Je n’étais pas là en 1985.

Le sénateur Baker : Ce n’est pas dans la législation actuelle?

Mme Levesque : Ils s’y trouvent tous les trois — « death, personal or bodily injury ».

Le sénateur Baker : À votre avis, cela englobera-t-il le droit d’intenter des actions relativement aux dommages à la personne?

Mme Levesque : À l’article 4 du projet de loi, sous l’en-tête « cause d’action », on peut lire « toute personne qui a subi des pertes ou des dommages... » Ce serait au tribunal que reviendrait la responsabilité d’interpréter le sens du mot « pertes » et de déterminer la portée de son application. Si vous subissez des dommages...

Le sénateur Baker : Oui. Nous modifions considérablement l’article 6 de la Loi sur l’immunité des États, et le projet de loi propose essentiellement l’inclusion d’un article 6.1, après l’article où il est question des types de dommages à l’égard desquels l’État ne bénéficie pas de l’immunité. Est-ce exact? Il s’agit de l’article 6 de l’actuelle Loi sur l’immunité des États.

Mme Levesque : L’article 6.1 que propose le projet de loi retirerait leur immunité aux États qui soutiennent le terrorisme.

Le sénateur Baker : Oui, mais de quelle immunité s’agit-il? Il retire l’immunité dont il est question à l’article 6, qui le précède :

L’État étranger ne bénéficie pas de l’immunité de juridiction dans les actions découlant :

- a) des décès ou dommages corporels;
- b) des dommages aux biens ou pertes de ceux-ci.

M. Toews : Si vous me permettez d’intervenir, je voudrais m’assurer de bien comprendre. Est-ce que vous cherchez à savoir s’il y a une incohérence entre les pertes dont il est question dans la Loi sur l’immunité des États et ce que contient le projet de loi? Vous voulez savoir s’il y a un écart quelconque par rapport à cette loi, de sorte qu’un État pourrait quand même dire que nous avons retiré l’immunité à l’égard de certains dommages, mais pas de tous les dommages, et que l’immunité existe donc toujours en partie?

Senator Baker: I will tell you why I am asking. If you follow this along, you will note that the French version is different than the English version of section 6. It is considerably different and when we passed the law, we did not notice it. The French only talks about bodily injury.

The Ontario Court of Appeal ruled in *United States of America v. Friedland* that this would cover personal injury. However, the Supreme Court of Canada came along in *Schreiber v. Canada* and said no, the State Immunity Act does not cover personal injury; it only covers death and bodily injury and the English shall not be complied with.

What I am trying to get at is what kind of loss and damage will this new law create that is different from what is presently there?

Ms. Levesque: I would like to draw your attention to section 3 of the act, which states that “a foreign state is immune from the jurisdiction of any court in Canada.”

If we add proposed section 6.1, we are saying there is no immunity from the court in Canada, where the foreign state has supported terrorism, in connection with this cause of action. Then we go to the cause of action, which says the person who has suffered loss or damage. Therefore, I believe we are outside the application of section 6.

Senator Baker: In other words, you are saying this will open up, to any person who brings action, what we consider to be the normal personal injury and damages. That would include psychological and mental harm, not just bodily harm. It would transgress over into the normal injuries that we can claim in a normal action in litigation. Is that correct?

Ms. Levesque: Yes. It would be for the courts to decide, but that is my understanding.

Senator Baker: It would be for the courts to decide? What is the intent?

Ms. Levesque: The intent is to allow any person who has suffered loss or damage in or outside Canada to be able to —

Senator Baker: Therefore, the intent is not to tie it to what is presently there in section 6 of the State Immunity Act. Beginning at section 6, it says personal bodily injury or death.

Ms. Levesque: That is it.

Senator Baker: It does not tie it to that. This is extraneous to it. This is a whole new area of contemplation for the courts. Is that correct?

Ms. Levesque: That is my understanding.

Le sénateur Baker : Je vais vous dire pourquoi je vous pose cette question. La version française de l'article 6 est différente de la version anglaise. Elle est très différente et, quand nous avons adopté la loi, nous ne l'avons pas remarqué. Le français parle uniquement de dommages corporels.

Dans l'affaire *United States of America v. Friedland*, la Cour d'appel de l'Ontario a statué que cela engloberait les dommages à la personne. Par contre, la Cour suprême du Canada a dit dans *Schreiber c. Canada* que, non, la Loi sur l'immunité des États n'englobe pas les dommages à la personne; elle n'englobe que les décès et les dommages corporels, et la version anglaise ne devrait pas être suivie.

J'essaie de savoir quels types de pertes et de dommages prévus dans cette nouvelle loi sont différents de ceux que nous avons actuellement.

Mme Levesque : J'aimerais attirer votre attention sur l'article 3 de la loi, qui dit que « l'État étranger bénéficie de l'immunité de juridiction devant tout tribunal au Canada ».

Si nous y ajoutons l'article 6.1 proposé, nous disons qu'il n'y a pas d'immunité de juridiction au Canada lorsque l'État étranger a soutenu le terrorisme, en rapport avec cette cause d'action. Nous allons ensuite à la cause d'action, où l'on parle de toute personne qui a subi des pertes ou des dommages. Par conséquent, je crois que nous sortons de l'application de l'article 6.

Le sénateur Baker : Si je comprends bien, vous dites que ce projet de loi va offrir à toute personne la possibilité d'intenter des actions pour ce que nous considérons être des pertes et des dommages à la personne normaux. Cela engloberait non seulement les dommages corporels, mais aussi les dommages psychologiques et mentaux. Cela irait au-delà des limites des dommages habituels pour lesquels nous pouvons normalement intenter une action. Est-ce exact?

Mme Levesque : Oui. Ce serait aux tribunaux de décider, mais c'est ce que je comprends.

Le sénateur Baker : Ce serait aux tribunaux de décider? Quel est l'objectif?

Mme Levesque : L'objectif est de permettre à toute personne ayant subi des pertes ou des dommages au Canada ou à l'étranger de...

Le sénateur Baker : Par conséquent, l'objectif n'est pas d'établir un lien avec ce qui existe déjà dans l'article 6 de la Loi sur l'immunité des États. Dès l'article 6, on parle de décès ou de dommages corporels.

Mme Levesque : C'est exact.

Le sénateur Baker : Aucun lien n'est établi. C'est sans rapport. C'est un aspect tout à fait nouveau que les tribunaux vont devoir examiner. Est-ce bien cela?

Mme Levesque : C'est ce que je comprends.

Senator Baker: By the way, I think the best answer to why it dates back to 1985 is because the State Immunity Act came into being in Canada in that year. Therefore, it would be logical, minister, for you to put it back to 1985, January 1.

In the United States, — and I follow the law pretty carefully in these matters — I do not know of any case that has been adjudicated in favour of the person bringing the action, but there have been successes. I have mentioned it before. The state has undertaken by law, under the Justice for Victims of Terrorism Act, a responsibility in which payouts have taken place, and then it is left up to the state to collect. Is there any contemplation that you know of by the government to enact a similar measure in Canada?

Mr. Toews: No, we do not have a similar provision in this act. Senator Baker, when you indicate there has been no success, there has been success in obtaining a judgment.

Senator Baker: Loads of judgments: 6,000.

Mr. Toews: That is right, so about \$19 billion worth of judgments. The issue of collection is a very different issue.

Senator Baker: You are right.

Mr. Toews: Have we set up a similar process by which people could claim against the government and then the government collects? No, we have not.

Senator Plett: I want to welcome my member of Parliament to the committee today. Mr. Minister, I want to go have some clarification on the retroactivity in the proposed legislation.

You made a comment about certain countries rehabilitating themselves and then being taken off the list. If I steal 100 cars and then decide to be rehabilitated, I still have to be penalized for stealing the 100 cars. I am wondering what rationale there is. If a country is involved in an act of terrorism and a lawsuit is brought against them, and then they decide that they have rehabilitated themselves — I can understand possibly taking them off the list — why would we not expect them to pay for their past deeds?

Mr. Toews: For example, if you took action and stole 100 cars in a country where it was not illegal to steal 100 cars and then 25 years later someone comes by and says they will make that a crime, and because you stole 100 cars 25 years ago, now we will hold you liable. You say that is not fair; there was not a law in place at the time.

This is not a criminal process but a civil one. Part of the same issue must be considered when we are looking at state immunity. There was no liability for that state 25 years ago — no liability at all. It has said, despite the fact whether it was liability or not, we realize that that activity is somehow wrong in a moral or other sense, and we will not embark upon that course of conduct any longer.

Le sénateur Baker : Soit dit en passant, je pense que la meilleure explication au fait que l'on remonte à 1985, c'est que la Loi sur l'immunité des États est entrée en vigueur au Canada cette année-là. Il serait donc logique pour vous, monsieur le ministre, de remonter au 1^{er} janvier 1985.

Aux États-Unis — et je suis la loi de très près relativement à ces questions —, je ne suis au courant d'aucun cas qui a été jugé en faveur de la personne ayant intenté l'action, mais il y a eu des résultats positifs. Je l'ai déjà dit. En vertu de la Loi sur la justice pour les victimes d'actes de terrorisme, l'État a pris une responsabilité légale au titre de laquelle des montants ont été accordés, et c'est ensuite à l'État de décider de percevoir ou non cet argent. Savez-vous si le gouvernement envisage d'adopter une mesure semblable au Canada?

M. Toews : Non, cette loi ne contient aucune disposition semblable. Sénateur Baker, vous dites qu'il n'y a eu aucun résultat positif, mais des jugements ont bel et bien été prononcés.

Le sénateur Baker : Des tonnes de jugements : 6 000.

M. Toews : C'est exact. Des jugements dont la valeur s'élève à environ 19 milliards de dollars. Pour ce qui est de la perception de cet argent, c'est une question tout à fait différente.

Le sénateur Baker : Vous avez raison.

M. Toews : Pour ce qui est de savoir si nous avons établi un processus semblable selon lequel les gens pourraient poursuivre le gouvernement et le gouvernement percevrait ensuite l'argent, non, nous ne l'avons pas fait.

Le sénateur Plett : J'aimerais souhaiter la bienvenue parmi nous à mon député. Monsieur le ministre, j'aimerais avoir quelques explications sur la rétroactivité qui est proposée dans le projet de loi.

Vous avez parlé de la réadaptation de certains pays qui sont ensuite retirés de la liste. Si je vole une centaine de voitures et que je décide de me réadapter, je dois tout de même être puni pour avoir volé une centaine de voitures. J'essaie de comprendre le principe. Si un pays prend part à un acte de terrorisme et qu'il fait l'objet d'une poursuite, et qu'il choisit ensuite de se réadapter — je peux comprendre que l'on puisse le retirer de la liste —, pourquoi ne paierait-il pas pour ce qu'il a fait dans le passé?

M. Toews : Supposons que vous avez volé une centaine de voitures dans un pays où ce n'est pas illégal de voler une centaine de voitures et que, 25 ans plus tard, quelqu'un décide d'en faire un crime et de vous tenir responsable du vol que vous avez commis il y a 25 ans. Vous allez dire que ce n'est pas juste; aucune loi ne vous l'interdisait à l'époque.

Il ne s'agit pas d'un processus pénal, mais d'un processus civil. Les mêmes éléments s'appliquent en partie dans l'examen de l'immunité des États. L'État n'avait aucune responsabilité à cet égard il y a 25 ans — absolument aucune responsabilité. Cela dit, qu'il y ait eu une responsabilité ou non, nous réalisons que cette activité est mal sur le plan moral ou autre, et nous n'irons pas plus loin sur cette question de comportement.

Then, when the government is met with placing someone on the list in this situation, do you then put that country on the list because of the conduct that happened 25 years ago when there was absolute immunity for that type of conduct?

I know that is a rough example, as your example was fairly rough as well. The point is it is something that government will have to consider in looking at a particular country, whether that should go on the list. I think it is a better system than simply saying, we will throw open, for example, any country that does not have an extradition treaty with us, all 111 of them, and now will become subject to possible lawsuits, where they were not subject to those lawsuits previously.

Before we put our relationships with 111 countries in jeopardy, we want to be very careful about what countries are on that list. We will look at various factors. I suspect that some of the factors that we will look at are issues of our relationship with that country, what that country is doing in terms of its relationships in the broader international context.

In addition, it was pointed out to me that there are limitation periods that apply in current civil proceedings. If we were simply to say you can sue, how far back can you go? Seven years, because of the limitation period?

Senator Plett: I appreciate what you are saying. I support the bill, minister, but it is of very little consolation to the people who are victims of terrorism because we have taken a country off the list.

Mr. Toews: I understand.

Senator Wallace: Thank you. I would like to focus on the actual payment of a judgment. It is wonderful that this bill would create a cause of action, but it is another thing, as Senator Baker has touched upon, to actually have the victims paid for the damages covered by that judgment.

In your presentation you mention that your ministry — and I believe another ministry — would be able to assist plaintiffs in identifying property located in Canada that could be available for seizure in order to satisfy a judgment. You said that information could be communicated for the purpose of executing the judgment. Of course, ministers would need to be satisfied that doing so would not damage Canada's interests.

I am wondering what that means. We have a situation where the courts have found judgment against a perpetrator of terrorism, assets are in Canada, they should be available to satisfy the judgment but there seems to be somewhat of a reservation that you have mentioned there about where the government would cooperate. I am just wondering what that means.

Ms. Galadza: It is within the confines of the mandate. It is specifically to identify and locate those assets. There is nothing about the execution of any further power to then seize those assets.

Alors, quand le gouvernement doit décider d'inclure dans la liste un pays qui se trouve dans une telle situation, doit-il tenir compte de ce qui s'est produit il y a 25 ans, lorsque l'immunité était absolue pour ce type de comportement?

Je sais que c'est un exemple un peu approximatif, mais le vôtre l'était également. Le fait est que c'est un aspect dont le gouvernement va devoir tenir compte quand viendra le temps de décider si un pays doit être inscrit ou non sur cette liste. Je crois que c'est mieux que de simplement jeter sur la liste, par exemple, tout pays avec lequel nous n'avons pas conclu de traité d'extradition, et il y en a 111, ce qui signifierait que ces pays pourraient désormais faire l'objet de poursuites civiles alors que ce n'était pas le cas auparavant.

Pour ne pas compromettre nos relations avec ces 111 pays, nous allons décider avec beaucoup de circonspection quels pays seront inscrits sur cette liste. Nous allons tenir compte de divers facteurs. J'imagine que parmi ces facteurs, il y aura la nature de nos relations avec ce pays et des relations qu'il entretient sur la scène internationale.

De plus, il m'a été signalé que les poursuites civiles actuelles pouvaient faire l'objet d'un délai de prescription. Si nous nous contentons de dire qu'il est possible d'intenter des poursuites, jusqu'à quand pourra-t-on remonter? Jusqu'à sept ans, à cause du délai de prescription?

Le sénateur Plett : Je comprends ce que vous dites. Je suis en faveur de ce projet de loi, monsieur le ministre, mais c'est une très mince consolation pour les victimes du terrorisme qui vont constater que nous avons retiré un certain pays de la liste.

M. Toews : Je comprends.

Le sénateur Wallace : Merci. J'aimerais aborder la question de l'exécution des jugements. C'est une excellente chose que ce projet de loi crée une cause d'action, mais c'en est une autre, comme le sénateur Baker y a fait allusion, que de faire verser aux victimes les dommages et intérêts qui leur ont été accordés par un jugement.

Dans votre exposé, vous mentionnez que votre ministère — et je crois que cela concerne également un autre ministère — pourrait aider les demandeurs à identifier les propriétés localisées au Canada qui pourraient faire l'objet d'une saisie dans le cadre de l'exécution d'un jugement. Vous avez dit que ces renseignements pourraient être communiqués aux parties pour l'exécution du jugement. Bien entendu, les ministres devront d'abord vérifier que cela ne va pas à l'encontre des intérêts du Canada.

Je me demande ce que cela veut vraiment dire. Nous sommes dans une situation où les tribunaux ont prononcé un jugement contre l'auteur d'un acte de terrorisme, et où des biens qui se trouvent au Canada devraient pouvoir être utilisés pour exécuter le jugement, mais il semble y avoir une sorte de réserve que vous avez mentionnée au sujet de la collaboration du gouvernement dans un cas comme celui-ci. Je me demande simplement ce que cela signifie.

Mme Galadza : Cela s'inscrit dans le cadre du mandat. Il s'agit précisément d'identifier et de localiser ces biens. Il n'y a rien qui concerne l'exercice d'un autre pouvoir qui consisterait à saisir ces biens.

Mr. Toews: The point I think the senator was making is that my comments say that we have a country on the list and we have a judgment on it. The ministers have said there is a building here in downtown Toronto that is owned by this particular country. The reservation, then, is saying this could damage Canada's interests. Is there a specific statutory provision that says Canada would not release that information because it would be injurious to our information?

Ms. Galadza: I am not aware of a statutory provision. Certainly there are Privacy Act provisions. We can get back to you with the specifics of whether that is laid out in the law.

Senator Wallace: That is fine. I was just wondering what was meant by that statement. That would be helpful if you could do that.

Ms. Levesque: The section is meant to provide some flexibility to consider facts individually. At the time of the request, the government determines all of the considerations at play before disclosing this information.

This does not prevent the plaintiff from obtaining the information elsewhere and trying to execute that judgment against, for example, this property. It would still be open to the plaintiff, even though the information might not come directly from the Minister of Finance or the Minister of Foreign Affairs.

Mr. Toews: The senator's question still needs to be answered. Under what authority does the Government of Canada knowingly have information regarding an asset and say that it will not provide the successful plaintiff with that information?

Ms. Levesque: The authority is found in a section of the State Immunity Act.

Mr. Toews: Which section is that?

Ms. Levesque: I should know this by heart.

Mr. Toews: It is a very good question. It is unusual in the sense that you are already a successful plaintiff and you have received a judgment. However, now, there is some discretion on the part of government not to disclose that information to you despite the fact that the country has assisted in terrorist activities.

Senator Wallace: The clear intent of the bill is to assist victims of terrorism.

Ms. Levesque: The authority is found in section 12(1) of the State Immunity Act, which provides for the assistance to identify and locate, unless the Minister of Foreign Affairs believes that to do so would be injurious to Canada's international relations or either minister believes that to do so would be injurious to Canada's other interests. The Minister of Finance would identify the financial assets and the Minister of Foreign Affairs would identify the property of the foreign state. That is found in section 12(1) of the State Immunity Act.

M. Toews : Je crois que le sénateur faisait référence à mes commentaires dans lesquels je disais qu'un pays figurait sur la liste et que nous avons un jugement qui le condamnait. Les ministres ont fait savoir que ce pays est propriétaire d'un immeuble situé au centre-ville de Toronto. La réserve que j'ai exprimée est qu'il faut se demander si cela risque de nuire aux intérêts du Canada. Existe-t-il une disposition législative précise qui interdit au Canada de communiquer ce renseignement parce que cela risquerait d'être préjudiciable à notre information?

Mme Galadza : Je ne connais pas de disposition législative à ce sujet. Il y a bien sûr les dispositions de la Loi sur la protection des renseignements personnels. Nous pouvons vous transmettre plus tard des détails au sujet de ce qui est prévu par cette loi.

Le sénateur Wallace : Très bien. Je me demandais simplement ce que voulait dire cette dernière déclaration. Il serait utile que vous fassiez cela.

Mme Levesque : Cet article a pour but d'introduire une certaine souplesse dans l'examen de chacun des faits. Au moment de la demande, le gouvernement doit examiner les différents intérêts en jeu avant de communiquer des renseignements.

Cela n'empêche pas le demandeur d'obtenir ces renseignements d'une autre façon et d'essayer d'exécuter le jugement contre, par exemple, ce bien. Le demandeur pourrait certainement le faire, même si cette information ne lui est pas communiquée directement par le ministre des Finances ou par le ministre des Affaires étrangères.

M. Toews : Cela ne répond toujours pas à la question du sénateur. Quelle est la disposition qui donne au gouvernement du Canada le pouvoir de refuser de fournir au demandeur qui a obtenu gain de cause les renseignements qu'il possède au sujet d'un bien?

Mme Levesque : Ce pouvoir est énoncé dans un article la Loi sur l'immunité des États.

M. Toews : À quel article?

Mme Levesque : Je devrais le savoir par cœur.

M. Toews : C'est une excellente question. C'est une situation inhabituelle dans la mesure où il s'agit d'un demandeur qui a gagné sa cause et obtenu un jugement en sa faveur. Le gouvernement dispose toutefois d'un certain pouvoir discrétionnaire et peut décider de ne pas lui communiquer ces renseignements même si le pays en cause a été complice d'activités terroristes.

Le sénateur Wallace : L'objet manifeste du projet de loi est d'aider les victimes de terrorisme.

Mme Levesque : Cette disposition se trouve au paragraphe 12(1) de la Loi sur l'immunité des États, qui prévoit que le ministre des Affaires étrangères peut aider le demandeur à identifier et à localiser des biens, à moins qu'il n'estime que cela serait préjudiciable aux intérêts du Canada sur le plan des relations internationales ou aux autres intérêts du Canada. Le ministre des Finances s'occupe d'identifier les biens financiers, alors que le ministre des Affaires étrangères est responsable de l'identification des propriétés de l'État étranger. Cela se trouve au paragraphe 12(1) de la Loi sur l'immunité des États.

The amendment to section 12(1) of the State Immunity Act in Bill S-7 subclause 12.1(2) states:

In exercising the power referred to in subsection (1), the Minister of Finance or the Minister of Foreign Affairs, as the case may be, may not disclose

(a) information that was produced in or for a government institution, without the authorization of the government institution; and

(b) information produced in circumstances

The Chair: Senators, Minister Toews has other obligations before Senate committees this afternoon. I am delighted that Ms. Emmanuelle Deault-Bonin, Senior Policy Analyst, Public Safety Canada, has joined other officials at the table to take further questions.

Mr. Toews: I want to clarify, Mr. Chair, that I have other obligations but not before another Senate committee. I do not want the record to say that I have disappeared and that I am not before a Senate committee.

The Chair: We do not want you to ever disappear, minister. That is not in the national interest, under any circumstances. Thank you very much for your time.

Senator Joyal: Ms. Levesque, I would like to come back to the procedure on serving a judgment. A Canadian successful in receiving a judgment would incur a procedure to seize a property. Article 31(2) of the Vienna Convention on Diplomatic Relations states:

A diplomatic agent is not obliged to give evidence as a witness.

How would you compel a diplomatic agent from another country that has been the object of a court decision to testify in court and confirm that that property belongs to that government? The Vienna convention is clear that the diplomatic agent is not obliged to give evidence as a witness.

Ms. Levesque: Under Canada's State Immunity Act, the state does not have immunity, but an exception is provided in the act. With this bill, we would have an exception in the State Immunity Act. There would not be immunity. If the court is asking for evidence and the state refuses to provide the evidence, then the court would be in a position to consider the evidence that it has before it, which would be the evidence provided by the plaintiff.

Senator Joyal: That raises the point of retaliation. For example, let us suppose that the Government of Canada has a decision against North Korea and North Korea has property in Canada. The person who received the judgment would seize that property or seek the permission of the court to seize the property. What would prevent the North Korean government from seizing

L'amendement au paragraphe 12(1) de la Loi sur l'immunité des États qu'introduit le paragraphe 12.1(2) du projet de loi S-7 est rédigé comme suit :

Dans le cadre de l'exercice de ce pouvoir, le ministre ne peut communiquer aucun renseignement produit par ou pour une institution fédérale sans l'autorisation de celle-ci, ni aucun renseignement qui n'a pas été ainsi produit sans l'autorisation de la première institution fédérale à l'avoir reçu.

Le président : Sénateurs, le ministre Toews doit s'acquitter d'autres obligations devant des comités sénatoriaux cet après-midi. Je suis ravi que Mme Emmanuelle Deault-Bonin, analyste principale des politiques, Sécurité publique Canada, ait accepté de rester pour répondre à d'autres questions.

M. Toews : Je dois préciser, monsieur le président, que j'ai effectivement d'autres obligations, mais qui ne concernent pas un autre comité sénatorial. Je ne voudrais pas que le compte rendu indique que j'ai disparu et que je n'ai pas comparu devant un comité sénatorial.

Le président : Nous ne voudrions pas que vous disparaissiez, monsieur le ministre. Ce ne serait pas dans l'intérêt national, quelles que soient les circonstances. Merci de nous avoir consacré votre temps.

Le sénateur Joyal : Madame Levesque, j'aimerais revenir à la procédure à suivre pour signifier un jugement. Le Canadien qui aurait obtenu un jugement favorable devrait suivre une procédure pour saisir un bien. L'article 31(2) de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques énonce :

L'agent diplomatique n'est pas obligé de donner son témoignage.

Comment pourriez-vous obliger l'agent diplomatique d'un autre pays visé par une décision judiciaire à témoigner en cour pour confirmer que le bien en question appartient effectivement à ce gouvernement? La Convention de Vienne dit clairement que l'agent diplomatique n'est pas obligé de livrer son témoignage.

Mme Levesque : Aux termes de la Loi sur l'immunité des États, l'État ne bénéficie pas d'une immunité, mais la loi prévoit une exception. Avec ce projet de loi, il y aurait une exception dans la Loi sur l'immunité des États. Il n'y aurait pas d'immunité. Si le tribunal demande des preuves et que l'État en question refuse de les lui fournir, le tribunal pourrait alors se fonder sur les preuves qui lui auront été présentées, y compris celles présentées par le demandeur.

Le sénateur Joyal : Cela soulève la question des représailles. Par exemple, supposons que le gouvernement du Canada a obtenu une décision contre la Corée du Nord et que ce pays possède des biens au Canada. La personne qui a obtenu le jugement pourrait saisir ce bien ou demander au tribunal l'autorisation de le saisir. Qu'est-ce qui empêcherait le gouvernement de la Corée du Nord de saisir des

Canadian property or a Canadian interest in Korea as a matter of retaliation, given that it would be outside the Vienna convention?

Ms. Levesque: That would be a matter for the North Korean government to decide based on their legal system, the application of their legislation and the treaties to which they are a party.

Senator Joyal: That is the problem with the bill. You have not answered the question on the procedures under international law for Canada to denounce the Vienna convention in order to open the immunity to criminal litigation in circumstances that are not contemplated in the Vienna convention. Has Canada informed or does Canada intend to inform its co-signatories to the Vienna convention?

I understand the convention is tabled with the Secretary-General of the United Nations to inform its partners that generally Canada has decided to afford itself the capacity to sue certain members of the United Nations in circumstances that are contemplated in the bill.

If any country were to decide to open the convention and not notify its partners, as the minister said, it would be playing a difficult game. The world would not be the same without certain immunities on which the member states rely.

Ms. Levesque: I will have to get back to the committee on this matter. The Department of Foreign Affairs might have some input as to what approach Canada would take.

Senator Tkachuk: Do you allow lawsuits for commercial purposes?

Ms. Levesque: Yes.

Senator Joyal: Has Canada notified the person responsible for the Vienna convention that it is contemplating opening the criminal aspect of the convention?

Ms. Levesque: I am not aware of it.

The Chair: Surely we would all be concerned if the Government of Canada were to give such notification prior to the matter even receiving third reading in this chamber before it goes to the House of Commons. We want parliamentary due process to be respected.

Senator Joyal: We understand that. I am asking what procedure is to be followed. I am sure that Canada will want to evaluate the impact that such eventual notification would have on its partners, and that is what I am trying to understand.

I am not suggesting that Canada give notification before the bill is passed. We do not know if the bill will pass.

I want to know what procedure is to be followed so that we could have a better understanding of what actions can be expected from other countries in response.

Ms. Galadza: I am not aware of the specific process but it is important to know so we can return to the committee with that information in writing.

biens canadiens ou de nuire aux intérêts canadiens en Corée en guise de représailles, étant donné que cela n'est pas prévu par la Convention de Vienne?

Mme Levesque : Ce serait au gouvernement de la Corée du Nord de prendre une décision en fonction de son système juridique, de l'application de ses lois et des traités dont il est signataire.

Le sénateur Joyal : C'est le problème que pose ce projet de loi. Vous n'avez pas répondu à la question au sujet des procédures prévues par le droit international permettant au Canada de répudier la Convention de Vienne pour lever l'immunité en matière pénale dans des cas qui n'ont pas été prévus par la Convention de Vienne. Le Canada a-t-il informé les États cosignataires de la Convention de Vienne, ou a-t-il l'intention de le faire?

Je sais que la convention a été déposée auprès du secrétaire général des Nations Unies dans le but d'informer ses partenaires que, d'une façon générale, le Canada a décidé de s'attribuer le pouvoir de poursuivre certains membres des Nations Unies dans les cas prévus par le projet de loi.

Si un pays décidait de rouvrir la convention sans en avertir ses partenaires, comme le ministre l'a dit, il se placerait dans une situation délicate. Le monde ne serait pas comme il est s'il n'y avait pas les immunités sur lesquelles certains États membres s'appuient.

Mme Levesque : Il faudra que je transmette plus tard ma réponse au comité. Le ministère des Affaires étrangères a peut-être des commentaires à faire au sujet de l'approche que pourrait adopter le Canada.

Le sénateur Tkachuk : Autorisez-vous les poursuites à des fins commerciales?

Mme Levesque : Oui.

Le sénateur Joyal : Le Canada a-t-il informé la personne responsable de la Convention de Vienne qu'il envisageait de renoncer à l'aspect pénal de la convention?

Mme Levesque : Je ne sais pas.

Le président : Ce serait quelque peu inquiétant si le gouvernement donnait un tel avis avant même que le projet de loi n'ait été adopté en troisième lecture par le Sénat avant d'être transmis à la Chambre des communes. Nous voulons que le processus parlementaire soit respecté.

Le sénateur Joyal : Nous comprenons. Je demande simplement quelle serait la procédure. Je suis certain que le Canada souhaitera évaluer les répercussions qu'un tel avis pourrait avoir sur ses partenaires, et c'est ce que j'essaie de comprendre.

Je ne demande pas que le Canada donne cet avis avant que le projet de loi soit adopté. Nous ne savons pas encore s'il le sera.

Je veux savoir quelle procédure sera suivie de façon à mieux comprendre les réactions que pourraient avoir certains autres pays à l'égard de ce projet de loi.

Mme Galadza : Je ne connais pas ce processus particulier, mais il est important de le savoir. Nous allons vérifier et transmettre ce renseignement par écrit au comité.

Senator Jaffer: Senator Tkachuk said we could do a civil process but the Vienna convention applies only to the criminal process. Is that correct?

The Chair: This bill is about civil liability.

Senator Jaffer: We are talking about the Vienna Convention on Diplomatic Relations.

Senator Joyal: The nuance, Mr. Chair, is that we are dealing with state property. We are not in a commercial enterprise. We are dealing with state property and as such, it is covered under Article 31 of the Vienna convention. The convention lists the exemptions that Senator Tkachuk mentioned concerning the commercial activity. It is totally two different sets of activities.

The Chair: It strikes me, in the case of some of the countries we have discussed, there are the equivalents of their Crown corporations that do commercial business in Canada and are subject to commercial litigation for various reasons.

As I understand, the purpose of this bill is to broaden the basis with respect to diluting the state immunity provisions so one can litigate in the event one feels that one has been harmed by that state. At that point, all of the assets that state might have through Crown corporations or whatever in this country would be open to detection and then pursued should a positive judgment be received by the plaintiff in that circumstance.

Senator Jaffer: To add to that, we are asking how the Vienna convention fits into it.

The Chair: Indeed, and concerning that question, officials, to their credit, have offered to bring back some detailed information for us in that respect.

Senator Joyal: I am sure one would ponder the reaction against Canadian interests in the listed countries. Let us show an example. I do not want to mention any specific country because it is against the proper way of doing things, but a country for which assets would be seized in Canada could certainly be tempted to seize Canadian interests, saying it would hold the assets until the litigation with Canada is clear.

The Chair: To hold them in escrow.

Senator Joyal: Exactly. That could happen. Have you evaluated that type of impact?

Ms. Galadza: There is provision in the bill for that evaluation in two respects. The first type of evaluation is in the process of listing the countries and the process that it goes through with the Governor-in-Council to think about, in particular, the impact on the conduct of international relations. Second, there is the evaluation with respect to sharing information about the assets a country might have in Canada and the flexibility given to the Minister of Foreign Affairs and the Minister of Finance not to disclose that information should one minister or both considers it injurious to the conduct of international affairs.

Le sénateur Jaffer : Le sénateur Tkachuk a déclaré que nous pouvons tenter des poursuites civiles, mais la Convention de Vienne s'applique uniquement au processus pénal. Est-ce exact?

Le président : Le projet de loi traite de responsabilité civile.

Le sénateur Jaffer : Nous parlons de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques.

Le sénateur Joyal : La différence, monsieur le président, est que nous parlons de biens appartenant à un État. Il ne s'agit pas d'une entreprise commerciale. Nous nous intéressons aux propriétés d'un État, ce qui est visé par l'article 31 de la Convention de Vienne. La convention énumère les exceptions que le sénateur Tkachuk a mentionnées, au sujet des activités commerciales. Ce sont deux genres d'activités tout à fait différentes.

Le président : Je viens de penser au fait que, dans le cas de certains pays dont nous avons parlé, il y a des équivalents de leurs sociétés d'État qui exercent des activités commerciales au Canada et qui sont partie à des litiges commerciaux pour diverses raisons.

D'après ce que j'ai compris, le projet de loi a pour but de repousser les limites et d'assouplir les dispositions relatives à l'immunité des États pour qu'une personne qui s'estime lésée par un État puisse tenter des poursuites contre cet État. À ce moment-là, tous les actifs que cet État possède par l'intermédiaire de sociétés d'État ou d'autres organismes dans notre pays pourraient être identifiés puis saisis, si le demandeur obtient gain de cause.

Le sénateur Jaffer : Dans le même ordre d'idées, je voudrais savoir comment la Convention de Vienne s'intègre à cette mesure.

Le président : Effectivement, et à ce propos, je répète que les collaborateurs du ministre ont accepté de nous fournir des informations détaillées sur ce sujet.

Le sénateur Joyal : Je suis sûr qu'il faudrait tenir compte des réactions possibles contre les intérêts canadiens dans les pays figurant sur cette liste. Je vais vous donner un exemple. Je ne veux pas mentionner de pays en particulier, parce que ce n'est pas la bonne façon de faire les choses, mais un pays dont les biens seraient saisis au Canada pourrait certainement être tenté de saisir des biens appartenant à des intérêts canadiens et de les retenir jusqu'à ce que le litige avec le Canada soit réglé.

Le président : Les retenir en dépôt fiduciaire

Le sénateur Joyal : Exactement. Ça pourrait arriver. Avez-vous examiné ce genre de répercussion?

Mme Galadza : Le projet de loi contient une disposition qui permet ce type d'évaluation sur deux points. Le premier type d'évaluation est le processus d'établissement de la liste des pays en cause et le processus qui amène le gouverneur en conseil à réfléchir, en particulier, aux répercussions d'une telle liste sur les relations internationales. Le deuxième type d'évaluation touche la communication des renseignements concernant les actifs qu'un pays pourrait posséder au Canada et la latitude qui est accordée au ministre des Affaires étrangères et au ministre des Finances de ne pas divulguer cette information si un ministre, ou les deux, estime que cela serait préjudiciable à la conduite des affaires internationales.

Senator Joyal: In a civil litigation, when you take an action, you are allowed in certain circumstances to seize the property so that your judgment is real. Those are called provisional measures to save your future interest.

Can you confirm that there would be a similar opportunity for a Canadian suing a state, to be able to take provisional measures against that state in the case that the judgment would be favourable to that litigant?

Ms. Levesque: Yes, clause 8 of Bill S-7 proposes to amend section 11(3) of the State Immunity Act. The immunity act at section 11 says that it is not possible to have an injunction or a specific performance against the state unless you have written consent. However, an exception states that the section does not apply to an agency of the foreign state or, as it would be amended, to a foreign state set out on the list.

The Chair: Just so I am clear on that, because it is an important point; if I think I have a cause of action, an aircraft has gone down and a loved one has been lost and I think there is prima facie evidence that country A has supported that terrorist act, I could then move, under the provisions you have just cited, on an injunction basis to seize assets.

Ms. Levesque: Yes.

The Chair: Prior to the pursuit of my other legal activity created by this bill, my legal right to litigate so that those assets are in fact in place should I get a positive judgment and, of course, the other side could argue against the injunction in the normal course, if the government is on the list. That is very helpful.

Ms. Levesque: Then also there is an amendment to section 12 of the State Immunity Act, which talks about the seizure of the property, not in a provisional measure but in a more definite measure.

Senator Joyal: In execution of the judgment.

The Chair: Pursuant to a judgment.

Ms. Levesque: Yes, so both aspects are covered.

Senator Jaffer: I had reservations before I heard from our witness and now I have even more reservations. It bothers me that a country is in one day and out the next day. Are not you creating country profiling? One day we have an issue with a certain country and the next day because of national interests or because other words have been used, that country is "rehabilitated." How will this system work?

Ms. Galadza: It works through a rigorous process of review and assessment by the Governor-in-Council. We do that with terrorist entities under the Criminal Code, and a much similar process would be put in place for listing states.

Le sénateur Joyal : Dans un procès civil, lorsque vous intentez une action, vous avez le droit dans certaines circonstances de saisir des biens pour que votre jugement puisse être exécuté. C'est ce qu'on appelle des mesures provisoires en vue de préserver un droit futur.

Pouvez-vous nous confirmer si le Canadien qui poursuivrait un État pourrait prendre ce genre de mesure, c'est-à-dire de prendre des mesures provisoires contre l'État dans le cas où il obtiendrait un jugement favorable?

Mme Levesque : Oui, l'article 8 du projet de loi S-7 propose de modifier le paragraphe 11(3) de la Loi sur l'immunité des États. L'article 11 de la Loi sur l'immunité énonce que le tribunal ne peut accorder une injonction ou une exécution en nature contre l'État sans le consentement écrit de celui-ci. Il y a toutefois une exception qui précise que cette disposition ne s'applique pas aux organismes d'un État étranger ni, avec la modification, à un État étranger inscrit sur cette liste.

Le président : Je veux être sûr de bien comprendre, parce que c'est là un point important; si je pense avoir une cause d'action, un avion s'est écrasé et j'ai perdu un être cher et je pense qu'il existe des preuves prima facie indiquant que le pays A a apporté son soutien à cet acte de terrorisme, je pourrais alors demander, aux termes des dispositions que vous venez de citer, une injonction pour que ces biens soient saisis.

Mme Levesque : Oui.

Le président : Avant de poursuivre les autres activités juridiques que permettrait ce projet de loi, je pourrais exercer mon droit légal d'intenter des poursuites pour que ces biens soient en fait disponibles dans le cas où j'obtiendrais un jugement favorable, et bien sûr, la partie adverse pourrait présenter des arguments contre l'injonction, si ce gouvernement figure sur la liste. Voilà qui est très utile.

Mme Levesque : Il y a aussi une modification qui a été apportée à l'article 12 de la Loi sur l'immunité des États, qui parle de la saisie de propriétés, non pas en tant que mesure provisoire, mais de mesure définitive.

Le sénateur Joyal : Pour l'exécution d'un jugement.

Le président : Conformément à un jugement.

Mme Levesque : Oui, les deux aspects sont donc couverts.

Le sénateur Jaffer : J'avais quelques réserves avant d'entendre notre témoin, mais maintenant j'en ai encore plus. Je trouve gênant qu'un pays puisse figurer sur la liste un jour et en disparaître le lendemain. N'allez-vous pas faire du profilage de pays? Un jour nous avons un problème avec un pays donné et le lendemain, à cause de nos intérêts nationaux, ou parce que d'autres déclarations ont été faites, ce pays est « réhabilité ». Comment va fonctionner ce système?

Mme Galadza : Il y aura un processus d'examen et d'évaluation rigoureux par le gouverneur en conseil. Nous effectuons ce genre d'évaluation avec les organismes terroristes aux termes du Code criminel et nous allons mettre sur pied un processus très semblable pour dresser la liste de ces États.

As far as one day in, one day out, every two years, it would be reviewed and within that context, a listed state could apply to be removed from the list. There are provisions for that request to be executed quickly.

The fundamentals of state immunity are important. The process needs to be rigorous to ensure we do not have a country on the list that does not belong there. That is why that two-year provision is in place, with additional mechanisms as well.

The Chair: Do officials know whether that two-year interval and the assessment process about who stays on the list, who is added to the list or who is removed from the list, is a process to which Canadians are given any opportunity to be supplicants in terms of making their point of view known on the matter? Is that an internal process to government outside the purview of public consultation as far as you know?

Ms. Galadza: That process will be established by the Department of Foreign Affairs and we have not yet even engaged the department in consultation.

The Chair: Is it a process yet to be established?

Ms. Galadza: The process is yet to be established, that is correct, and it would be under regulations that would be published in the *Canada Gazette*, but the specifics of the process, again, will be established by the Department of Foreign Affairs.

Senator Jaffer: I have a concern. Litigation is slow going and perhaps when you answer you can tell us what happens when a country is removed and litigation is midway. What happens to that process? Perhaps you might reply in writing to that question.

Why do we not take these cases to the International Criminal Court? Under Article 7, paragraph 2 of the Rome Statute of the International Criminal Court, crimes against humanity, why would not we take this to the international court? Why do we want to do this here?

Ms. Levesque: I think an individual could not commence a proceeding before the international court; it would have to be a state. This is allowing the victims to commence proceedings.

Senator Jaffer: We will help the victims, the way I understand it, is that correct?

Ms. Levesque: Yes.

Senator Smith: At first blush, the bill sounds noble and decent and I think well intended. However, I am worried that it may be falling into the platitude category. In other words, it is a great platitude but does it have any relevance to actual fact situations where it fits?

We initially heard — and I think this was genuine — that the 25 years was influenced by Air India, which was 25 years ago, but it is not really relevant because there is no state. Yes, there were some

Vous dites qu'un jour, un pays est sur la liste, et que le lendemain, il n'y est plus. En fait, tous les deux ans, il ferait l'objet d'un examen, et dans ce contexte, un État inscrit pourrait demander à être retiré de la liste. Des dispositions existent pour le traitement rapide de ce type de demande.

Les principes fondamentaux de l'immunité des États sont importants. Le processus doit être rigoureux afin de garantir qu'on ne trouve, sur la liste, aucun pays qui ne devrait pas y être. Voilà pourquoi la disposition de deux ans existe et s'ajoute aux autres mécanismes.

Le président : Les représentants savent-ils si cet intervalle de deux ans et le processus visant à évaluer qui restera sur la liste, qui y sera ajouté ou qui en sera retiré permettent aux Canadiens de donner leur point de vue sur la question? À votre connaissance, s'agit-il d'un processus interne qui ne s'applique qu'au sein du gouvernement et qui dépasse les limites des consultations publiques?

Mme Galadza : Ce processus sera établi par le ministère des Affaires étrangères; nous n'avons pas encore demandé au ministère de participer à des consultations.

Le président : Il vous reste encore à établir le processus?

Mme Galadza : Oui, c'est bien ça, et cela se fera au titre des règlements qui seront publiés dans la *Gazette du Canada*, mais, comme je l'ai dit, ce sera le ministère des Affaires étrangères qui établira les détails du processus.

Le sénateur Jaffer : J'ai une inquiétude : les litiges avancent lentement. Peut-être que lorsque vous répondrez, vous pourriez nous dire ce qui se passe lorsqu'un pays se voit retirer de la liste une fois la procédure à mi-parcours. Que se passe-t-il alors? Peut-être que vous pourriez simplement répondre à cela par écrit.

Pourquoi n'acheminons-nous pas ces affaires à la Cour pénale internationale? Si l'on songe au paragraphe 7(2) du Statut de Rome de la Cour pénale internationale, qui porte sur les crimes contre l'humanité, pourquoi ne pourrions-nous pas demander à la cour internationale d'instruire ces affaires? Pourquoi souhaitons-nous le faire ici?

Mme Levesque : Je crois qu'on ne peut engager des procédures devant la cour internationale; cela se ferait seulement s'il s'agissait d'un État. Cela permet aux victimes d'introduire une instance.

Le sénateur Jaffer : De ce que je comprends, nous aiderons les victimes, est-ce bien cela?

Mme Levesque : C'est exact.

Le sénateur Smith : De prime abord, le projet de loi semble noble et décent, et je crois qu'il a des objectifs louables. Toutefois, j'ai bien peur qu'il ne soit qu'un ramassis de banalités. Autrement dit, il serait vraiment plat, mais pourrait-il être utile, de quelque façon que ce soit, dans les situations réelles où il pourrait être appliqué?

Nous avons d'abord entendu dire — et je crois que cela était sincère — que l'adoption de la limite de 25 années a été influencée par l'incident du vol Air India, qui s'est déroulé il y a 25 ans. Or,

people in Canada from one particular community who mostly come from Punjab and would like to see it become an independent state. However, there is no state involved in any of that.

Ironically, if there is any state that may be culpable in Air India, it is Canada. I suppose under the common law, tort law, it was their negligence. What Justice Major concluded was that if the RCMP and CSIS had been getting along, it probably would not have happened. That seems to fall under the negligence category, at first blush.

I forget what year the Lockerbie crash occurred but if there were Canadians on that flight and it occurred within the 25 years, seeing as Libya is off the list, it would not apply.

It sounds noble and well intended, but I am trying to think of an actual situation to which it would apply. Even if it did apply — say there was some North Korean thing — in these rogue states, you will never get a nickel out of them anyway.

The Chair: To be fair to the officials, the minister did try to indicate that the main purpose of this bill is to be a deterrence going forward and that its applicability to events in the past may or may not be clear.

Senator Smith: By the linkage with Air India, are you establishing a level of expectation that does not really relate to reality? People may be even more disappointed because they think they did not do anything; and if they had had their act together, it would not have happened. All of a sudden this comes out. I just hate establishing high levels of expectation for people if they are not going to relate to reality. Those are just musings; it is not so much a question, but maybe I could get a reaction.

Ms. Levesque: I would like to bring you back to the text of the bill, which proposes to create a cause of action against those who commit the terrorist offence. I would be punishable under the Criminal Code. Also, it is if a foreign state or a listed entity or another person or a person that supports terrorism, so it is not limited to being able to identify a state that would have supported terrorism; it is broader than that. The cause of action that is created here is for both the perpetrators and those who support them.

Senator Smith: That is assuming they have any assets that are in a jurisdiction where you can get at them. If I start thinking about reality situations that fit these criteria, no examples leap to mind.

Ms. Levesque: I think this happens in all claims where there is a risk that the defendant might not have assets.

The Chair: Surely, we have a history of Canada being part of sanction agreements against countries where some of their assets in this part of the world are affected. In some cases, they do not

cela n'est pas vraiment pertinent parce qu'aucun État ne se rattache à l'événement. Oui, il y avait bien au Canada certaines personnes d'une collectivité bien précise provenant principalement du Panjab qui auraient aimé voir leur État devenir indépendant. Toutefois, aucun État n'est mêlé à cette histoire.

Ironiquement, s'il y avait un État à blâmer dans l'affaire Air India, ce serait le Canada. J'imagine qu'aux termes de la common law et du droit de la responsabilité délictuelle, le pays a fait preuve de négligence. Ce que le juge Major a conclu, c'est que si la GRC et le SCRS avaient travaillé ensemble, rien de tout cela ne serait probablement arrivé. Voilà qui semble donc, de prime abord, tomber dans la catégorie de la négligence.

Je ne me rappelle plus en quelle année a eu lieu l'attentat de Lockerbie, mais s'il y avait des Canadiens à bord de ce vol, comme c'était il y a moins de 25 ans — la Libye n'est plus un État inscrit —, cela ne s'appliquerait pas.

Le projet de loi semble noble et avoir des objectifs louables, mais je cherche encore une situation réelle à laquelle il pourrait s'appliquer. Et même s'il s'appliquait à une situation — disons en lien avec la Corée du Nord —, on n'arriverait jamais à obtenir de l'argent de ces États voyous.

Le président : Soyons justes envers les collaborateurs du ministre : le ministre a lui-même essayé de montrer que le principal objectif de ce projet de loi est de décourager le terrorisme et il a souligné une ambiguïté possible concernant son applicabilité aux événements passés.

Le sénateur Smith : Vous faites le lien avec l'affaire Air India; seriez-vous en train d'établir des attentes irréalistes? Les personnes pourraient être encore plus déçues à l'idée qu'elles n'ont rien fait et que si elles avaient uni leurs efforts, rien de tout cela ne se serait passé. Et tout à coup, nous entendons cela. Je déteste vraiment créer des attentes élevées pour des personnes irréalistes... Ce n'était que des rêvasseries, et ce n'est pas vraiment une question, mais peut-être que j'en aurai fait réagir certains.

Mme Levesque : J'aimerais vous ramener au libellé du projet de loi, qui propose la création d'une cause d'action contre ceux qui commettent des infractions terroristes. Je serais punie en application du Code criminel. En outre, il faut savoir s'il s'agit d'un État étranger, d'une entité inscrite, d'une autre personne ou d'un partisan du terrorisme. Ça ne se limite pas à mettre le doigt sur un État qui aurait soutenu des activités terroristes; c'est plus vaste que cela. La cause d'action qui est créée ici l'est à la fois pour les auteurs de crime et ceux qui les appuient.

Le sénateur Smith : Ça, c'est si l'on suppose qu'ils ont des actifs dans des pays où l'on peut prendre des mesures contre eux. Je ne vois vraiment aucune situation réelle qui réponde à ces critères.

Mme Levesque : Je crois que cela arrive pour chaque demande où le défendeur pourrait n'avoir aucun actif.

Le président : Il ne fait aucun doute que le Canada a conclu des ententes en matière de sanctions contre certains pays, dans des situations où une partie de leurs actifs étaient ébranlés dans cette

have assets in this part of the world, but that does not mean we do not engage in sanctions agreements with allies against countries that are bad actors on various issues.

To be fair, the same difficulty would also exist in terms of whether there are assets or business activities emanating from Canada that would be relevant to those sanctions. I expect some of that would also apply here.

Senator Wallace: My question comes back to what Senator Smith is touching on, which is the issue of being able to satisfy the Canadian judgment that would arise under this act. As you pointed out, if there are assets against the judgment debtor in Canada, those could be available to satisfy the judgment.

However, I am thinking of a situation where there are known assets in other countries. My comment relates perhaps more to this bill and to the enforcement of judgments' issues generally.

Once having the judgment in Canada, are there countries in the world that we have reciprocal arrangements with where we can enforce a judgment of the Canadian courts? For example, if we knew that a rogue state or an organization that was the judgment debtor had assets in Switzerland, would we have the ability to register that judgement in Switzerland and have it enforced against those assets?

Ms. Levesque: I think so. I am not exactly sure what the rules are in Switzerland, but the principles are that you would ask the foreign court to recognize the Canadian judgment. Afterwards, it can be executed in that country according to their legislation.

Senator Smith: I do not think this bill would help that, would it?

Senator Wallace: No, but it gives the cause of action. It enables the action to be taken and the judgment to be recorded against the perpetrator, and then it can go the next step. As I see it, that would be the advantage of the bill.

Ms. Levesque: Yes; the bill is creating a cause of action for which you obtain a judgment, which will be like any other judgment that can be executed in a foreign country upon recognition by the foreign state or the foreign court.

Senator Wallace: Without the bill, you could not get the judgment in the first place, as it stands today.

Ms. Levesque: Correct.

Senator Baker: This is a very difficult subject and the witnesses deserve to be congratulated for their answers. Upon reflection, if you would like to change any of your answers, you could notify the committee in writing as to the correct interpretation that should have been given.

Most of the litigation regarding the State Immunity Act in Canada has been related to matters other than terrorism. It has been related to torture, for example; there are several cases. Did

partie du monde. Parfois, il arrive qu'il n'y ait aucun actif dans cette partie du monde, mais cela ne signifie pas que nous n'avons pas signé, avec des alliés, des ententes en matière de sanctions contre des pays qui sont de mauvais joueurs dans divers dossiers.

Pour être honnête, il faut dire que le même problème se pose également lorsqu'il s'agit de déterminer si le Canada a des actifs ou s'il mène des activités commerciales en lien avec ces sanctions. Je m'attends à ce qu'une partie de tout cela s'applique également ici.

Le sénateur Wallace : Ma question revient à ce qu'a dit le sénateur Smith pour ce qui est d'être en mesure d'exécuter le jugement que rendrait le Canada aux termes de cette loi. Comme vous l'avez souligné, s'il y a des actifs contre le débiteur judiciaire au Canada, ils pourraient servir à l'exécution du jugement.

Toutefois, j'ai en tête une situation où il y aurait des actifs connus dans d'autres pays. Mon commentaire se rattache peut-être plus au projet de loi et à l'application des jugements, en général.

Y a-t-il des pays avec lesquels nous aurions des accords de réciprocité et dans lesquels nous pourrions appliquer un jugement rendu par un tribunal canadien? Par exemple, si nous savions qu'un État voyou ou une organisation qui a agi comme débiteur judiciaire avait des actifs en Suisse, serions-nous en mesure de faire enregistrer ce jugement en Suisse et de voir à son application contre ces actifs?

Mme Levesque : Je crois que oui. Je ne suis pas certaine des règles qui sont en vigueur en Suisse, mais d'après les principes établis, on devrait demander au tribunal étranger de reconnaître le jugement canadien, après quoi il pourrait être exécuté dans le pays visé, au titre de la législation de l'endroit.

Le sénateur Smith : Je ne crois pas que ce projet de loi permettrait cela, est-ce que je me trompe?

Le sénateur Wallace : Non, mais il fournirait une cause d'action. Il permettrait à l'instance d'être introduite et au jugement d'être enregistré contre l'auteur du crime, puis la prochaine étape pourrait s'enclencher. À mon avis, voilà l'avantage que présente le projet de loi.

Mme Levesque : Oui. Le projet de loi fournit une cause d'action pour laquelle on obtient un jugement, qui sera comme tout autre jugement pouvant être exécuté dans un pays étranger après avoir été reconnu par ce pays ou son tribunal.

Le sénateur Wallace : Sans le projet de loi, on ne pourrait même pas obtenir de jugement, comme c'est le cas aujourd'hui.

Mme Levesque : Oui.

Le sénateur Baker : Voilà une question très difficile à aborder, et les témoins méritent qu'on les félicite pour leurs réponses. Après réflexion, si vous voulez modifier l'une ou l'autre de vos réponses, veuillez simplement en aviser le comité par écrit en lui présentant l'interprétation qui devrait avoir été donnée.

La plupart des litiges passés que l'on associe à la Loi sur l'immunité des États au Canada se rattachent à autre chose qu'au terrorisme. Plusieurs affaires se rattachent à la torture, par

the department give consideration to expanding the scope of the bill to include those other areas? Did you have much representation in that area?

Ms. Galadza: In previous iterations of the bill, there were representations made to an expansion of the definition. However, the purpose of this act is to deter terrorism specifically. That is its focus, and it is linked in terrorism in the way that the Criminal Code defines it and lists entities and so forth.

Senator Baker: As far as your cause of action is concerned and the words you have used in the English version, are you fairly confident it corresponds to the French interpretation?

Ms. Levesque: We try to be as rigorous as possible. Sometimes there are differences between the two languages, and the courts have a way to interpret both versions in order to best reflect the intent of Parliament.

Senator Baker: The interpretation is usually the most restricted one, is it not?

Ms. Levesque: It depends on the provision that needs to be interpreted.

Senator Joyal: I have a supplementary to the execution of a judgment abroad. Could you look into your file to see if it ever happened that a country was successful in executing a judgment against another country in a third country? That is essentially the question that Senator Wallace asked.

Ms. Levesque: I can certainly look it up.

Senator Joyal: If these are theoretical issues or if there is a precedent we could look and see how it happened.

Ms. Levesque: If we are talking about the execution of a judgment against a state, it would depend in part if the state in which we are trying to execute the judgment is lifting immunity.

Senator Joyal: Under the State Immunity Act.

Ms. Levesque: Under their immunity legislation and for the purposes of the judgment obtained in Canada. While there may be judgments recognized against the state, for example, for commercial activities, I am not sure that a similar fact scenario has been tested in courts in other countries.

Senator Joyal: That is why it seems to me that it is so particular that I doubt there is a precedent. Of course, I might not be aware of it. That is why I am interested in knowing about it.

Ms. Levesque: Yes. At the same time, as I mentioned earlier, the cause of action is not only against the foreign states but also against listed entities or any other person that supported terrorism. You could have a judgment against someone from country A, and you try to execute the judgment in country B because you know that the person has assets in that second country. I am sure that has occurred, but I will confirm.

exemple. Est-ce que le ministère a réfléchi à la possibilité d'élargir la portée du projet de loi de sorte à inclure ces autres domaines? Beaucoup d'observations vous ont-elles été présentées à cet égard?

Mme Galadza : Lorsqu'on a apporté des modifications antérieures au projet de loi, on a proposé d'élargir la définition. Toutefois, l'objectif de cette loi est tout spécialement de décourager le terrorisme. Voilà son principal objectif, et cela se rattache au terrorisme en ce sens que le Code criminel le définit, énumère une liste d'entités, et cetera.

Le sénateur Baker : Pour ce qui est de votre cause d'action et des mots que vous avez utilisés dans la version anglaise, êtes-vous certaine, dans la mesure du possible, que la version française y correspond bien?

Mme Levesque : Nous essayons de faire notre travail avec le plus de rigueur possible. Parfois, il y a des différences entre les deux langues, mais les tribunaux savent présenter des interprétations des plus justes, qui sont fidèles à l'intention du Parlement.

Le sénateur Baker : L'interprétation, c'est habituellement ce qui est le plus restreint, est-ce que je me trompe?

Mme Levesque : Cela dépend de la disposition qui doit être interprétée.

Le sénateur Joyal : J'aurais une chose à ajouter au sujet de l'exécution d'un jugement à l'étranger. Pourriez-vous regarder dans votre dossier pour voir s'il est déjà arrivé qu'un pays réussisse à exécuter un jugement contre un autre pays dans un État tiers? En gros, voilà la question qu'a posée le sénateur Wallace.

Mme Levesque : Je peux certainement le vérifier.

Le sénateur Joyal : Il faudrait vérifier s'il s'agit de questions théoriques ou s'il existe un précédent que nous pourrions examiner.

Mme Levesque : Si l'on parle ici d'exécuter un jugement contre un État, cela dépend, en partie, de si l'État dans lequel nous souhaitons exécuter le jugement en est à l'étape de la levée de l'immunité.

Le sénateur Joyal : Au titre de la Loi sur l'immunité des États.

Mme Levesque : Au titre de la loi concernant l'immunité et pour les besoins du jugement rendu au Canada. Bien qu'il puisse y avoir des jugements qui soient reconnus contre l'État, par exemple pour des activités commerciales, je ne suis pas certaine qu'un scénario similaire ait déjà été mis à l'essai dans des tribunaux d'autres pays.

Le sénateur Joyal : La question est vraiment particulière, et c'est pour cette raison que je crois qu'il n'existe aucun précédent. Bien entendu, il pourrait en exister un dont je ne serais pas au courant. Voilà pourquoi j'aimerais en savoir davantage.

Mme Levesque : Oui. Cependant, comme je l'ai dit plus tôt, la cause d'action n'est pas toujours présentée contre les États étrangers; parfois, elle est présentée contre des entités inscrites ou d'autres partisans du terrorisme. On peut avoir un jugement contre une personne du pays A et essayer d'exécuter un jugement dans le pays B, lorsqu'on sait que la personne a des actifs dans ce second pays. Je suis certaine que cela est déjà arrivé, mais je confirmerai cela.

Senator Joyal: Thank you. My other question is in relation to the minister's statement on page 4, the penultimate paragraph.

Ms. Galadza: The one that starts with, "As you know . . ."

Senator Joyal: Yes. I will read it for the benefit of our listeners:

As you know, lifting a state's immunity is a significant foreign policy decision, one that cannot be taken lightly. That is why we would base such a decision on a rigorous mechanism and concrete criteria.

I want to underline, "rigorous mechanism and concrete criteria."

According to section 83.01 of the Criminal Code, to which the new section 2 of the act refers, a listed entity means a listed country.

"listed entity" means an entity on a list established by the Governor in Council under section 83.05.

Then we go to section 83.05 of the Criminal Code, and it states:

. . . the Governor in Council is satisfied that there are reasonable grounds to believe that

(a) the entity has knowingly carried out, attempted to carry out, participated in or facilitated a terrorist activity; or

(b) the entity is knowingly acting on behalf of, at the direction of or in association with an entity referred to in paragraph (a).

In Bill S-7, proposed paragraph 6.1(2) to the State Immunity Act states:

. . . the Governor in Council is satisfied that there are reasonable grounds to believe that the foreign state supported or supports terrorism.

What was the "rigorous mechanism" that the minister was referring to? Is it a new mechanism that will be adopted through regulations? What is the "concrete criteria?"

Ms. Levesque: There is the mechanism to be created, but also currently in the act "supporting terrorism" is defined and brings us back to sections 83.02 to 83.04, and then 83.18 to 83.23 of the Criminal Code. That is where we will find what "supporting terrorism" means. The Governor-in-Council will have to determine if there are reasonable grounds to believe. Therefore, on an objective basis, if the foreign state has been providing or collecting property for certain activities — I am looking at les notes inframarginales — making available property or services for terrorist purposes, et cetera. That is what the Governor-in-Council will have to consider in determining if there are reasonable grounds to believe that the foreign state has supported terrorism.

Le sénateur Joyal : Merci. Mon autre question se rattache à la déclaration du ministre, plus précisément au deuxième paragraphe de la page 5.

Mme Galadza : Au paragraphe qui commence par « Comme vous le savez... ».

Le sénateur Joyal : Oui. Je vais le lire pour les personnes qui nous écoutent.

Comme vous le savez, lever l'immunité d'un État représente une décision stratégique déterminante au chapitre des affaires étrangères, décision qui ne peut pas être prise à la légère. Voilà pourquoi nous fonderions une telle décision sur un mécanisme rigoureux et des critères concrets.

J'aimerais mettre l'accent sur « un mécanisme rigoureux et des critères concrets ».

Selon l'article 83.01 du Code criminel, auquel l'article 2 du projet de loi fait référence, une « entité inscrite » est un « pays inscrit ».

« entité inscrite » Entité inscrite sur la liste établie par le gouverneur en conseil en vertu de l'article 83.05.

On nous renvoie à l'article 83.05 du Code criminel, qui prévoit que :

[...] toute entité dont il est convaincu [...] qu'il existe des motifs raisonnables de croire :

a) que, sciemment, elle s'est livrée ou a tenté de se livrer à une activité terroriste, y a participé ou l'a facilitée;

b) que, sciemment, elle agit au nom d'une entité visée à l'alinéa a), sous sa direction ou en collaboration avec elle.

Dans le projet de loi S-7, le paragraphe 6.1(2) que l'on propose d'ajouter à la Loi sur l'immunité des États dispose que :

[...] tout État étranger s'il est convaincu [...] qu'il existe des motifs raisonnables de croire que cet État soutient ou a soutenu le terrorisme.

Quel est le « mécanisme rigoureux » dont a parlé le ministre? Est-ce un nouveau mécanisme qui sera adopté au moyen de la réglementation? Que sont les critères concrets?

Mme Levesque : Il faut créer le mécanisme, mais la notion de soutien du terrorisme est définie dans la loi actuelle; je vous renvoie aux articles 83.02 à 83.04 et 83.18 à 83.23 du Code criminel, où la notion est expliquée. Le gouverneur en conseil devra déterminer s'il existe des motifs raisonnables de croire qu'un État soutient le terrorisme. Objectivement parlant, il devra déterminer si l'État étranger a fourni ou réuni des biens pour certaines activités — je lis les notes inframarginales —, ou encore rendus disponibles des biens ou des services dans l'intention de les voir utiliser pour une activité terroriste, notamment. C'est sur ces éléments que le gouverneur en conseil devra se fonder pour établir s'il existe des motifs raisonnables de croire que l'État étranger a soutenu le terrorisme.

Senator Joyal: In other words, it would be on the same grounds in the Criminal Code. There would not be another mechanism than the one provided in the Criminal Code?

Ms. Levesque: There are other considerations that are in the process of being developed. It will be on the recommendation of the Minister of Foreign Affairs, in consultation with the Minister of Public Safety. In addition to the specific activities referred to in the Criminal Code, there will be other considerations.

Senator Joyal: Yes, because there could be an intelligence element of information that the Minister of Foreign Affairs or the Minister of Public Safety might have.

Ms. Galadza: Section 83.05 of the Criminal Code provides for the listing of a terrorist entity, and Bill S-7 provides for the listing of a state.

What Ms. Levesque has referred to is that in the Criminal Code we find some of those concrete bases that might be used. You are exactly right; there might be additional information as well. That is why the Minister of Foreign Affairs, upon consultation with the Minister of Public Safety, makes a recommendation to the Governor-in-Council to make sure that that full picture is considered.

Senator Joyal: The Governor-in-Council with the contribution of the Minister of Public Safety and the Minister of Foreign Affairs has access to privileged intelligence that I, as a victim, may not have. I take a country to court on elements of information that I base my evidence on to convince the judge, on reasonable grounds, that the country is responsible for the terrorist activity, for supporting it, encouraging it or taking part in it.

I see a great distinction between what I, as an individual citizen, can go to court and prove in court and what the Governor-in-Council can conclude based on reasonable grounds with information that is not accessible to me.

The Chair: Just so I am clear on the question, you are asking about the basis upon which the Crown would seek to add or subtract a country from the list. It may, in fact, have access to proprietary information not available to the general public. It strikes me, however, that Canadians who felt they had been wronged and damaged and sought the cause of action created by this bill, to make their case before the court would have to have their allegations pass the same evidentiary test of the reasonable person in order to be sustained. That is the normal obligation any court applies in any civil matter. This does not purport in any way to alter that.

Senator Smith: You assume the court has jurisdiction to put it on the list.

The Chair: No, putting it on the list is a matter for the Crown, although I, as a citizen, could seek a writ of mandamus to force the Crown to put some country on the list if I felt I had the right to do so. I would do that based on evidence I would advance in support of — my suggestion — a writ of mandamus.

Le sénateur Joyal : Autrement dit, ce serait aux mêmes motifs que ceux qui sont énoncés dans le Code criminel; il n'y aurait pas d'autre mécanisme.

Mme Levesque : D'autres facteurs sont en cours d'examen. La recommandation viendra du ministre des Affaires étrangères, après consultation du ministre de la Sécurité publique. D'autres facteurs viendront s'ajouter aux activités qui sont expressément nommées dans le Code criminel.

Le sénateur Joyal : Oui, car il est possible que le ministre des Affaires étrangères ou le ministre de la Sécurité publique détiennent de l'information provenant du renseignement.

Mme Galadza : L'article 83.05 du Code criminel prévoit l'inscription sur une liste de toute entité terroriste, et le projet de loi S-7 prévoit l'établissement d'une liste pour les États.

Mme Levesque a fait référence au fait que le Code criminel contient des assises concrètes qui pourraient nous servir. Vous avez tout à fait raison; des renseignements supplémentaires pourraient s'ajouter. C'est pour cette raison que le ministre des Affaires étrangères, après consultation du ministre de la Sécurité publique, présente une recommandation au gouverneur en conseil pour faire en sorte qu'aucun aspect ne soit mis de côté.

Le sénateur Joyal : Grâce à ce que lui apportent les ministres de la Sécurité publique et des Affaires étrangères, le gouverneur en conseil a accès à des renseignements privilégiés auxquels les victimes n'ont peut-être pas accès. Une victime qui décide de poursuivre un État fonde son argumentation sur les éléments de preuve dont elle dispose pour convaincre le juge qu'il existe des motifs raisonnables de croire que cet État s'est livré à une activité terroriste, l'a soutenue, l'a facilitée ou y a participé.

Je vois une très grande différence entre ce que je peux présenter devant un tribunal en ma qualité de citoyen et ce que le gouverneur en conseil peut conclure quant aux motifs raisonnables en se fondant sur des renseignements dont je ne peux disposer.

Le président : Je veux m'assurer de bien comprendre la question. Vous cherchez à savoir sur quoi se fonderait la Couronne pour ajouter ou retirer un État de la liste. Il est vrai qu'elle pourrait avoir accès à des renseignements exclusifs dont la population ne peut disposer. Mais j'ai pensé à quelque chose : les allégations avancées par les Canadiens qui ont l'impression d'avoir été lésés, qui croient qu'on leur a porté préjudice, et qui veulent se prévaloir du droit d'action rendu possible par le projet de loi et plaider leur cause en justice, devront tout de même satisfaire au critère de la personne raisonnable pour être reconnues comme éléments de preuve valides. C'est l'obligation normale que chaque tribunal applique dans chaque affaire au civil. En aucune façon cherche-t-on ici à modifier ce principe.

Le sénateur Smith : Vous partez du principe que la cour a compétence pour l'ajouter à la liste.

Le président : Non, c'est la Couronne qui a compétence pour ajouter un État à la liste; toutefois, en tant que citoyen, je pourrais demander un bref de mandamus qui intimerait à la Couronne d'ajouter un État à la liste, si je croyais avoir un tel droit. J'agirais ainsi en me fondant sur les éléments de preuve que je présenterais à l'appui d'un bref de mandamus — ma suggestion.

A citizen still has the right to act if he feels the Crown is being incompetent or negligent in not putting someone on the list. A local resident of that country who feels the country is unfairly being maligned also has the right to ask for a writ of mandamus to force them off the list if the Crown does not respond to the normal interaction between citizens and take the advice in that fashion.

Senator Smith: You passed your law exam.

The Chair: I have never set foot in a law school except for the purpose of running for office. The last time I was successful was just down the street at the University of Ottawa.

Ms. Levesque: If I may, I think it might be useful to separate the processes. One is for the Governor-in-Council to consider if there are reasonable grounds to believe that the foreign state supported terrorism. Once that state is on the list, then the plaintiff goes before the court and asks the court, on a balance of probabilities, to determine if the state has supported the listed entity. It is not the same standard.

In order to have sufficient evidence, I would presume that the plaintiff would have access to the same mechanisms as in any other litigation matter to examine and cross-examine the defendant, the listed entity or the individual person who has committed the terrorist activity. Afterward, if the foreign state decides to appear and participate in the litigation, you can examine and cross-examine the foreign state as a defendant. You can also make access to information requests under the Access to Information Act. That would be on a case-by-case basis. It is a matter for the plaintiff to determine the chances of success.

The Chair: I have a supplementary. The principle hold as established by the minister earlier that in a civil matter, which this bill creates the right of, should a state choose not to show up in response to the plaintiff's action because they do not feel they are governed by the jurisdiction, that does not limit, if otherwise compliant, the judge's right to make a decision based on civil liability notwithstanding whether it is a rogue state, as the case may be. The civil procedure does not stop because the respondent chooses not to show. I want that to be clear.

Ms. Levesque: No. My colleague is also pointing to clause 4 of the bill, paragraph 3(b), where the limitation period is suspended if you cannot ascertain the identity of the listed entity, the person or the foreign state. It gives the plaintiff more time to commence the proceedings.

Senator Joyal: I am still puzzled by the difficulty of proving the link between the state and the alleged terrorism act. The government would have access to information to put that country on the list that but I, as a simple citizen, would not have access to all of the intelligence that the government relies on for listing countries. How could an individual citizen prove his case against a country with only the information that appears in the newspaper? I have limited means to establish the link of responsibility between terrorists who have perpetrated the damages and the entity or the state that I allege has sponsored, helped or secured it.

Un citoyen a encore le droit d'agir s'il a l'impression que la Couronne fait preuve d'incompétence ou de négligence parce qu'elle n'ajoute pas une certaine entité à la liste. Un habitant d'un pays qui se retrouve sur la liste a lui aussi le droit, s'il est convaincu que son pays fait injustement l'objet de diffamation, de demander un bref de mandamus pour forcer la Couronne à retirer l'État de la liste si les méthodes traditionnelles qui s'offrent à lui n'ont rien donné.

Le sénateur Smith : Vous avez réussi votre examen du Barreau.

Le président : Je n'ai jamais mis les pieds dans une faculté de droit sauf pour faire campagne. J'ai connu mes derniers succès pas très loin d'ici, à l'Université d'Ottawa.

Mme Levesque : Si je puis, je crois qu'il serait utile de faire une distinction entre les processus. L'un d'eux concerne le gouverneur en conseil, qui doit déterminer s'il existe des motifs raisonnables de croire qu'un État étranger a soutenu des activités terroristes. Une fois que l'État est ajouté à la liste, le demandeur se présente devant le tribunal pour savoir si, selon la prépondérance des probabilités, l'État a soutenu une entité inscrite. Ce n'est pas le même critère.

Pour avoir suffisamment d'éléments de preuve, j'imagine que le demandeur aurait accès aux mêmes mécanismes que ceux qui sont utilisés lors de procès afin d'interroger et de contre-interroger le défendeur, l'entité inscrite ou la personne qui s'est livrée à une activité terroriste. Par la suite, si l'État étranger décide de comparaître, il peut être interrogé et contre-interrogé à son tour en tant que défendeur. Il est aussi possible de présenter des demandes d'accès à l'information, conformément à la Loi sur l'accès à l'information. Il faut y aller au cas par cas. Il revient au demandeur de peser ses chances de succès.

Le président : J'aimerais ajouter quelque chose. Le principe tenu pour établi par le ministre un peu plus tôt veut que dans une affaire au civil — droit que donne le projet de loi —, le fait qu'un État décide de ne pas comparaître pour répondre aux allégations du demandeur car il ne pense pas relever de la compétence de notre pays ne limite en rien — supposant que tout soit conforme — le droit du juge de rendre une décision fondée sur la responsabilité civile, peu importe que l'État soit considéré comme un État voyou ou non. La procédure civile ne s'arrête pas parce que le défendeur refuse de comparaître. Je tiens à ce que ce soit bien clair.

Mme Levesque : Non. Ma collègue se reporte également à l'alinéa 4(3)b) du projet de loi, qui dispose que la prescription est suspendue si on est incapable d'établir l'identité de l'entité inscrite, de la personne ou de l'État étranger. Tout cela donne au demandeur plus de temps pour entreprendre une action en justice.

Le sénateur Joyal : La difficulté qu'on a à prouver le lien entre l'État et l'acte terroriste présumé me laisse toujours perplexe. Le gouvernement aurait accès aux renseignements nécessaires pour faire ajouter le pays à la liste, renseignements dont je ne pourrais disposer dans leur totalité en ma qualité de simple citoyen. Comment un simple citoyen peut-il gagner sa cause contre un État en se servant uniquement des renseignements publiés dans les journaux? Je dispose de moyens limités pour établir le lien de responsabilité entre les terroristes qui ont causé des dommages et l'entité ou l'État qui, selon moi, aurait financé, facilité ou rendu possible une telle activité.

The Chair: Do any of our witnesses wish to help in that respect?

Ms. Levesque: I would think that the matter would be the same in many instances where someone wants to sue a state. They might face great difficulties trying to obtain information. At the same time, as was mentioned, the judge would have to consider the evidence that it has before him or her in determining a balance of probabilities. If there is no counter-evidence to rebut the plaintiff's allegations, the court would consider that.

In addition, the cause of action here is to allow a person to sue the foreign state for the support of the terrorism and not to provide evidence that the foreign state directly contributed to the terrorist activity. The different step is that the victim does not have to prove that the foreign state's participation directly caused the damages suffered.

Senator Tkachuk: This is a counterterrorism bill. Would there not be deterrence in the fact that no state wants to be on that list?

Ms. Levesque: That would be a reasonable affirmation, yes.

Senator Tkachuk: Especially two North American countries, where all of these states like to put their cash. If all civilized countries had laws like this, it would be difficult for terrorists to raise the cash necessary to commit terrorist acts. The uncivilized countries are the ones committing acts of terrorism. The act of states listing countries would help to prevent terrorism in the future.

Senator Joyal: The minister referred to concrete criteria. Will they be published in the form of regulation through the Governor-in-Council or will they be in the form of an internal confidential mechanism?

Ms. Galadza: The criteria, as we mentioned before, include those listed in the Criminal Code. The actual mechanism, how those criteria will be taken into consideration and the process are being developed.

Senator Joyal: You do not know whether it will be made public in the form of regulations?

Ms. Galadza: I cannot say at this time but we can get back to you after consulting with our colleagues to determine their intentions.

The Chair: As a committee, we may have a view as a committee about how that process should be made public. We could express that should we choose to do so. Senator Jaffer wanted a supplementary.

Senator Jaffer: You do not have to answer my supplementary question today. What happens if you are in the middle of litigation and the country is removed? Does our government still participate? How does that work? We know that even the simplest of litigation takes over two years.

Le président : Est-ce qu'un de nos témoins souhaite nous éclairer sur ce point?

Mme Levesque : Je crois que ce serait la même chose dans la plupart des cas où une personne cherche à poursuivre un État; elle pourrait éprouver de grandes difficultés à obtenir de l'information. Mais il ne faut pas oublier, comme il a été mentionné, que le juge examinera les éléments de preuve dont il est saisi pour déterminer la prépondérance des probabilités. Si aucun élément ne vient réfuter les allégations du demandeur, la cour en tiendra compte.

De plus, la cause d'action dans ce cas-ci serait de permettre à une personne de poursuivre l'État étranger pour avoir appuyé le terrorisme, et non de fournir des preuves que l'État étranger a directement contribué aux activités terroristes. L'alternative est que la victime n'ait pas à prouver que la participation de l'État étranger a directement causé les torts subis.

Le sénateur Tkachuk : Il s'agit d'un projet de loi contre le terrorisme. Le simple fait qu'aucun État ne veuille que son nom figure sur cette liste n'aura-t-il pas un effet dissuasif?

Mme Levesque : On pourrait le croire, en effet.

Le sénateur Tkachuk : Surtout pour les deux pays nord-américains, où tous ces États aiment investir leur argent. Si tous les pays civilisés avaient des lois comme celle-ci, ce serait difficile pour les terroristes d'amasser l'argent nécessaire pour commettre leurs actes. Les pays non civilisés sont ceux qui commettent des actes de terrorisme. Le simple fait d'inscrire sur une liste les pays ayant commis des actes d'État pourrait aider à prévenir le terrorisme à l'avenir.

Le sénateur Joyal : Le ministre a fait référence à des critères concrets. Ces critères seront-ils publiés sous forme de réglementation par le gouverneur en conseil ou le seront-ils sous forme de mécanisme interne et confidentiel?

Mme Galadza : Comme nous l'avons déjà dit, les critères comprennent ceux énumérés dans le Code criminel. Le mécanisme concret par lequel ces critères s'appliqueront de même que le processus qui s'y rattache sont actuellement en cours d'élaboration.

Le sénateur Joyal : Vous ne savez pas s'ils seront rendus publics sous forme de réglementation?

Mme Galadza : Je ne peux pas le dire pour le moment, mais nous pouvons vous revenir là-dessus quand nous aurons consulté nos collègues pour connaître leurs intentions.

Le président : En tant que comité, nous pourrions faire connaître notre point de vue sur la façon dont le processus devrait être rendu public. Nous pourrions vous faire part de notre position si nous décidons de nous prononcer là-dessus. Le sénateur Jaffer avait une question complémentaire.

Le sénateur Jaffer : Vous n'avez pas à répondre à ma question aujourd'hui. Qu'arriverait-il si un pays était retiré de la liste en plein milieu d'un litige? Notre gouvernement serait-il toujours impliqué? Comment cela fonctionne-t-il? Nous savons que même le plus simple des litiges prend plus de deux ans avant de se régler.

Ms. Levesque: It is at the time when you commence the proceedings if the state is listed. It is not necessarily at a time when a judgment is pronounced.

Senator Jaffer: Sorry, I did not mean to cut you off. In the case of national interest, we remove that country. What happens? Does our government continue to support the litigant through the process? I am confused.

The Chair: Take Libya as an example because it was cited earlier. Let us assume that this law had been in place after the Air India bombing, that Canadians had been affected by that act of terrorism and that they had launched an action. Libya was on the list and that litigation took some time. In the interim, Libya was removed from the list. As I understand what Ms. Levesque said, if they were on the list *ab initio*, the litigation continues. As we all know, and people around this table who are practitioners know better than I, the vast majority of civil litigation ends up with a settlement on the courthouse steps. This is another tool that a victim might use to try to achieve some settlement. Depending on where the country sits in the firmament of civilized countries, it might want to provide a settlement for other public interest foreign relations reasons, whether, as many settlements do, it stipulates that they do not accept any responsibility but as an act of grace they are prepared to encourage a settlement in this manner. Those options would not be cut off by this legislation.

Senator Jaffer: I would like to add to what my colleague has said. If the country did not settle, would Canada continue to support the person who brought the action given that the country is no longer on the list?

Ms. Levesque: The participation of the Canadian government is found in section 12.(1) of the State Immunity Act. It assists when a judgment has been rendered. Once a judgment is rendered, the Minister of Foreign Affairs and the Minister of Finance could disclose the information as set out in section 12.(1) of identifying and locating the assets within the confines of their own mandate in considering the international relations or because either minister believes that it would be injurious to Canada's other interests. I believe that is the extent of the obligations that are in the act for the assistance.

Senator Jaffer: This section bothers me. We have gone through the process, we have arrived at a judgment, and at the time of the judgment, Canada removes that country from the list. Foreign Affairs now says it is injurious to our interests to pursue it any further. What happens then?

Ms. Galadza: A judgment is a judgment of the court.

Senator Jaffer: I understand that. What happens now that Canada will not help them identify the property in their country?

Ms. Levesque: You can still try to execute the judgment as any other judgment could be executed. It is a question for the plaintiff to obtain the information otherwise.

Mme Levesque : Il faut voir si le nom du pays figurait sur la liste lorsque les procédures ont été entamées, et non au moment où le jugement est rendu.

Le sénateur Jaffer : Je suis désolée, je ne voulais pas vous interrompre. Et si nous retirons ce pays pour l'intérêt national, que se passe-t-il? Notre gouvernement continuerait-il d'appuyer le plaideur pendant le processus? Je suis confuse.

Le président : Reprenons l'exemple de la Lybie, puisqu'il en a déjà été question. Disons que cette loi avait été en place après les attentats d'Air India, que les Canadiens auraient été affectés par cet acte de terrorisme et qu'ils auraient intenté une action. La Lybie se trouvait alors sur la liste, mais les procédures ont pris un certain temps à se régler. Entre-temps, la Lybie a été retirée de la liste. Si je comprends bien ce que Mme Levesque a dit, si le pays était inscrit sur la liste *ab initio*, alors les poursuites suivent leur cours. Comme nous le savons tous, et les professionnels assis à cette table le savent mieux que moi, la grande majorité des procès civils se règlent par un arrangement devant le tribunal. C'est une autre façon, pour une victime, d'arriver à une entente. Selon la place qu'occupe le pays parmi les pays civilisés, celui-ci pourrait vouloir trouver un arrangement pour d'autres raisons d'intérêt public touchant les relations extérieures, et pourrait demander, comme c'est le cas dans bon nombre d'arrangements, qu'il ne soit tenu responsable de rien, bien qu'il soit disposé à trouver un terrain d'entente pour prouver sa bonne foi. Ce type d'entente serait toujours possible même après l'entrée en vigueur de cette loi.

Le sénateur Jaffer : J'aimerais ajouter quelque chose à ce que mon collègue vient de dire. Si le pays refuse tout arrangement, le Canada continuerait-il d'appuyer la personne qui aura intenté les poursuites si le pays ne fait plus partie de la liste?

Mme Levesque : La participation du gouvernement canadien est définie au paragraphe 12(1) de la Loi sur l'immunité des États. Cette disposition s'applique une fois que le verdict est connu. Quand un jugement est rendu, le ministre des Affaires étrangères et le ministre des Finances peuvent, comme le prévoit le paragraphe 12(1), identifier et localiser les actifs de l'État visé, dans le cadre de leur mandat en tenant compte des relations internationales ou si, de l'avis de l'un ou l'autre des ministres, cela est préjudiciable aux autres intérêts du Canada. Je crois que ce sont là les limites des obligations prévues par la loi pour ce qui est de l'aide accordée.

Le sénateur Jaffer : Ce paragraphe me dérange. Et si nous passons par tout le processus, mais qu'une fois arrivé au jugement, le Canada retire le pays de la liste. Le ministre des Affaires étrangères considère maintenant que ce serait préjudiciable à nos intérêts d'aller plus loin. Que se passe-t-il?

Mme Galadza : Un jugement est un jugement des tribunaux.

Le sénateur Jaffer : Je comprends cela. Mais qu'arrive-t-il si le Canada refuse d'aider à identifier les biens du pays?

Mme Levesque : Il est toujours possible d'appliquer le jugement de la même façon qu'on appliquerait n'importe quel autre jugement. Il s'agit, pour le plaignant, d'obtenir les renseignements par d'autres moyens.

Senator Jaffer: I thought this bill was to help our government to help the plaintiff to identify the property in our country. That is how I understood it.

The Chair: After a judgment.

Senator Jaffer: After a judgment, exactly. That is what I understood; but by the time the person receives the judgment, the country is off the list, for whatever reason, then will our country help the litigant identify the property?

The Chair: Let me run through this and share my own initial response to what is a very thoughtful question on your part Senator Jaffer.

If we are in the process of considering the removal of country A from the list and there was in fact a litigation proceeding through the courts against that country, if I were the Minister of Foreign Affairs, or the deputy minister or the desk officer for that part of the world, my recommendation to the Government of Canada would be that in going through the process of removing country A from the list, can we get a sign of good faith from them so as to help us deal with this legitimate litigation that is in the courts. That would be in the normal course of Foreign Affairs, and one can think of what went on between the British government and others, and the government of Libya with respect to the settlements offered to the survivors of those who died in the Lockerbie process, none of which was provisioned by the courts, and all of which was part of foreign relations activities between them.

Senator Jaffer: I suggest, chair, that when we are looking at observations, that may be an observation we may want to make.

The Chair: By all means.

Senator Tkachuk: That was a point I wanted to make. No government will make this decision in a vacuum. They will be looking at what is transpiring with their citizens against this country and take that into consideration before they proceed. I am sure there will be negotiations as to how that would all work out. Like everything else, they would not just cut them off at the pass so to speak.

Senator Joyal: Is it the intention of the government that the bill be enacted as an act of Parliament to take it internationally in the forum whereby anti-terrorism is discussed among partners of Canada so other states might follow suit on the example of Canada in relation to that bill?

Senator Tkachuk: I think the United Nations has encouraged nations to create acts like this, if I am not mistaken.

Ms. Galadza: Yes, you are right in terms of terrorist financing. Those discussions take place in a number of international fora. How this bill would play into it I cannot say just yet and certainly Foreign Affairs would lead that effort. However, you are correct in saying that one of the intentions of this bill is to show international leadership in combating terrorist financing and state sponsorship to terrorism.

Le sénateur Jaffer : Je pensais que l'objectif de ce projet de loi était d'aider notre gouvernement à identifier les propriétés de notre pays pour le plaignant. C'est du moins ce que j'avais compris.

Le président : Après le jugement.

Le sénateur Jaffer : Après le jugement, exactement. C'est ce que j'avais compris; mais si le pays est retiré de la liste pour quelque raison que ce soit avant que la personne n'ait reçu le jugement, notre pays aidera-t-il cette partie à identifier les biens de l'État en cause?

Le président : Permettez-moi d'examiner la question et de donner ma réponse personnelle à cette question très pertinente de la part du sénateur Jaffer.

Si nous étions en train d'examiner la possibilité de retirer le pays A de la liste alors que ce pays fait déjà l'objet de poursuites devant les tribunaux, et si j'étais le ministre des Affaires étrangères, ou le sous-ministre, ou la personne responsable de cette partie du monde, je recommanderais au gouvernement du Canada, avant de retirer le pays de la liste, de s'assurer de sa bonne foi et de lui demander sa collaboration relativement à ce cas devant les tribunaux. Ce serait la procédure normale aux Affaires étrangères. Il n'y a qu'à penser à ce qui est fait entre le gouvernement britannique et d'autres et le gouvernement de la Libye relativement aux règlements offerts aux survivants des victimes de l'attentat de Lockerbie. Rien n'a été ordonné par les tribunaux, et tout cela faisait partie des relations extérieures entre les pays.

Le sénateur Jaffer : Je propose, monsieur le président, que cela fasse partie de nos observations quand nous en serons rendus là.

Le président : Absolument.

Le sénateur Tkachuk : J'aimerais ajouter quelque chose. Aucun gouvernement ne prendra de décision en vase clos. Ils tiendront compte du point de vue de la population de leur pays avant de faire quoi que ce soit. Je suis certain qu'il y aura des négociations sur la façon de faire. Comme pour tout le reste, ils ne feront pas que leur mettre des bâtons dans les roues, si je puis dire.

Le sénateur Joyal : Le gouvernement a-t-il l'intention de faire de cette loi une loi du Parlement pour en discuter à des forums internationaux sur la lutte contre le terrorisme avec les partenaires du Canada, de sorte que d'autres États pourraient suivre l'exemple du Canada?

Le sénateur Tkachuk : Je crois que les Nations Unies encouragent déjà les pays à adopter une loi comme celle-ci, si je ne m'abuse.

Mme Galadza : Oui, c'est vrai pour le financement des activités terroristes. Les discussions sont déjà entamées à plusieurs forums internationaux. De quelle façon ce projet de loi pourrait avoir une incidence, je ne saurais le dire, mais ce serait certainement une initiative de la part d'Affaires étrangères. Cependant, vous avez raison quand vous dites que l'un des objectifs de ce projet de loi est de montrer un leadership international dans le dossier de la lutte contre le financement des activités terroristes et l'aide accordée par les États pour ce type d'activités.

The Chair: FINTRAC, which is part of our instrumental toolkit against terrorist financing, would be one of the organizations that could provide information to assist, as Senator Jaffer has said, the litigant in gaining access to assets that might be the result of a judgment.

Senators, I am sure you will agree that our officials from Public Safety Canada have done yeomen's work in helping us through a complex process. I want to thank all three of you for being here and being forthcoming. We may call you back at some point and we are awaiting some further information from you, which you have undertaken to deliver.

Senators, your steering committee will look at prospects for next Monday when the Senate may very well be in session, at which point we would be meeting. We have already had some requests to appear before the committee and we will give that consideration. Your steering committee will get back to you very quickly about our putative plans for Monday.

Senator Jaffer: May I ask if the steering committee would look at the issues that have come up about witnesses from Foreign Affairs?

The Chair: That is a very thoughtful idea. I will ensure it goes to the steering committee indeed.

Thank you all very much, and if I have a motion for adjournment, I will accept it.

Senator Joyal: So moved.

The Chair: The committee is adjourned.

(The committee adjourned.)

Le président : Le CANAFE, qui est l'un des outils dont nous disposons pour la lutte contre le financement des activités terroristes, est l'une des organisations qui pourraient fournir des renseignements pour aider, comme le sénateur Jaffer l'a dit, les parties à accéder aux biens qui pourraient faire l'objet d'un jugement.

Mesdames et messieurs les sénateurs, je suis certain que vous conviendrez avec moi que les agents de Sécurité publique Canada nous ont rendu un service inestimable en nous aidant à examiner ce processus complexe. Je tiens à vous remercier tous les trois d'être venus ici. Il est possible que nous vous rappelions à propos des renseignements que vous avez accepté de nous fournir.

Mesdames et messieurs les sénateurs, le comité examinera les possibilités pour lundi prochain; comme le Sénat semble parti pour siéger, nous nous réunirons à ce moment. Nous avons déjà reçu des demandes à comparaître devant le comité, aussi nous allons les examiner. Le comité vous reviendra très rapidement avec les plans putatifs pour lundi.

Le sénateur Jaffer : Puis-je demander si le comité a l'intention de se pencher sur les questions soulevées par les témoins d'Affaires étrangères?

Le président : Voilà une brillante idée. Je vais m'assurer que le comité examine cette question.

Merci beaucoup à vous tous. Si quelqu'un présente une motion d'ajournement, je vais l'adopter.

Le sénateur Joyal : Je présente une motion en ce sens.

Le président : La séance est levée.

(La séance est levée.)



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada –
Publishing and Depository Services
Ottawa, Ontario K1A 0S5

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à :
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –
Les Éditions et Services de dépôt
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

APPEARING

The Honourable Vic Toews, P.C., M.P., Minister of Public Safety.

WITNESSES

Public Safety Canada:

Larisa Galadza, Senior Director, Acting, National Security Policy Directorate;

Agnes Levesque, Counsel, Legal Services;

Emmanuelle Deault-Bonin, Senior Policy Analyst, National Security Policy Directorate.

COMPARAÎT

L'honorable Vic Toews, C.P., député, ministre de la Sécurité publique.

TÉMOINS

Sécurité publique Canada :

Larisa Galadza, directrice principale, intérimaire, Direction des politiques sur la sécurité nationale;

Agnes Levesque, avocate, Services juridiques;

Emmanuelle Deault-Bonin, analyste principale des politiques, Direction des politiques sur la sécurité nationale.

