



Third Session  
Fortieth Parliament, 2010

## SENATE OF CANADA

---

*Proceedings of the Special  
Senate Committee on*

# Anti-terrorism

*Chair:*  
The Honourable HUGH SEGAL

---

Monday, July 5, 2010  
Monday, July 12, 2010

---

**Issue No. 6**

**Second and third (final) meetings on:**  
Bill S-7, An Act to deter terrorism and  
to amend the State Immunity Act

---

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 5 juillet 2010  
Le lundi 12 juillet 2010

---

**Fascicule n° 6**

**Deuxième et troisième (dernière) réunions concernant :**  
Le projet de loi S-7, Loi visant à décourager  
le terrorisme et modifiant la Loi sur l'immunité des États

---

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:

Baker, P.C.	Jaffer
* Cowan	* LeBreton, P.C.
(or Tardif)	(or Comeau)
Dallaire	Marshall
Furey	Patterson
Greene	Tkachuk

\* 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 Greene replaced the Honourable Senator Nolin (*July 12, 2010*).

The Honourable Senator Baker, P.C., replaced the Honourable Senator Joyal, P.C. (*July 12, 2010*).

The Honourable Senator Dallaire replaced the Honourable Senator Smith, P.C. (*July 12, 2010*).

The Honourable Senator Patterson replaced the Honourable Senator Wallin (*July 12, 2010*).

The Honourable Senator Smith, P.C., replaced the Honourable Senator Dallaire (*July 5, 2010*).

The Honourable Senator Joyal, P.C., replaced the Honourable Senator Baker, P.C. (*July 5, 2010*).

The Honourable Senator Baker, P.C., replaced the Honourable Senator Joyal, P.C. (*July 5, 2010*).

The Honourable Senator Dallaire replaced the Honourable Senator Smith, P.C. (*July 5, 2010*).

The Honourable Senator Marshall replaced the Honourable Senator Plett (*June 29, 2010*).

The Honourable Senator Nolin replaced the Honourable Senator Wallace (*June 29, 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 :

Baker, C.P.	Jaffer
* Cowan	* LeBreton, C.P.
(ou Tardif)	(ou Comeau)
Dallaire	Marshall
Furey	Patterson
Greene	Tkachuk

\* 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 Greene a remplacé l'honorable sénateur Nolin (*le 12 juillet 2010*).

L'honorable sénateur Baker, C.P., a remplacé l'honorable sénateur Joyal, C.P. (*le 12 juillet 2010*).

L'honorable sénateur Dallaire a remplacé l'honorable sénateur Smith, C.P. (*le 12 juillet 2010*).

L'honorable sénateur Patterson a remplacé l'honorable sénateur Wallin (*le 12 juillet 2010*).

L'honorable sénateur Smith, C.P., a remplacé l'honorable sénateur Dallaire (*le 5 juillet 2010*).

L'honorable sénateur Joyal, C.P., a remplacé l'honorable sénateur Baker, C.P. (*le 5 juillet 2010*).

L'honorable sénateur Baker, C.P., a remplacé l'honorable sénateur Joyal, C.P. (*le 5 juillet 2010*).

L'honorable sénateur Dallaire a remplacé l'honorable sénateur Smith, C.P. (*le 5 juillet 2010*).

L'honorable sénateur Marshall a remplacé l'honorable sénateur Plett (*le 29 juin 2010*).

L'honorable sénateur Nolin a remplacé l'honorable sénateur Wallace (*le 29 juin 2010*).

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Monday, July 5, 2010  
(7)

[*English*]

The Special Senate Committee on Anti-terrorism met at 1 p.m. this day, in room 160-S, Centre Block, the chair, the Honourable Hugh Segal, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Baker, P.C., Dallaire, Furey, Jaffer, Nolin, Segal, Tkachuk and Wallin (8).

*In attendance:* Jennifer Bird and Dominique Valiquet, Analysts, 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 continued its examination of Bill S-7, An Act to deter terrorism and to amend the State Immunity Act. (*For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 5.*)

**WITNESSES:***Foreign Affairs and International Trade Canada:*

David Sproule, Deputy Legal Adviser, Director General, Legal Affairs Bureau;

Hugh Adsett, Director, Criminal, Security and Diplomatic Law Division.

*Canadian Coalition Against Terror:*

Aaron Blumenfeld, Counsel;

Sheryl Saperia, Senior Advisor.

*As an individual:*

Victor D. Comras (by video conference).

*Public Safety Canada:*

Agnès Lévesque, Counsel, Legal Services.

The chair made an opening statement.

Mr. Sproule made a statement and, with Mr. Adsett, answered questions.

At 2 p.m., the committee suspended.

At 2:05 p.m., the committee resumed.

Mr. Blumenfeld and Ms. Saperia each made a statement and, together, answered questions.

Mr. Comras made a statement and answered questions.

At 3:12 p.m., the committee suspended.

**PROCÈS-VERBAUX**

OTTAWA, le lundi 5 juillet 2010  
(7)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial spécial sur l'antiterrorisme se réunit aujourd'hui, à 13 heures, dans la salle 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Hugh Segal (*président*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Baker, C.P., Dallaire, Furey, Jaffer, Nolin, Segal, Tkachuk et Wallin (8).

*Également présents :* Jennifer Bird et Dominique Valiquet, analystes, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 17 juin 2010, le comité poursuit son étude du projet de loi S-7, Loi visant à décourager le terrorisme et modifiant la Loi sur l'immunité des États. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 5 des délibérations du comité.*)

**TÉMOINS :***Affaires étrangères et Commerce international Canada :*

David Sproule, juriste adjoint, directeur général, Direction des affaires juridiques;

Hugh Adsett, directeur, Direction du droit criminel, de la sécurité et des traités.

*Canadian Coalition Against Terror :*

Aaron Blumenfeld, avocat;

Sheryl Saperia, conseillère principale.

*À titre personnel :*

Victor D. Comras (par vidéoconférence).

*Sécurité publique Canada :*

Agnès Lévesque, avocate, Services juridiques.

Le président ouvre la séance.

M. Sproule fait une déclaration puis, avec l'aide de M. Adsett, répond aux questions.

À 14 heures, la séance est suspendue.

À 14 h 5, la séance reprend.

M. Blumenfeld et Mme Saperia font chacun une déclaration puis répondent aux questions.

M. Comras fait une déclaration, puis répond aux questions.

À 15 h 12, la séance est suspendue.

At 3:13 p.m., the committee resumed.

Ms. Lévesque made a statement and answered questions.

At 3:27 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

*ATTEST:*

OTTAWA, Monday, July 12, 2010  
(8)

[English]

The Special Senate Committee on Anti-terrorism met at 1 p.m. this day, in room 2, Victoria Building, the chair, the Honourable Hugh Segal, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Baker, P.C., Dallaire, Furey, Greene, Jaffer, Marshall, Patterson, Segal and Tkachuk (9).

*In attendance:* Dominique Valiquet and Anna Gay, Analysts, 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 continued its examination of Bill S-7, An Act to deter terrorism and to amend the State Immunity Act. (*For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 5.*)

It was agreed that the committee discuss general draft observations before proceeding to clause-by-clause consideration of Bill S-7, An Act to deter terrorism and to amend the State Immunity Act.

The Honourable Senator Jaffer tabled a copy of three proposed amendments to the observations.

The Honourable Senator Tkachuk moved:

That the committee approve the observations, with the additions proposed by Senator Jaffer.

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

With leave and pursuant to rule 97(7.1), it was agreed to dispense with clause-by-clause consideration of Bill S-7, An Act to deter terrorism and to amend the State Immunity Act.

The Honourable Senator Tkachuk moved:

That all clauses, the preamble and title, carry, and that the observations, as amended, be appended to the report.

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

À 15 h 13, la séance reprend.

Mme Lévesque fait une déclaration, puis répond aux questions.

À 15 h 27, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTESTÉ :*

OTTAWA, le lundi 12 juillet 2010  
(8)

[Traduction]

Le Comité sénatorial spécial sur l'antiterrorisme se réunit aujourd'hui, à 13 heures, dans la salle 2 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Hugh Segal (*président*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Baker, C.P., Dallaire, Furey, Greene, Jaffer, Marshall, Patterson, Segal et Tkachuk (9).

*Également présents :* Dominique Valiquet et Anna Gay, analystes, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 17 juin 2010, le comité poursuit son étude du projet de loi S-7, Loi visant à décourager le terrorisme et modifiant la Loi sur l'immunité des États. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 5 des délibérations du comité.*)

Il est convenu que le comité examine les observations générales avant de procéder à l'étude article par article du projet de loi S-7, Loi visant à décourager le terrorisme et modifiant la Loi sur l'immunité des États.

L'honorable sénateur Jaffer dépose le texte de trois amendements proposés touchant les observations.

L'honorable sénateur Tkachuk propose :

Que le comité approuve les observations, avec les ajouts proposés par le sénateur Jaffer.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Avec le consentement du comité et conformément à l'article 97(7.1) du Règlement, il est convenu de passer outre à l'étude article par article du projet de loi S-7, Loi visant à décourager le terrorisme et modifiant la Loi sur l'immunité des États.

L'honorable sénateur Tkachuk propose :

Que tous les articles, le préambule et le titre soient adoptés et que les observations, modifiées, soient annexées au rapport.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

The Honourable Senator Jaffer moved:

That Senator Segal, Senator Furey and Senator Tkachuk be empowered to approve the final version of the observations being appended to the report taking into consideration today's discussion, and with any necessary editorial, grammatical or translation changes as required.

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

It was agreed that this bill be reported without amendment and with observations to the Senate, at the earliest opportunity.

At 1:30 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

*ATTEST:*

L'honorable sénateur Jaffer propose :

Que les sénateurs Segal, Furey et Tkachuk soient habilités à approuver la version finale des observations annexées au rapport en prenant en considération les discussions tenues aujourd'hui, et après que l'on y aura apporté toutes les modifications requises du point de vue du libellé, de la langue ou de la traduction.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Il est convenu de faire rapport dès que possible du projet de loi au Sénat, sans modification mais avec des observations.

À 13 h 30, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTESTÉ :*

*La greffière du comité,*

Barbara Reynolds

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

OTTAWA, Monday, July 5, 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 1 p.m. to give consideration to the bill.

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

[*English*]

**The Chair:** Honourable senators, this is the seventh meeting in the Third Session of the Fortieth Parliament of the Special Senate Committee on Anti-terrorism. We are delighted to have two panels of witnesses today. Our first panel is made up of David Sproule, Deputy Legal Adviser from Foreign Affairs and International Trade Canada, DFAIT; and Hugh Adsett, Director, Criminal, Security and Diplomatic Law Division, also from DFAIT. We are grateful to the senior officials from DFAIT for making themselves available on relatively short notice.

Your presence here will help us with questions that were raised at the last hearings of this committee about the linkage between the provisions of Bill S-7 relative to litigation and the list of nominated countries that are allegedly bad actors with respect to the sponsorship of terrorism and how that list might be addressed.

[*Translation*]

I know you have opening statements. So please make them and then we will ask you questions.

[*English*]

**David Sproule, Deputy Legal Adviser, Director General, Legal Affairs Bureau, Foreign Affairs and International Trade Canada:** Honourable senators, thank you for the opportunity to appear today before the Special Senate Committee on Anti-terrorism as you consider Bill S-7, an act to deter terrorism and to amend the State Immunity Act.

I will be pleased to respond to any questions you have on the bill, particularly from a foreign affairs perspective. However, I would like to take this opportunity to speak to two issues that I understand came up during this committee's hearings last week.

The first is the issue of the relationship between the proposed amendments to the State Immunity Act contained in Bill S-7 and Canada's obligations under the Vienna Convention on Diplomatic Relations.

As senators may know, the Vienna Convention on Diplomatic Relations was adopted in 1961 and came into force for Canada in 1966. It largely codifies long-standing rules of customary international law and requires states to take a number of steps to facilitate diplomatic relations, including providing accredited

## TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le lundi 5 juillet 2010

Le Comité sénatorial spécial sur l'antiterrorisme, auquel a été renvoyé le 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 13 heures, pour examiner le projet de loi.

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

[*Traduction*]

**Le président :** Chers collègues, il s'agit aujourd'hui de la septième séance du Comité sénatorial spécial sur l'antiterrorisme que nous tenons dans le cadre de la troisième session de la 40<sup>e</sup> législature. Nous sommes heureux d'accueillir deux groupes de témoins aujourd'hui. Notre premier groupe est composé de David Sproule, juriste adjoint et directeur général de la Direction des affaires juridiques, à Affaires étrangères et Commerce international Canada, le MAECI, et Hugh Adsett, directeur de la Direction du droit criminel, de la sécurité et des traités, qui nous vient aussi du MAECI. Nous sommes reconnaissants envers les hauts fonctionnaires du MAECI de s'être libérés dans un délai relativement court.

Votre présence ici nous aidera à régler des questions qui ont été soulevées à la dernière réunion du comité au sujet des liens entre les dispositions du projet de loi S-7 relatives aux litiges et à l'inscription d'un État qu'on soupçonne d'appuyer le terrorisme, ainsi qu'à trouver les mesures à prendre pour s'en occuper.

[*Français*]

Je sais que vous avez des déclarations liminaires. Je vous invite donc à les faire, après quoi nous vous poserons des questions.

[*Traduction*]

**David Sproule, juriste adjoint, directeur général, Direction des affaires juridiques, Affaires étrangères et Commerce international Canada :** Honorables sénateurs, merci de m'avoir donné l'occasion de comparaître aujourd'hui devant le Comité sénatorial spécial sur l'antiterrorisme, dans le cadre de votre étude du projet de loi S-7, Loi visant à décourager le terrorisme et modifiant la Loi sur l'immunité des États.

Je serai heureux de répondre à toute question que vous pourriez avoir au sujet du projet de loi, particulièrement du point de vue des affaires étrangères. Cependant, j'aimerais profiter de cette occasion pour parler de deux questions qui ont été soulevées la semaine dernière au cours des délibérations du comité, si j'ai bien compris.

La première est la question du lien entre les modifications de la Loi sur l'immunité des États prévues dans le projet de loi S-7 et les obligations du Canada en vertu de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques.

Comme vous le savez peut-être, la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques a été adoptée en 1961 et elle est entrée en vigueur, pour le Canada, en 1966. La convention codifie, en somme, les règles du droit international coutumier établies de longue date et elle oblige les États à adopter un certain nombre

diplomats with immunity from the jurisdiction of the receiving state. Canada has implemented its obligations under the Vienna convention through the Foreign Missions and International Organizations Act.

The law of state immunity, on the other hand, is distinct from the law of diplomatic immunity, and its content derives largely from state practice and custom. Many widely accepted practices, such as commercial activity, are an exception to state immunity. Some of these are codified in a 2004 treaty on state immunity known as the United Nations Convention on Jurisdictional Immunities of States and Their Property. Canada is not a signatory to this treaty, which has been ratified to date by only 10 states.

In general terms, the law of diplomatic immunity provides for limits on the jurisdiction of states over accredited diplomats. The law of state immunity provides for limits on the jurisdiction of states over states and their property. This distinction in international law between diplomatic immunity and state immunity is also found in Canadian law. Section 16 of the State Immunity Act reads as follows:

If, in any proceeding or other matter to which a provision of this Act and a provision of the *Extradition Act*, the *Visiting Forces Act* or the *Foreign Missions and International Organizations Act* apply, there is a conflict between those provisions, the provision of this Act does not apply in the proceeding or other matter to the extent of the conflict.

In other words, in the event of a conflict between the State Immunity Act and the Foreign Missions and International Organizations Act, the State Immunity Act would not apply to the extent of the conflict.

I understand that questions were raised at your last meeting also as to whether the amendments that Bill S-7 would make to the State Immunity Act would be inconsistent with Canada's obligations under the Vienna Convention on Diplomatic Relations. The short answer is that nothing in Bill S-7 would be inconsistent with Canada's obligations under the Vienna Convention on Diplomatic Relations. Canada's obligations under the Vienna convention are implemented under a different act, the Foreign Missions and International Organizations Act, and the proposed amendments to the State Immunity Act would not affect those obligations.

The second question was on the process that would be used for listing states. As colleagues from Public Safety Canada indicated, a detailed examination of that issue has not yet begun. The bill provides that the Governor-in-Council may, "on the recommendation of the Minister of Foreign Affairs made after consulting with the Minister of Public Safety and Emergency Preparedness," establish a list of foreign states that support terrorism, if "the Governor-in-Council is satisfied that there are reasonable grounds to believe that the foreign state supported or supports terrorism."

de mesures pour favoriser les relations diplomatiques, y compris le fait que l'État accréditant doit accorder l'immunité diplomatique aux membres du personnel diplomatique. Le Canada a satisfait à ses obligations en vertu de la Convention de Vienne par l'intermédiaire de la Loi sur les missions étrangères et les organisations internationales.

D'autre part, la Loi portant sur l'immunité des États se distingue de la loi sur l'immunité diplomatique, et son contenu découle largement des pratiques des États et de coutumes. De nombreuses pratiques généralement acceptées, comme les activités commerciales, sont des exceptions en ce qui concerne l'immunité des États. Certaines d'entre elles sont codifiées dans un traité sur l'immunité des États adopté en 2004, qui est connu sous le nom de Convention des Nations Unies sur les immunités juridictionnelles des États et de leurs biens. Le Canada n'est pas un signataire de ce traité, qui jusqu'à ce jour a été ratifié par seulement 10 États.

En termes généraux, la loi sur l'immunité diplomatique prévoit des restrictions sur la compétence des États en ce qui concerne les diplomates accrédités et impose aux États des limites en ce qui concerne les États et leurs biens. La distinction entre l'immunité diplomatique et l'immunité des États que l'on retrouve en droit international existe également en droit canadien. L'article 16 de la Loi portant sur l'immunité des États se lit comme suit :

Les dispositions de la *Loi sur l'extradition*, de la *Loi sur les forces étrangères présentes au Canada* et de la *Loi sur les missions étrangères et les organisations internationales* l'emportent sur les dispositions incompatibles de la présente loi.

Autrement dit, en cas de litige entre la Loi sur l'immunité des États et la Loi sur les missions étrangères et les organisations internationales, la Loi sur l'immunité des États ne s'appliquerait pas au litige.

J'ai cru comprendre qu'au cours de votre dernière réunion, des questions ont été aussi soulevées quant à savoir si les modifications à la Loi sur l'immunité des États prévues dans le projet de loi S-7 seraient incompatibles avec les obligations du Canada en vertu de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques. En deux mots, il n'y aurait aucune incompatibilité. Les obligations du Canada sont mises en œuvre en vertu d'une autre loi, la Loi sur les missions étrangères et les organisations internationales, et les modifications prévues à la Loi sur l'immunité des États n'auront aucune incidence sur ces obligations.

La deuxième question portait sur le processus qui serait utilisé pour l'inscription des États. Comme des collègues de Sécurité publique Canada l'ont indiqué, l'examen approfondi de cette question n'a pas encore été entrepris. Le projet de loi prévoit que le gouverneur en conseil peut, « sur la recommandation du ministre des Affaires étrangères faite après consultation du ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile », établir une liste sur laquelle il peut inscrire tout État étranger qui soutient le terrorisme si « le gouverneur en conseil est convaincu qu'il existe des motifs raisonnables de croire que cet État soutient ou a soutenu le terrorisme. »

If the bill passes into law, DFAIT will prepare a list of countries based on a preliminary assessment of whether countries have been known to provide support to an entity listed under the Criminal Code.

An intelligence analysis process would be initiated to assess each case against the strict criteria set out in the terrorism provisions of the Criminal Code. Proposed new section 2.1 of the bill provides that the acts or omissions that constitute state support for terrorism are those listed in sections 83.02 to 83.04 or 83.18 to 83.23 of the Criminal Code. These acts include financing terrorism and participating in or contributing to the activity of a terrorist group.

Foreign Affairs and International Trade Canada would be the central repository for collecting and analyzing the information. In parallel to the intelligence analysis, DFAIT would also identify potential risks and consequences associated with proposed listings, including those pertaining to Canada's diplomatic relations with the state in question and to foreign policy and economic considerations and other Government of Canada priorities. In conducting this assessment, DFAIT would consult with other interested departments.

Given that this bill is still at a preliminary stage, DFAIT has not yet begun the research and analysis that would be required to make these recommendations to the minister.

**The Chair:** Thank you.

Mr. Adsett, did you want to add to that, or will you only help with any questions that come up in your area of responsibility?

**Hugh Adsett, Director, Criminal, Security and Diplomatic Law Division, Foreign Affairs and International Trade Canada:** I will be happy to help with questions.

**The Chair:** That is very much appreciated.

I have a generic question about the way in which the list would be prepared. If I were the ambassador for the Kingdom of Saudi Arabia here in Ottawa, while there may be a series of stories about various parts of Saudi society that may or may not be supporting terrorist activities in other parts of the world, I would have a very strong view about my country never being listed on any formal list that Foreign Affairs and International Trade Canada might have.

How might I make representations in that respect, if I heard that there was some risk of that happening unjustifiably, in my view as the ambassador?

Second, would the Canadian public who have various concerns from various communities about how the list is put together have a chance to make representations on the final content of the list? Clearly, one's right to litigate under the provisions of the bill before us today is severely constrained by whether or not there is a country that is on that list and, therefore, is subject to potential litigation on the provisions of this law.

Si le projet de loi est adopté, le MAECI préparera une liste de pays fondée sur une évaluation préliminaire des pays qui sont reconnus avoir soutenu une entité inscrite dans le Code criminel.

Un processus d'analyse des renseignements de sécurité serait mis en œuvre pour évaluer chaque cas en fonction de critères stricts établis dans la partie du Code criminel qui porte sur le terrorisme. Le nouvel article 2.1 proposé dans le projet de loi prévoit que les actes ou les omissions sur lesquels on se base pour déterminer si un État soutient le terrorisme sont ceux qui sont sanctionnés par l'un des articles 83.02 à 83.04 ou 83.18 à 83.23 du Code criminel. Ces actes comprennent le financement du terrorisme et la participation ou la contribution aux activités d'un groupe terroriste.

Le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international serait le dépôt central responsable de la collecte et de l'analyse des renseignements. Parallèlement, le MAECI déterminerait les risques éventuels et les conséquences associées aux inscriptions proposées, y compris celles qui concernent les relations diplomatiques du Canada avec l'État en cause et les questions liées à la politique étrangère, à l'économie et aux autres priorités du gouvernement du Canada. Au cours de ces évaluations, le MAECI consulterait les autres ministères concernés.

Étant donné que ce projet de loi n'en est qu'à l'étape préliminaire, le MAECI n'a pas encore commencé la recherche et l'analyse qui seraient nécessaires pour faire ces recommandations au ministre.

**Le président :** Merci.

Monsieur Adsett, voudriez-vous ajouter quelque chose à cela, ou allez-vous simplement aider à répondre aux questions qui concernent votre champ de compétence?

**Hugh Adsett, directeur, Direction du droit criminel, de la sécurité et des traités, Affaires étrangères et Commerce international Canada :** Je serai heureux d'aider à répondre aux questions.

**Le président :** Nous vous en saurons gré.

J'ai une question générale au sujet de la façon dont la liste sera préparée. Si j'étais l'ambassadeur de l'Arabie saoudite en poste ici à Ottawa, tandis qu'il pourrait y avoir une série d'histoires au sujet de diverses parties de l'Arabie saoudite qui appuieraient ou non des activités terroristes dans d'autres parties du monde, j'aurais une opinion très arrêtée à propos du fait que mon pays pourrait un jour être inscrit sur une liste du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international.

De mon point de vue d'ambassadeur, comment pourrais-je faire connaître mon opinion si j'entendais parler qu'il existait un risque que cela se produise sans aucune justification?

Deuxièmement, les Canadiens de diverses communautés, qui ont toutes sortes de préoccupations quant à la façon dont la liste est dressée, auront-ils la chance de présenter leurs observations au sujet de la liste finale? En vertu du projet de loi que nous examinons aujourd'hui, le droit d'une personne de contester est fortement limité, sans l'ombre d'un doute, selon qu'un pays soit sur la liste ou non. En conséquence, ce droit pourrait être limité par les dispositions de cette loi.



Any advice or counsel you could offer, I am sure, would be of great value to the committee.

**Mr. Sproule:** Thank you, Mr. Chair. Let me begin by reiterating that the modalities of this review mechanism are still to be worked out. Therefore, it would be premature for me to speculate in too much detail.

With respect to the first consideration that you mentioned, namely, input about Saudi Arabia and their views, presumably it would include our experts in the department, our geographic divisions, who are in constant touch with the various governments that they look after to advise and provide that type of background information.

**The Chair:** Could I ask, again, where you think you would find yourselves in the event that the Islamic Republic of Iran, which protests directly that it has no linkage with either Hamas or Hezbollah, other than a spiritual one, but is viewed by our own security services as being in some way connected with the support of terrorist activities or groups that are on our Canadian list of terrorist groups, were placed on that list? Do you have any sense of how that might be addressed? Clearly, their diplomatic representatives here would take a strong view that it would be an act of some hostility to define them as formal sponsors of terrorist activity one way or another.

With respect to the other countries that will fall in and out of that category over time — and if you do not have an answer because the process has not been elaborated, that is fine — is it fair for us to conclude, as members of this committee, that advice from this committee in its report on how that process might operate would be of value to the public service in this circumstance? Would that be an inappropriate and wildly optimistic conclusion on my part?

**Mr. Sproule:** Advice from Parliament is always valuable and welcome. We would welcome any advice and recommendations that this committee might have.

**The Chair:** Thank you, Mr. Sproule.

**Senator Jaffer:** I wish to thank both of you for coming here. I have some preliminary questions. If I do not finish, maybe I can go on the second round.

Did I understand you correctly to say that, for some of the questions that we raised last week on the list and other matters, not enough research has been done for you to be able to give us a response? For example, what are the criteria for forming the list? Did you say that not enough research has been done for you to tell us today what the criteria would be?

**Mr. Sproule:** We need to elaborate the modalities for the consideration of states that could possibly be part of that list. Therefore, it is premature for me to speak at this stage about what those might be because they have not been developed.

Je suis certain que tout conseil que vous pourriez nous fournir nous sera très utile.

**M. Sproule :** Merci, monsieur le président. Permettez-moi tout d'abord de répéter que les modalités de ce mécanisme d'examen restent toujours à établir. Par conséquent, il serait trop tôt pour que je m'aventure à en parler trop en détail.

En ce qui concerne le premier point que vous avez mentionné, notamment ce que vous avez dit au sujet de l'Arabie saoudite et de son point de vue, on suppose que cela inclurait les spécialistes du ministère, nos divisions qui traitent des questions de politique étrangère, qui entretiennent des relations continues avec les gouvernements dont ils s'occupent, ce qui leur permettra de nous conseiller et de nous fournir ce genre de renseignements.

**Le président :** Pourrais-je demander, encore une fois, dans quelle position vous vous retrouveriez si l'Iran, qui réfute les allégations selon lesquelles il aurait des liens — autres que spirituels — avec le Hamas ou le Hezbollah, mais que nos propres services de sécurité considèrent comme impliqué, d'une façon ou d'une autre, dans le soutien à des activités terroristes ou à des groupes qui se trouvent sur la liste canadienne des groupes terroristes, était inscrit sur cette liste? Avez-vous une idée de la façon dont on pourrait s'en occuper? Il ne fait pas de doute que ses représentants diplomatiques verraient le fait qu'on les considère officiellement, d'une façon ou d'une autre, comme des commanditaires d'activités terroristes comme un acte hostile.

En ce qui concerne les autres pays qui, au fil du temps, vont se retrouver à entrer et sortir de cette catégorie — et si vous n'avez pas de réponse parce que le processus n'est pas établi, ce n'est pas grave —, est-il juste de conclure, en notre qualité de membres du comité, que dans ces circonstances, les recommandations que le comité fera dans son rapport seront utiles au ministère? En arriverais-je à une conclusion erronée et exagérément optimiste?

**M. Sproule :** Les recommandations du Parlement sont toujours utiles et bienvenues. Nous accueillerons favorablement tout conseil et toute recommandation du comité.

**Le président :** Merci, monsieur Sproule.

**Le sénateur Jaffer :** J'aimerais vous remercier tous les deux d'être venus ici. J'ai des questions préliminaires. Si je ne termine pas, je pourrais les poser au cours de la deuxième série de questions.

Vous ai-je bien entendu dire que, pour certaines des questions que nous avons soulevées la semaine dernière au sujet de la liste, entre autres, il n'y a pas eu assez de recherche pour vous permettre de nous donner une réponse? Par exemple, quels sont les critères pour établir une liste? Avez-vous dit qu'il n'y a pas eu assez de recherche pour vous permettre de nous dire, aujourd'hui, quels seraient ces critères?

**M. Sproule :** Nous devons établir les critères de sélection des États qui pourraient être inscrits sur la liste. Par conséquent, à ce stade, il est trop tôt pour que je puisse vous parler des critères parce qu'ils n'ont pas encore été établis.

As I just said to the chair, we would welcome advice from this committee if it has views about how we might go about our work within the parameters of what has already been set out in the bill, namely, that a recommendation from the Minister of Foreign Affairs would be made in consultation with the Governor-in-Council and his colleague, the Minister of Public Safety.

**Senator Jaffer:** We have been given this bill before us, yet you are saying that you have not thought out how you will put the list together. I find that difficult to rationalize. Is that what you are saying?

**Mr. Sproule:** We know that the main criterion is that there must be reasonable grounds to believe that the state has been in support of terrorism. However, decisions about the modalities for that are for our minister to determine. We will certainly make recommendations to him about how he wishes to go about consideration.

**Senator Jaffer:** Reading the bill carefully, when it comes to the list, I understand that you look at the first ground that you talked about, namely, aiding terrorism. You then ask the departments if that country should be listed. Am I correct?

**Mr. Sproule:** We would utilize resources available in our department, in our experience.

**Senator Jaffer:** No, not your department. Clause 10 states that in exercising the power referred, you would also ask the other departments whether the country should be listed.

**Mr. Sproule:** It specifically sets out that our minister would consult with the Minister of Public Safety. In that process, we would draw on information that we would have, as a government, on activities of the state that is under consideration.

**Senator Jaffer:** You would also look at whether it would be injurious to Canada's international relations, is that right?

**Mr. Sproule:** Yes, indeed.

**Senator Jaffer:** There are some criteria already set out.

**Mr. Sproule:** That is a consideration, yes.

**Senator Jaffer:** Victor Comras, formerly from the U.S. Department of State, testified at our Legal and Constitutional Affairs Committee on this issue. He spoke about the list of designated countries ending up undermining the U.S. legislation. He said that we should not go there, that we should not enact this legislation. His exact words were as follows: "If we had to do it over again, I have no doubt we would have done it without a list." He then went on to say, "Please learn from our lesson. . . . do not make the same mistake."

These are not new remarks to you; you know these remarks. What do you have to say?

**Mr. Sproule:** Senator, I am a public servant. My job is to implement the policy that my government wishes.

**Senator Jaffer:** I understand; you are right.

Comme je viens tout juste de le dire au président, nous accueillerons favorablement les recommandations du comité s'il a une idée de la façon dont nous pourrions faire notre travail en fonction de ce qui a déjà été prévu dans le projet de loi, comme le fait qu'une recommandation du ministre des Affaires étrangères serait faite après consultation du gouverneur en conseil et de son collègue, le ministre de la Sécurité publique, notamment.

**Le sénateur Jaffer :** Ce projet de loi nous a été renvoyé, mais vous dites que vous n'avez pas pensé à la façon dont vous allez dresser la liste. J'ai de la difficulté à comprendre. Est-ce bien ce que vous dites?

**M. Sproule :** Nous savons que le principal critère, c'est que nous devons avoir de bonnes raisons de croire que l'État a soutenu le terrorisme. Cependant, les décisions relatives aux modalités relèvent du ministre. Nous allons certainement lui faire part de nos recommandations en ce qui concerne la marche à suivre pour ce faire.

**Le sénateur Jaffer :** En ce qui concerne la liste, lorsqu'on lit le projet de loi attentivement, j'en déduis que vous considérez d'abord le premier critère dont vous avez parlé, c'est-à-dire le soutien au terrorisme. Vous demandez ensuite aux ministères si ce pays devrait être inscrit sur la liste. Ai-je raison?

**M. Sproule :** Selon notre expérience, nous utiliserions les ressources auxquelles notre ministère a accès.

**Le sénateur Jaffer :** Non, pas votre ministère. L'article 10 stipule que dans l'exercice de ce pouvoir, vous demanderiez également aux autres ministères si le pays devrait être inscrit.

**M. Sproule :** La loi énonce précisément que notre ministre consulterait le ministre de la Sécurité publique. Au cours du processus, nous nous servirions des renseignements que nous aurions à notre disposition, à titre de gouvernement, sur les activités de l'État en cause.

**Le sénateur Jaffer :** Vous examinerez aussi la possibilité que la mesure soit préjudiciable aux intérêts du Canada sur le plan des relations internationales, n'est-ce pas?

**M. Sproule :** Oui, tout à fait.

**Le sénateur Jaffer :** Des critères ont déjà été établis.

**M. Sproule :** Nous prenons aussi ce fait en considération, oui.

**Le sénateur Jaffer :** Victor Comras, un ancien employé du département d'État américain, a témoigné sur la question devant le Comité des affaires juridiques et constitutionnelles. Il a expliqué que la liste de pays désignés a eu pour résultat de miner la loi américaine. Il nous a recommandé de ne pas procéder ainsi, de ne pas adopter le projet de loi. Voici ce qu'il a dit exactement : « S'il fallait tout refaire, je suis persuadé que nous nous passerions de cette liste. » Il a aussi ajouté : « Je vous invite à tirer une leçon de notre expérience. [...] ne faites donc pas la même erreur. »

Ce n'est pas la première fois que vous entendez ces remarques; vous les connaissez. Qu'avez-vous à répondre?

**M. Sproule :** Sénateur, je suis fonctionnaire. Mon rôle est d'instaurer les politiques selon la volonté de mon gouvernement.

**Le sénateur Jaffer :** Je comprends; vous avez raison.

**Mr. Sproule:** I would leave a response to that question perhaps to one of our ministers.

**Senator Jaffer:** You are right. We will get the minister to come here. You are absolutely correct. I wanted you to say that so I could tell the chair that we need the minister to come. Thank you very much.

My last question is about treaties. I raised the Vienna convention, and you gave a thorough answer, so I will not ask you about that. Are there any other treaties that would be affected by this legislation?

**Mr. Sproule:** Not to my knowledge, but I will ask my colleague in case I have omitted something.

**Mr. Adsett:** To follow up on Mr. Sproule's answer, not to my knowledge either; I do not know of any treaties to which Canada is party that would be affected by this legislation.

**Senator Wallin:** Just a quick point on your reference earlier to modalities. When you make reference to modalities, do you mean that you would deal with this through regulation, as most other laws are dealt with?

**Mr. Sproule:** I was referring to the procedures that would be set up for consideration: in the form of a committee in terms of who would be consulted with when elaborating a list; all the procedures that would be in place before a minister made a formal recommendation to the Governor-in-Council.

**Senator Wallin:** It is before the fact, not after the fact; that is what you are talking about?

**Mr. Sproule:** Yes.

**Senator Wallin:** The regulation would spell out how, when, where and why.

**Mr. Sproule:** Yes; that is, once we have a Governor-in-Council decision.

**Senator Wallin:** What is your assessment, if you have done one as such, of the purpose of this? I know it seems pretty clear that it is compensation for victims. There is a sense of redress or closure or maybe even empowerment. However, there is also the second strand, which is that this is a way to get at those that fund terrorism, be they states or whatever, and the funding of terrorism in general. Is that reason enough, on its own merit, to proceed with some form of legislation that would capture that?

**Mr. Sproule:** I see this legislation as first and foremost a deterrent to states who may contemplate such activities. I think that is set out in the bill itself as a primary purpose.

**Senator Wallin:** Anything else would be what?

**Mr. Sproule:** There are other secondary purposes, too. I think a decision has been made by the sponsors of the legislation, and their purpose would also be to ensure that that was backed up with some concrete action.

**M. Sproule :** Je demanderais peut-être plutôt à l'un de nos ministres de répondre à la question.

**Le sénateur Jaffer :** Vous avez raison. Nous allons inviter le ministre à se présenter devant le comité. Vous avez tout à fait raison. Je voulais que vous donniez cette réponse pour que je puisse dire au président qu'il faut que le ministre compare. Merci beaucoup.

Ma dernière question porte sur les traités. J'ai parlé de la Convention de Vienne, et vous avez présenté une réponse détaillée; je ne vous interrogerai donc pas à ce sujet. Y a-t-il d'autres traités sur lesquels la mesure législative aurait une incidence?

**M. Sproule :** Pas à ma connaissance, mais je demanderais à mon collègue de répondre au cas où j'aie omis quelque chose.

**M. Adsett :** Pour ajouter à la réponse de M. Sproule, pas à ma connaissance non plus; je ne suis au courant d'aucun traité auquel le Canada est partie sur lequel la mesure législative aurait une incidence.

**Le sénateur Wallin :** J'aimerais revenir brièvement sur ce que vous avez dit au sujet des modalités. Lorsque vous parlez de modalités, entendez-vous que vous traiterez de la question au moyen de règlements, comme on le fait avec la plupart des lois?

**M. Sproule :** Je parlais des procédures qui seraient établies et qu'il faudrait considérer — sous la forme d'un comité pour déterminer qui serait consulté au moment de dresser la liste —; toutes les procédures qui seraient instaurées avant qu'un ministre présente une recommandation officielle au gouverneur en conseil.

**Le sénateur Wallin :** Vous parlez de ce qui sera fait avant et non après, c'est bien cela?

**M. Sproule :** Oui.

**Le sénateur Wallin :** Le règlement expliquerait comment, quand, où et pourquoi.

**M. Sproule :** Oui, une fois que le gouverneur en conseil aura pris une décision.

**Le sénateur Wallin :** À votre sens — si vous vous êtes penchés sur la question —, quel est le but de la mesure? Je sais qu'il semble plutôt clair qu'elle vise à donner une compensation aux victimes. On y sent une volonté de réparer ou de donner aux victimes la possibilité de tourner la page ou même peut-être de prendre en main leur destin. Or, il y a aussi le second volet, celui en vertu duquel la mesure servira à s'attaquer à ceux qui financent le terrorisme, qu'il s'agisse d'États ou d'autres entités, et au financement du terrorisme. La raison donnée suffit-elle, ses mérites sont-ils suffisants pour qu'on adopte une mesure législative qui englobe le tout?

**M. Sproule :** À mon sens, la mesure législative vise d'abord et avant tout à décourager les États qui considèrent la possibilité de mener des activités de ce genre. Je pense que c'est l'objectif principal qui est décrit dans le projet de loi même.

**Le sénateur Wallin :** Quels seraient les autres objectifs?

**M. Sproule :** Il y a également d'autres objectifs secondaires. Je pense que les parrains de la mesure législative ont pris une décision, et ils viseraient aussi à faire en sorte que le tout soit appuyé par des mesures concrètes.

**Senator Wallin:** Do you think this actually addresses the issue, though, of the financing of terror, those who have money, whether it is state-sponsored or indirectly state-sponsored through the acknowledgement or the acceptance of drug lordism or whatever it may be?

**Mr. Sproule:** We have one other example, an international example of a country that has similar legislation. There have been judgments of considerable amounts in favour of the plaintiff, although my understanding is that only a small proportion of that has been realized as compensation.

**Senator Wallin:** Is your department concerned, in terms of your assessment of this, about retaliatory action or that others may then, in turn, point to Air India or the Toronto 18, saying that we are just as subject to this as anyone else?

How has that been assessed in terms of looking at the legislation?

**Mr. Sproule:** Among the criteria that can be considered by our minister, in consultation with the Minister of Public Safety, are considerations such as you set out; namely, the effect it might have on our diplomatic and commercial relations, our security stance, and so on.

**Senator Wallin:** Has this been considered and accepted as reasonable?

**Mr. Sproule:** There is the opportunity for the minister to consider all those factors.

**Senator Furey:** Thank you, gentlemen, for coming today.

I have a couple of questions. I want to talk a little about the troublesome listing provision that seems to be causing some confusion.

Before we go to that, I want to draw your attention, Mr. Sproule, to clause 4(4) of the bill, which speaks to an arbitration clause, basically. The language is not mandatory, as you can see, but it sort of gives, I would suggest, the defendant country something to hang its hat on. Lawyers in the room will know that when you go banging on a judge's door, if you are looking for certain types of remedies, one of the first questions you will be asked is whether there are other remedies available to you that you have not exhausted, especially certain types of remedies.

Why is this clause there? Is it because of any foreign relations issues that Canada has with other countries, or is it a result of contractual relationships that we may have or treaties that we may have signed? Can you shed any light on that?

**The Chair:** If I could, Senator Furey, we did ask this precise question in your absence. The clarity we received from the officials from the Department of Justice Canada was that the mere fact that one has launched a request for arbitration would not impede someone from seeking litigation. That is a little off topic.

**Le sénateur Wallin :** Or, à votre avis, est-ce que la mesure s'attaque vraiment à la question du financement de la terreur par ceux qui ont de l'argent, qu'ils soient appuyés directement ou indirectement par l'État au moyen notamment de la reconnaissance ou de l'acceptation des barons de la drogue?

**M. Sproule :** Il existe un autre exemple, à l'échelle internationale, d'un pays qui a une loi semblable. Là, des décisions ont été rendues en faveur du plaignant, quoique je crois comprendre que seule une petite proportion des sommes importantes qui y étaient associées a été accordée sous la forme de compensation.

**Le sénateur Wallin :** Selon votre appréciation de la question, votre ministère craint-il qu'il y ait représailles ou que d'autres soulèvent à leur tour l'attentat commis contre Air India ou les 18 de Toronto pour montrer que de telles choses peuvent tout aussi bien se produire ici qu'ailleurs?

Quelles conclusions ont été tirées sur ce plan dans le cadre de l'examen de la mesure législative?

**M. Sproule :** Les critères qui peuvent être pris en considération par notre ministre, en consultation avec le ministre de la Sécurité publique, comprennent des préoccupations comme celles que vous venez de mentionner; notamment, les conséquences potentielles de la mesure sur nos relations diplomatiques et commerciales, sur notre sécurité et ainsi de suite.

**Le sénateur Wallin :** Les préoccupations ont-elles été prises en considération et ont-elles été jugées raisonnables?

**M. Sproule :** Le ministre a la possibilité d'examiner tous ces facteurs.

**Le sénateur Furey :** Merci d'être ici aujourd'hui, messieurs.

J'ai quelques questions. J'aimerais aborder brièvement la disposition épineuse visant l'établissement de la liste, qui semble la source d'une certaine confusion.

Or, avant de me pencher sur ce sujet, j'aimerais attirer votre attention, monsieur Sproule, sur le paragraphe 4(4) du projet de loi, qui contient essentiellement une clause d'arbitrage. Ce qui y est prévu n'est pas obligatoire, comme vous pouvez le constater; or, j'avancerais que la clause donne en quelque sorte au pays défendeur une disposition à laquelle se raccrocher. Les avocats ici présents savent que si vous allez cogner à la porte d'un juge à la recherche de certains types de recours, l'une des premières questions qu'il vous posera, c'est si vous avez épuisé toutes les autres voies de recours possibles, en particulier certaines formes de recours.

Pourquoi le projet de loi contient-il cette clause? Est-ce en raison de difficultés qui existent entre le Canada et d'autres pays sur le plan des relations extérieures, de relations contractuelles que nous entretenons ou de traités que nous avons signés? Pouvez-vous apporter certaines précisions?

**Le président :** Si vous me permettez, sénateur Furey, nous avons posé exactement la même question pendant votre absence. La précision que nous avons reçue des agents du ministère de la Justice Canada, c'est que le seul fait d'avoir présenté une demande d'arbitrage n'empêcherait pas quelqu'un d'intenter une action. Nous nous éloignons un peu de notre sujet.

**Senator Furey:** I read that, chair, but I want to delve a little deeper into this.

**The Chair:** By all means. I am sorry to interrupt.

**Mr. Sproule:** Yes, it is permissive, not mandatory. I believe the thinking was exactly what was set out in the provision itself, which is that it would provide states with an opportunity to settle lawsuits beforehand, particularly for acts that may have happened within their own territory.

**Senator Furey:** That is one way of looking at it, and I agree it can be looked at that way. I perhaps have more of a complicated way of looking at it. I see it as being used by states as a stumbling block, a delay tactic, and another way of not addressing the issue that plaintiffs raise. However, that is probably a debate that could go on forever.

On the listing matter, I cannot see, for the life of me, how we could exclude government or DFAIT or the Governor-in-Council when it comes to creating a list of countries under this act. As you know, some critics of this act — and if not exactly this act, certainly other iterations of this act — have said that a listing provision by government will tend to politicize, if not overly politicize, the process. We already have such an arrangement, as you pointed out, in section 83 of the Criminal Code with respect to listing.

What manner of chaos will we create if we do not have a listing provision, if we go to some of the suggestions that others are making, such as let us deal with countries that do not have extradition treaties with Canada, for example? If you have an extradition treaty with Canada, you will not be listed. If you do not have an extradition treaty with Canada, you will be listed.

What manner of chaos will this create with respect to our whole foreign affairs policy?

**Mr. Sproule:** I will begin by addressing specifically the extradition treaty existence as a basis for which to establish.

As you probably know, senator, there are many countries with which we do not have extradition arrangements, many of which we consider to be countries with similar values and strong legal systems. The reasons for not having extradition treaties with certain countries are numerous. It certainly is not restricted to the fact that we have legal systems that are very different or that we would not see as the same as ours or of the same value or level as ours.

Given the many reasons extradition arrangements have not been made with many countries, separate and apart from considerations in this case, we do not believe that that would be the best basis upon which to judge which states to include and which states not to include on a list.

**Le sénateur Furey :** J'ai lu ce que vous venez de dire, monsieur le président, mais je veux approfondir un peu la question.

**Le président :** Je vous en prie. Pardonnez l'interruption.

**M. Sproule :** Oui, ce que la clause prévoit est facultatif, et non obligatoire. Je crois que l'idée était exactement ce qui est énoncé dans la disposition, soit que la clause permettrait aux États de régler les poursuites au préalable, en particulier en ce qui a trait aux actes accomplis sur leur territoire.

**Le sénateur Furey :** Vous venez de décrire l'une des façons d'interpréter la clause, et je suis d'accord qu'on peut la comprendre ainsi. L'interprétation que j'en fais est peut-être plus compliquée. À mon sens, les États pourraient se servir de la disposition comme d'une pierre d'achoppement, d'une tactique dilatoire et d'une façon additionnelle de ne pas traiter les dossiers présentés par les plaignants. Or, le débat sur la clause pourrait sûrement se poursuivre indéfiniment.

Au sujet de la liste, je ne comprends tout simplement pas comment on peut exclure le gouvernement, le MAECI ou le gouverneur en conseil de l'élaboration d'une liste de pays en vertu de la loi. Comme vous le savez, certains opposants à la mesure législative — et sinon précisément à celle-ci, certainement à ses autres versions — ont déclaré qu'une disposition visant l'établissement d'une liste par le gouvernement risque de politiser, voire de politiser à outrance, le processus. Comme vous l'avez souligné, il existe déjà une disposition de ce genre à l'article 83 du Code criminel.

Quel chaos sèmerons-nous si nous n'adoptons pas une disposition visant l'établissement d'une liste, si nous suivons certaines des suggestions présentées par d'autres, par exemple : occupons-nous des pays qui n'ont pas conclu de traités d'extradition avec le Canada? Si vous êtes partie d'un traité d'extradition avec le Canada, vous ne serez pas inscrit sur la liste. Sinon, vous le serez.

Quel chaos cette façon de procéder sèmera-t-elle par rapport à notre politique en matière d'affaires étrangères?

**M. Sproule :** Je vais aborder d'abord précisément l'idée de fonder l'inscription à la liste sur l'existence de traités d'extradition.

Comme vous le savez probablement, sénateur, nombreux sont les pays avec lesquels nous n'avons pas conclu d'ententes relatives à l'extradition; nous considérons beaucoup d'entre eux comme des pays ayant des valeurs semblables aux nôtres et un système judiciaire solide. Par ailleurs, il y a de multiples raisons qui expliquent pourquoi nous n'avons pas conclu de traités d'extradition avec certains pays, et elles ne se limitent certainement pas au fait que nos systèmes judiciaires diffèrent grandement les uns des autres ou que nous percevons les leurs comme étant dissemblables au nôtre, ou même comme n'ayant pas la même valeur ou n'étant pas au même niveau.

Compte tenu de la multiplicité des raisons pour lesquelles nous n'avons pas conclu de traités d'extradition avec nombre de pays, raisons qui sont distinctes des considérations relatives au sujet à l'étude, à notre avis, ce fait ne constituerait pas la meilleure condition sur laquelle se fonder pour déterminer quels États inscrire sur la liste.

**Senator Furey:** Bypassing the Governor-in-Council when it comes to listing, when I looked at some of the other commentaries, could only mean that judges all across the country would be making the decisions with respect to claims that were brought to them. In other words, judges across the country would be making decisions with respect to who will be on a terrorist list and who will not. What sort of havoc would that create with our foreign affairs policy?

**Mr. Sproule:** I am a lawyer, and I am comfortable with the judiciary. However, I am also a public servant, so I am also comfortable, of course, with our Governor-in-Council making those decisions.

**Senator Furey:** I was not meaning to cast any aspersions on our judiciary. However, we would essentially have judges in different parts of the country making decisions based on completely different sets of facts that I think, in the end, would seriously impact on our foreign relations with the countries that have been dealt with. The act will have no guide in it for the judges to use, that I can see, that would create any consistency.

It is not really a question of whether or not the judges have the competence to do it — they certainly do; however, the application of it would have no consistency. That is the issue I am trying to get at.

**Mr. Sproule:** I think most commentators and observers would see something as important as this as a Crown prerogative.

**Senator Furey:** In response to Senator Wallin's question about the purpose, you mentioned that really the nuts and bolts of this bill are to serve as a deterrent for countries. From what I have seen and heard from the people who are involved in this, I think they would much prefer to see this as actually creating a remedy for victims, and that that should really be the sum and substance of it. Do you not see it that way?

**Mr. Sproule:** I see it that way, but my answer was predicated on the first important aspect and purpose that I saw. However, you are quite right; that is another purpose of the bill.

**Senator Tkachuk:** My question is a follow-up to Senator Furey's question on extradition treaties with Canada and those countries with which we do not have extradition treaties. You mentioned that many countries have similar values and legal systems. How many would there be?

**Mr. Sproule:** How many countries with similar values and legal systems are there?

**Senator Tkachuk:** Yes, and those with which we do not have an extradition treaty?

**Mr. Sproule:** I thought I had heard that there are more than 100 countries, but I could be wrong.

**Senator Tkachuk:** With how many do we not have an extradition treaty?

**Mr. Sproule:** I think dozens. For example, we do not have an extradition treaty with Ireland.

**Le sénateur Furey :** Le fait de ne pas passer par le gouverneur en conseil pour établir la liste, comme certains commentaires que j'ai lus suggèrent de le faire, voudrait dire que les juges de partout au pays prendraient les décisions sur les demandes qui leur seraient présentées. Autrement dit, ce serait les juges de tous les coins du pays qui décideraient qui inscrire sur la liste de terroristes et qui ne pas inscrire. Quels ravages cette façon de procéder ferait-elle dans notre politique en matière d'affaires étrangères?

**M. Sproule :** Je suis avocat et je fais confiance au système judiciaire. Toutefois, je suis aussi fonctionnaire, ce qui signifie, bien sûr, que je suis également à l'aise à l'idée que ce soit le gouverneur en conseil qui prenne les décisions.

**Le sénateur Furey :** Je ne tentais aucunement de calomnier notre système judiciaire. Or, le résultat serait essentiellement que les juges de différents coins du pays prendraient des décisions fondées sur des facteurs tout à fait distincts, ce qui finirait, à mon avis, par avoir des conséquences considérables sur nos relations extérieures avec les pays concernés. Je ne vois rien dans la loi qui servirait de guide aux juges et qui permettrait une certaine uniformité.

La question n'est pas vraiment de déterminer si les juges ont les compétences nécessaires pour ce faire — ils les ont certainement; or, il n'y aurait aucune uniformité dans la façon d'appliquer la loi. Voilà le point auquel je voulais en venir.

**M. Sproule :** Je pense que la plupart des commentateurs et des observateurs considéreraient une question d'une telle importance comme relevant de la prérogative de la Couronne.

**Le sénateur Furey :** Dans votre réponse à la question du sénateur Wallin au sujet de l'objectif, vous avez mentionné que le but réel du projet de loi est de servir de moyen de dissuasion pour les pays. Selon ce que j'ai vu et entendu, je pense que les personnes qui participent à l'initiative préféreraient de beaucoup que la mesure permette en fait d'introduire un recours pour les victimes et que ce soit là le véritable fond du projet de loi. N'êtes-vous pas d'accord?

**M. Sproule :** Je suis d'accord, mais ma réponse était fondée sur le premier objectif et aspect important que j'y ai vu. Toutefois, vous avez tout à fait raison; c'est aussi l'un des buts du projet de loi.

**Le sénateur Tkachuk :** J'ai une question complémentaire à celle du sénateur Furey au sujet des traités d'extradition du Canada et des pays avec lesquels nous n'en avons pas conclu. Vous avez mentionné que de nombreux pays ont des valeurs et un système judiciaire semblables aux nôtres. Combien y en a-t-il?

**M. Sproule :** Combien de pays ont des valeurs et un système judiciaire semblables aux nôtres?

**Le sénateur Tkachuk :** Oui, et les pays avec lesquels nous n'avons pas de traité d'extradition?

**M. Sproule :** Je pensais avoir entendu qu'il y en a plus de 100, mais je peux me tromper.

**Le sénateur Tkachuk :** Quel est le nombre de pays avec lesquels nous n'avons pas de traité d'extradition?

**M. Sproule :** Des douzaines, je crois. Par exemple, nous n'en avons pas avec l'Irlande.

**Senator Tkachuk:** I understand that. With how many do we not have an extradition treaty?

**Mr. Sproule:** We do not have an extradition treaty with 110 countries.

**Senator Tkachuk:** Of those, how many countries have similar values and legal systems to Canada?

**Mr. Sproule:** Senator, I do not know.

**Senator Tkachuk:** Outside of maybe Ireland, who else?

**Mr. Sproule:** Australia; there are others, but I do not know them.

**Senator Tkachuk:** I am asking because this is important. Senator Furey posed the question, and you cannot dismiss it with a blank answer. If there are many others, then how many are there?

**Mr. Sproule:** Senator, I just would offer that it would be complex.

**Senator Tkachuk:** There are probably not that many; that is what I am trying to get at. I would like to see that list of 110 countries.

**Mr. Sproule:** We would certainly be pleased to provide you with a list of countries with which we do not have extradition treaties.

**The Chair:** It is the countries with whom we do not have extradition treaties that would, should they either meet or fail other criteria, be eligible to be put on the list of countries that could be sued under the provisions of Bill S-7; is that correct? If they had an extradition agreement with us already, then Bill S-7 would not apply. One could apply under normal criminal procedures for access to individuals and whatever in those other jurisdictions. Do I understand that to be the case?

**Mr. Sproule:** The proposal did not make it into this bill, but my understanding was that, if we had an extradition treaty with that country, they would not be eligible to be considered to be put on the list.

**The Chair:** That is on a prima facie basis, unless there was evidence to the contrary.

**Mr. Sproule:** That was my understanding. Perhaps the authors of earlier bills could speak more authoritatively.

**Senator Tkachuk:** That would be the rationale for not having it in the bill. I am trying to further Senator Furey's query because I did not think the answer was adequate. I am trying to figure out if the reason that we do not have the question of extradition as countries that could be sued because we do not have an agreement with them, and you said there were many countries that have similar values and legal systems. I took that to be the reason for that being put aside and that we are now at a list system. That is why I asked the question about how many would there be that would have similar legal systems and values to us.

**Le sénateur Tkachuk :** Je vois bien, mais avec combien de pays nous n'avons pas de traité d'extradition?

**M. Sproule :** Nous n'avons pas de traité d'extradition avec 110 pays.

**Le sénateur Tkachuk :** De ce nombre de pays, combien ont des valeurs et un système juridique comparables à ceux du Canada?

**M. Sproule :** Je ne sais pas, monsieur le sénateur.

**Le sénateur Tkachuk :** Mis à part peut-être l'Irlande, quel autre pays?

**M. Sproule :** L'Australie; il y en a d'autres, mais j'ignore lesquels.

**Le sénateur Tkachuk :** Je vous pose la question parce que c'est important. Le sénateur Furey vous a posé la même question et vous ne pouvez pas éviter d'y répondre. S'il y en a beaucoup d'autres, alors combien y en a-t-il?

**M. Sproule :** Monsieur le sénateur, tout ce que je peux dire, c'est que la réponse à cette question est complexe.

**Le sénateur Tkachuk :** Ils n'y en a probablement pas autant; c'est ce que j'essaie de vous faire dire. J'aimerais voir cette liste de 110 pays.

**M. Sproule :** Nous serons ravis de vous fournir la liste des pays avec lesquels nous n'avons pas de traité d'extradition.

**Le président :** Ce sont ces pays, avec lesquels nous n'avons pas de traité d'extradition qui, selon qu'ils répondent ou non aux critères, pourraient être inscrits dans la liste des pays susceptibles de poursuites au titre des dispositions du projet de loi S-7, n'est-ce pas? S'ils ont déjà un traité d'extradition avec nous, le projet de loi S-7 ne s'appliquerait donc pas. Quelqu'un pourrait engager une procédure pénale pour avoir accès à des particuliers ou à toute autre partie dans ces pays. Est-ce bien cela?

**M. Sproule :** La proposition n'a pas été incluse dans le projet de loi, mais j'ai cru comprendre que, si nous avions un traité d'extradition avec un pays, ce dernier ne pourrait pas être inscrit dans la liste.

**Le président :** Ce serait de prime abord, sauf en cas de preuves indiquant le contraire.

**M. Sproule :** C'est ce que j'avais compris. Peut-être que les auteurs des projets de loi précédents seraient en mesure d'en dire davantage.

**Le sénateur Tkachuk :** Cela expliquerait pourquoi la proposition n'est pas incluse dans le projet de loi. J'essaie d'approfondir la question du sénateur Furey parce que la réponse ne m'a pas semblé appropriée. J'essaie de comprendre si l'omission de la question de l'extradition est due au fait que des pays pourraient être poursuivis parce que nous n'avons pas de traité avec eux, et vous avez déclaré que beaucoup de pays ont des valeurs et des systèmes juridiques similaires. Je conclus alors que c'est la raison pour laquelle cette question a été mise de côté et que nous utilisons maintenant un système de liste. Voilà pourquoi je vous ai demandé le nombre de pays qui ont des valeurs et un système juridique comparables aux nôtres.

**Mr. Sproule:** Another explanation that I provided was that there may be other reasons that we do not have an extradition treaty with a particular country.

**Senator Tkachuk:** That could be, but I will wait for the list of 110 countries; I will look at that first.

**The Chair:** We will accept the undertaking to provide us with that list at your earliest convenience. We appreciate that.

**Senator Dallaire:** Senator Tkachuk queried countries that have similar legal systems, and that is fine, but values might be more difficult. You used Ireland as an example. I assume you are not using Northern Ireland as your example because surely that is not necessarily the methodology that we would want to use as criteria for solving problems in our country, although it is moving and advancing progressively.

You are deputy legal adviser, correct?

**Mr. Sproule:** Yes.

**Senator Dallaire:** In that capacity, you are competent to respond to a query directed to the effectiveness of this legislation with respect to its application to our diplomatic activities, are you not? As you said yourself, as a public servant in that role, you can answer a direct question to that specific point.

**Mr. Sproule:** Senator, the decision has been made that this legislation will go ahead. I am not sure if my views on whether it will be effective or not are central anymore. I will do my best to ensure it is implemented as intended and as effectively as possible.

**Senator Dallaire:** By the time it has left the department or the department as part of the matrix that was inputting into this legislation, your input was done at that point and the government has decided to pursue this legislation. You are now here providing us with clarification. However, is that clarification as to your input into that legislation at that time?

**Mr. Sproule:** I am providing you with clarification into the effects and the possible considerations when this legislation becomes law.

**Senator Dallaire:** Right, which is what you were doing when it came across your desk; is that correct?

**The Chair:** I will interrupt if I may, senator. I think it is completely fair to ask a public servant to offer a view as to those instruments that are before us and the way they might operate. As to the advice they may have given in confidence within the department, it is unfair to ask them to share that with us because it puts them in an awkward situation.

**Senator Dallaire:** Thank you for that, and we will leave it at that.

I wish to use an example. We were both in Cambodia in 1992. If this legislation is implemented, what would happen to the people who were tortured and had their assets taken away at the

**M. Sproule :** L'autre explication que j'ai donnée, c'est qu'il peut y avoir d'autres raisons pour lesquelles nous n'avons pas de traité d'extradition avec un pays en particulier.

**Le sénateur Tkachuk :** C'est possible, mais j'attends de voir la liste des 110 pays; c'est ce que je consulterai en premier.

**Le président :** Nous prenons note de l'engagement que vous avez pris de nous communiquer cette liste dans les meilleurs délais et nous vous en remercions.

**Le sénateur Dallaire :** Le sénateur Tkachuk a demandé quels étaient les pays qui ont un système juridique semblable au nôtre, et c'est une bonne question, mais pour ce qui est des valeurs, il serait plus difficile d'y répondre. Vous avez cité l'exemple de l'Irlande. Je suppose que vous ne suivez pas l'Irlande du Nord comme modèle car ce n'est certainement pas l'exemple que nous voudrions utiliser pour régler les problèmes dans notre pays même si là-bas la situation s'améliore progressivement.

Vous êtes conseiller juridique adjoint, n'est-ce pas?

**M. Sproule :** Oui.

**Le sénateur Dallaire :** À ce titre, vous êtes qualifié pour répondre à une question sur l'efficacité du projet de loi au niveau de son application dans le cadre de nos activités diplomatiques, n'est-ce pas? Comme vous l'avez dit, en tant que fonctionnaire à ce poste, vous pouvez répondre à une question directe sur ce point particulier.

**M. Sproule :** Monsieur le sénateur, il a été décidé que le projet de loi aille de l'avant. Je ne suis pas sûr que mon avis sur son efficacité ou inefficacité soit encore important. Je ferai de mon mieux pour veiller à ce qu'il soit mis en œuvre comme prévu est aussi efficacement que possible.

**Le sénateur Dallaire :** Dès qu'il a quitté le ministère qui a recommandé l'inclusion de propositions dans le projet de loi, votre participation est arrivée à terme et le gouvernement a décidé de faire avancer le projet de loi. Vous êtes ici pour nous donner des éclaircissements. Cependant, est-ce que cela clarifie votre participation au projet de loi à cette époque?

**M. Sproule :** Je vous donne des éclaircissements au sujet des effets et des considérations éventuelles suite à la promulgation du projet de loi.

**Le sénateur Dallaire :** Entendu, et c'est ce que vous faisiez quand il a atterri sur votre bureau, n'est-ce pas?

**Le président :** Permettez-moi d'intervenir, monsieur le sénateur. Il me semble tout à fait légitime de demander à un ou une fonctionnaire son avis concernant les instruments que nous examinons et la façon dont ils pourraient fonctionner. Cependant, il n'est pas juste de lui demander de nous faire part des conseils qu'il ou elle a pu donner à titre confidentiel au sein du ministère parce que cela le ou la placerait dans une situation délicate.

**Le sénateur Dallaire :** Merci de le mentionner; je m'en tiendrai là.

J'aimerais utiliser un exemple. Nous étions tous les deux au Cambodge en 1992. Si le projet de loi entre en vigueur, que deviendra-t-il des personnes, qui vivent actuellement au Canada,



time by the Khmer Rouge and who are living now in Canada? Questions remain about the Khmer Rouge and Cambodia and the collection of funds and so on. Would a person be able to use this legislation to go after the Cambodian government or to try to go after whatever is left of the Khmer Rouge structure? What would they go after?

**Mr. Sproule:** Torture is not specifically set out in this bill — it is terrorism, or the support of terrorism. Many would say that a state decision to utilize torture might be part of a more general act of terrorism or that maybe the use of terrorism included torture by one of the entities listed in the legislation.

On the more general question, without talking specifically about any one country, if a state was put on the list, then at that point it would be possible for an action to be brought in a Canadian court. It would also be possible, if there was a finding in another court about support for terrorism, to seek to have that judgment enforced by a Canadian court.

**Senator Dallaire:** If an entity is collecting funds in this country for terrorist activities yet the terrorist activities are occurring in their country, that would not involve us because it is not terrorism specifically against this country; is that right?

**Mr. Sproule:** There would have to be a substantial connection between the individual seeking redress — that is, Canada — and the cause of action. If there is, that would give that person the opportunity to bring an action in Canada.

**The Chair:** If that person is living in Canada as a permanent resident, is that a sufficient connection in your understanding of the law?

**Mr. Sproule:** It is not sufficient in and of itself, but it would be a consideration.

**Senator Dallaire:** I would like to return to the listing process because it is approved when the government implements the legislation.

Is there a methodology by which the criteria and, ultimately, the list would be reviewed by a parliamentary committee or a parliamentary entity that has been created to monitor this application of an entity that has significant ramifications in regard to our position internationally with these other countries?

**Mr. Sproule:** As the bill now stands, the review is by the Minister of Foreign Affairs, no less than every two years.

**Senator Dallaire:** It is by the minister only, so Parliament would not be in any way involved in either setting the criteria or reviewing the list; is that correct?

**Mr. Sproule:** I am not aware of a provision for parliamentary review in the bill.

**Senator Dallaire:** I wanted to bring that specific point up.

mais qui ont été torturées et qui ont perdu leurs biens quand les Khmers rouges étaient au pouvoir? Sera-t-il possible de recourir au projet de loi pour tenter une action contre le gouvernement cambodgien ou pour tenter d'attaquer en justice ce qui reste de l'appareil des Khmers rouges? Des questions sur les Khmers rouges, le Cambodge, la levée de fonds, et cetera, demeurent sans réponse. Que peuvent réclamer ces personnes?

**M. Sproule :** Le projet de loi ne mentionne pas spécifiquement la torture — il y est question de terrorisme ou du soutien au terrorisme. Nombreux sont ceux qui diraient que la décision d'un État de pratiquer la torture pourrait faire partie d'un acte terroriste plus général ou que peut-être le recours au terrorisme incluait de la torture exercée par l'une des entités énumérées dans le projet de loi.

Sur la question plus générale, sans viser de pays en particulier, dès qu'un État est inscrit dans la liste, il est possible d'intenter une action dans un tribunal canadien. Il sera également possible, si un soutien au terrorisme a été constaté par un autre tribunal, de demander l'exécution du jugement par un tribunal canadien.

**Le sénateur Dallaire :** Si une entité lève des fonds pour financer des activités terroristes qui auront lieu dans le pays de cette entité, nous ne serions pas impliqués puisque ce terrorisme ne cible pas particulièrement le Canada, n'est-ce pas?

**M. Sproule :** Il faut que l'affaire ait un lien réel et substantiel avec le demandeur, c'est-à-dire le Canada, et dans ce cas, la partie qui demande réparation pourrait intenter une action au Canada.

**Le président :** Est-ce que, d'après votre connaissance de la loi, le fait que cette personne vive au Canada en tant que résident permanent constitue un lien réel et substantiel suffisant?

**M. Sproule :** À lui seul, ce lien ne suffit pas, mais il sera pris en considération.

**Le sénateur Dallaire :** J'aimerais revenir au processus de la liste car il sera approuvé au moment de l'application du projet de loi par le gouvernement.

Existe-t-il une méthode selon laquelle les critères et, finalement, la liste seront examinés par un comité parlementaire ou un organisme parlementaire mis sur pied afin de suivre la demande faite par une entité qui a une influence importante sur ces autres pays en ce qui concerne notre position sur la scène internationale?

**M. Sproule :** Dans son libellé actuel, le projet de loi prévoit un examen qui doit être fait au moins une fois tous les deux ans par le ministre des Affaires étrangères.

**Le sénateur Dallaire :** Seulement par le ministre, donc le Parlement ne serait aucunement impliqué dans l'établissement des critères ou l'examen de la liste; est-ce exact?

**M. Sproule :** À ce que je sache, il n'y a pas de disposition prévoyant un examen du projet de loi par le Parlement.

**Le sénateur Dallaire :** Je tenais à souligner ce point particulier.

This bill has a great deal to do with compensation for people who have been injured or considered potentially injured through the processes of terrorism.

Are we pursuing the concept of compensation to victims as policies through DFAIT? Are we actually looking into that?

**Mr. Sproule:** I can only comment about international trends in this regard. The position in which victims who have suffered at the hands of individuals or governments find themselves is being taken into consideration more and more. For example, the International Criminal Court now has a very elaborate system to address the problems of victims, and even in the court itself, victims can make representations in this regard.

I would say, in general terms, that the role of victims is receiving increasing attention in international fora and tribunals.

**Senator Dallaire:** Does this bill not move down that road, in a sense?

**Mr. Sproule:** In a general sense, you can say that there is increasing recognition that the acts this bill seeks to deter should not go with impunity, and part of that is to give an opportunity to victims to bring forward legitimate cases where they have been treated badly.

**Senator Dallaire:** If we had added to this legislation — Bill C-35 had a some of it — torture, genocide and crimes against humanity, would that have made it more complex or simply more complete with respect to applying this legislation to Canada's perspective internationally?

**Mr. Sproule:** I would need to examine more carefully the Criminal Code to see the various aspects of terrorism. However, those are considerations that would go into a determination of whether or not there was support for terrorism.

**Senator Dallaire:** That would be within the definitions of torture.

**Mr. Sproule:** On this question, I had better defer to my Department of Justice colleagues who can speak to section 83 of the Criminal Code with more authority.

**Senator Dallaire:** It is terribly underfunded, and you can tell your colleagues that I think so.

**Senator Furey:** Mr. Sproule, I want to go back to the arbitration clause, clause 4(4) of the bill that says the following:

The court may refuse to hear a claim against a foreign state under subsection (1) if the loss or damage to the plaintiff occurred in the foreign state and the plaintiff has not given the foreign state a reasonable opportunity to submit the dispute to arbitration in accordance with accepted international rules of arbitration.

Now, I understand your point of view that the best possible interpretation of that clause is that it is put there to give foreign countries an opportunity to resolve any issues with plaintiffs who are claiming that they are victims of terrorist acts.

Le projet de loi parle beaucoup de dédommagements versés aux personnes qui ont été blessées ou considérées comme ayant été potentiellement blessées lors d'attaques terroristes.

Voulons-nous faire de l'idée de dédommagements aux victimes une politique au MAECI? Est-ce quelque chose que nous étudions?

**M. Sproule :** À cet égard, je ne peux m'exprimer que sur les tendances internationales. Le fait que l'on accorde de plus en plus d'attention aux victimes qui ont souffert aux mains d'individus ou de gouvernements. Par exemple, la Cour pénale internationale dispose maintenant d'un système très sophistiqué pour régler les problèmes des victimes qui peuvent plaider devant la cour même.

De manière générale, les tribunaux et les forums internationaux s'intéressent de plus en plus aux victimes.

**Le sénateur Dallaire :** Le projet de loi ne suit-il pas cette tendance, dans une certaine mesure?

**M. Sproule :** La tendance générale qui se renforce est que les actions que le projet de loi cherche à dissuader ne devraient pas rester impunies, et cela est possible en partie en donnant aux victimes l'occasion de présenter des cas légitimes de maltraitance exercée à leur égard.

**Le sénateur Dallaire :** Si nous avons ajouté au projet de loi — le projet de loi C-35 en contenait une partie — la torture, le génocide et les crimes contre l'humanité, est-ce qu'il aurait été plus complexe ou tout simplement plus complet au plan de son application dans le cadre de la perspective internationale du Canada?

**M. Sproule :** Il me faudrait examiner plus attentivement les divers aspects du terrorisme énoncés dans le Code criminel. Toutefois, ces considérations serviront à déterminer s'il y a eu ou non un soutien au terrorisme.

**Le sénateur Dallaire :** Cela entrerait dans la définition de la torture.

**M. Sproule :** Pour répondre à cette question, je ferais mieux de m'en remettre à mes collègues du ministère de la Justice qui peuvent parler en toute connaissance de cause de l'article 83 du Code criminel.

**Le sénateur Dallaire :** Il manque terriblement de financement; vous pouvez rapporter à vos collègues que c'est ce que je pense.

**Le sénateur Furey :** Monsieur Sproule, je veux revenir à la disposition relative à l'arbitrage, au paragraphe 4(4) du projet de loi qui dit :

Le tribunal peut refuser d'entendre une demande déposée à l'encontre d'un État étranger en application du paragraphe (1) si le demandeur a subi les pertes ou les dommages dans l'État étranger et qu'il n'a pas accordé à cet État la possibilité raisonnable de soumettre le différend à l'arbitrage conformément aux règles d'arbitrage internationales reconnues.

Je comprends maintenant votre point de vue voulant que la meilleure explication possible de ce paragraphe est qu'il est inclus pour donner aux pays étrangers l'occasion de régler tout différend avec des demandeurs prétendant être victimes d'actes terroristes.

However, I delved a little deeper into that particular section as I was not totally satisfied with the response last week. My view of that particular section is that it is more open to be used and abused by foreign states to stymie, delay and put off plaintiffs, and if it is open to that type of interpretation, why is it there? Does it really need to be there?

**Mr. Sproule:** The issue is, as you suggest, whether the provision provides a reasonable delay or whether it would, in effect, prevent litigation. Our view is that it would provide for reasonable delay.

**Senator Furey:** It allows for unreasonable delay — if you were a plaintiff, it would probably be unreasonable delay.

Again, I support the purpose of this bill, which is to try to make life as least complicated for plaintiffs as possible. I do not see it as anything other than complicating a process that will be complicated enough anyway. At the end of day, we have issues of compensation that we have not even dealt with and that plaintiffs will have to deal with on a whole different claim that does not even come into our discussions.

I wonder why it is there. If a country is inclined to resolve an issue through arbitration, would it not be inclined to resolve the issue at first instance once the matter has been put to that country? You go to arbitration only if you think you have something to arbitrate.

**Mr. Sproule:** It is limited to actions that take place in that country, too, and I would think that what would prompt this would be a formal initiation of an action in a Canadian court to get the attention of the state involved.

That state would presumably look very carefully at whether or not it would be advantageous to try to settle with the alleged victim before it goes through a Canadian court process, which could be difficult for that state as well.

**Senator Furey:** In the absence of international obligations requiring Canada to put something such as this in a bill, would it diminish the bill at all if we took it out, in your opinion?

**Mr. Sproule:** I will let our ministers respond to that. That is a very central policy consideration.

[Translation]

**Senator Nolin:** I would like to go back to one of your answers to Senator Tkachuk.

I want this to be clear. You are saying that there are no criteria for creating the list provided for in Bill S-7. So, the whole issue of listing a state with which we have an extradition treaty has nothing to do with Bill S-7. Is that your answer?

Cependant, j'ai étudié un peu plus en profondeur ce paragraphe et je n'étais pas entièrement satisfait de la réponse de la semaine dernière. Je pense que ce paragraphe est plus susceptible d'être l'objet d'une utilisation abusive de la part d'États étrangers afin d'entraver, de retarder et de décourager les plaintes, et s'il peut être utilisé ainsi, pourquoi alors est-il inclus dans le projet de loi? Est-il vraiment nécessaire qu'il y soit?

**M. Sproule :** La question, comme vous l'avez suggéré, est de savoir si le paragraphe offre un délai raisonnable ou s'il empêche le litige. Nous pensons qu'il offrira un délai raisonnable.

**Le sénateur Furey :** Il offre un délai déraisonnable — pour un demandeur, le délai est probablement déraisonnable.

Je répète que je suis en faveur de l'intention du projet de loi, soit d'essayer de simplifier le plus possible la vie des demandeurs. À mon avis, il ne fait que compliquer un processus qui sera de toute façon assez compliqué. En fin de compte, il y a des problèmes de dédommagement que nous n'avons même pas abordés et auxquels se heurteront les demandeurs dans le cadre d'une réclamation complètement différente et dont nous n'avons même pas discuté.

Je me demande pourquoi il s'y trouve. Si un pays souhaite régler un différend au moyen de l'arbitrage, ne serait-il pas enclin à régler le problème dès le départ, dès que l'affaire lui est présentée? On n'accepte l'arbitrage que si l'on estime avoir quelque chose qui doit être arbitrée.

**M. Sproule :** C'est limité aussi aux actions intentées dans ce pays, et je pense qu'une action officiellement intentée dans un tribunal canadien dans le but d'attirer l'attention de l'État concerné est à l'origine de ce paragraphe.

Cet État pèsera supposément très attentivement les avantages et les inconvénients liés à un règlement du différend avec la victime présumée avant de s'engager dans le processus judiciaire canadien, une situation qui pourrait s'avérer également difficile pour cet État.

**Le sénateur Furey :** Puisqu'aucune obligation internationale n'exige du Canada qu'il ajoute un tel paragraphe dans un projet de loi, pensez-vous que le projet de loi serait affaibli par le retrait de ce paragraphe?

**M. Sproule :** Je laisse à nos ministres le soin de répondre à cette question. Il s'agit là d'une considération d'ordre politique très importante.

[Français]

**Le sénateur Nolin :** J'aimerais revenir sur une de vos réponses au sénateur Tkachuk.

Je veux que ce soit clair. Vous dites qu'il n'y a aucun critère quant à la constitution de la liste prévue dans le projet de loi S-7. Alors, toute cette question qui tourne autour de l'inscription d'un État avec lequel on aurait conclu un traité d'extradition n'a rien à voir avec le projet de loi S-7. Est-ce bien votre réponse?

[English]

**Mr. Sproule:** The decision about whether or not a country is to list would certainly rely on the minister's recommendation in consultation with his colleague and would rely on a careful study of the Criminal Code provisions that are applicable, mostly in section 83. It would also rely heavily on information that the minister received from other parts of the government about the activities of the state involved. They would rely on many considerations and considerable information before coming to any conclusion.

[Translation]

**Senator Nolin:** The fact that we have an extradition treaty with a foreign state could be a consideration, but it is not set out in Bill S-7 as a consideration that the minister must take into account in order to convince himself and his cabinet colleagues that the name of a state should be added to the list.

[English]

**Mr. Sproule:** The existence or non-existence of an extradition treaty per se is not a consideration that is set out in the bill.

[Translation]

**Senator Nolin:** Could you provide me with the list of the states with which we have an extradition treaty? I should know it by heart but that is not the case.

[English]

**Mr. Sproule:** Again, senator, I have to emphasize the criterion set out for the minister in his recommendation to the Governor-in-Council is whether there is reasonable grounds to believe.

[Translation]

**Senator Nolin:** You understand our interest in that issue since judges will have such latitude when it comes to adding a state to the list under paragraph 4(1)(b). There can be some confusion after a number of years of case law under Bill S-7. That is why the evaluation criteria to be used by the Governor-in-Council are so important.

There is both a prerogative and a judge's request to enforce the act. We are concerned, or at least I am, about these two aspects existing at the same time.

**The Chair:** Once the bill is passed, what administrative policies could the Minister of Foreign Affairs use to make recommendations on the list itself and its contents? When the time comes to sign treaties with one country or another, that key question must be asked.

[Traduction]

**M. Sproule :** La décision visant à savoir si un pays doit être inscrit ou non se fondera sur la recommandation prise par le ministre en consultation avec son collègue et sur une étude attentive des dispositions du Code criminel applicables, particulièrement dans l'article 83. La décision dépendra aussi largement des renseignements fournis au ministre par d'autres secteurs du gouvernement sur les activités de l'État concerné. Avant d'arriver à une conclusion, beaucoup de facteurs et de renseignements seront examinés.

[Français]

**Le sénateur Nolin :** Le fait que nous ayons conclu un traité d'extradition avec un État étranger pourrait être pris en considération, mais n'est pas prévu dans le projet de loi S-7 comme étant une considération sur laquelle le ministre doit se pencher pour se convaincre et convaincre ses collègues du Cabinet que la liste devrait contenir le nom de cet État.

[Traduction]

**M. Sproule :** L'existence ou l'absence d'un traité d'extradition n'est pas une considération énoncée dans le projet de loi.

[Français]

**Le sénateur Nolin :** J'aimerais avoir la liste des États avec lesquels nous avons conclu un traité d'extradition. Je devrais la connaître par cœur, mais ce n'est pas le cas.

[Traduction]

**M. Sproule :** Encore une fois, sénateur, je dois souligner que le critère énoncé par le ministre dans sa recommandation au gouverneur en conseil est de savoir s'il y a ou non des motifs de croire qu'un État soutient ou a soutenu le terrorisme.

[Français]

**Le sénateur Nolin :** Vous comprenez l'intérêt que nous portons à cette question puisque les juges auront aussi une assez grande marge de manœuvre pour faire qu'un État soit ou non dans la liste en vertu de l'alinéa 4(1)(b). Une certaine confusion peut régner après certaines années de jurisprudence en application du projet de loi S-7. C'est la raison pour laquelle les critères d'évaluation qui seront utilisés par le gouverneur en conseil revêtent toute leur importance.

À la fois s'applique une prerogative et à la fois une demande d'un juge d'appliquer la loi. Notre préoccupation vient du fait de la coexistence de ces deux phénomènes, du moins en ce qui me concerne.

**Le président :** Une fois le projet de loi adopté, de quelles politiques administratives le ministre des Affaires étrangères pourra-t-il se servir pour faire des recommandations sur la liste elle-même et son contenu? Cette question clé, quand viendra le moment de signer des accords avec un pays ou un autre, devra être posée.

The witness points out that this has nothing to do officially with the content of the act as such right now. But as a committee, it is very important for us to be up to date on the administrative procedures or policies that the department intends to issue, since these are crucial for implementing the bill that was referred to us. We are supposed to study the content of a bill in parliamentary terms, but what actually happens after passing a bill involves many unexpected elements.

**Senator Nolin:** My concern stems from the fact that, if there were only clause 4(1)(a), that is, a list established under royal prerogative by the Governor-in-Council, I could live with that, especially if it is revised every two years and it is published.

I have a problem with the co-existence of two types of lists, the one in clause 4(1)(a), which we have just talked about, and the one in clause 4(1)(b), since judges want something solid to be able to make decisions based on specific criteria.

**The Chair:** I will give the witnesses a chance to answer.

[English]

**Mr. Adsett:** Going through the bill and the criteria set out in the bill, the bill creates the possibility for a list of states to be created. The reference in clause 4(1)(b) to the foreign state has to be read back to the list of states that is created by the Governor-in-Council. It is not the judiciary that creates the list of states; only the Governor-in-Council creates the list of states.

The only other reference to a list in this bill is the listed entities that appear in the Criminal Code, but that list of entities is created through the process for creating listed entities under the Criminal Code, if that helps to clarify the response. The list of states that is to be created under Bill S-7 is not a judicially created list of states, but a list of states created by the Governor-in-Council.

[Translation]

**Senator Nolin:** Why is there a paragraph (b) in clause 4(1)?

**Mr. Adsett:** Are you asking why there are two lists?

**Senator Nolin:** In clause 4(1)(b), it is written: “foreign state” or “listed entity or other person.” Why does the word “listed” not apply to “foreign state”?

[English]

**Mr. Adsett:** Perhaps the best way I can describe that would be that that paragraph sets out the cause of action and describes the breadth of the cause of action itself in clause 4(1)(b). This act lifts state immunity in certain circumstances, in the circumstances described in the bill itself. In clause 4 is a description of the cause of action against a foreign state, and clause 4(1)(b) describes the breadth of the cause of action. In the next part — the question of

Le témoin nous indique que cela n'a à rien à voir officiellement avec le contenu de la loi comme tel en ce moment, mais en tant que comité, il est très important que nous soyons au courant des procédures administratives ou politiques que le ministère entend émettre, car ces procédures seront très importantes dans l'application du projet de loi dont nous sommes saisis. Nous sommes portés à étudier le contenu d'un projet de loi en termes parlementaires mais, dans la réalité, les événements qui surviennent, suite à l'adoption d'un projet de loi, comportent beaucoup d'imprévus.

**Le sénateur Nolin :** Ma préoccupation vient du fait que s'il n'y avait que l'alinéa 4(1)a), c'est-à-dire une liste établie en vertu de la prerogative royale par le gouverneur en conseil, je vivrais avec cela, surtout s'il y a une révision tous les deux ans et qu'elle est publiée.

J'ai un problème quant à la coexistence de deux types de listes, soit l'alinéa 4(1)a), celle dont on vient de parler, et l'alinéa 4(1)b), car les juges voudront du solide afin de pouvoir fonder leur décision sur des critères précis.

**Le président :** Je vais laisser aux témoins la chance de nous répondre.

[Traduction]

**M. Adsett :** En parcourant le projet de loi et les critères qui y sont énoncés, on entrevoit la possibilité de créer une liste d'États. Dans l'alinéa 4(1)b), la référence à l'État étranger doit être lue en consultant la liste d'États établie par le gouverneur en conseil. La liste d'États n'est pas créée par le système judiciaire; elle n'est établie que par le gouverneur en conseil.

Les entités inscrites qui apparaissent dans le Code criminel constituent la seule autre référence à une liste dans le projet de loi, mais ces entités inscrites sont établies par le processus visant à créer des entités inscrites aux termes du Code criminel, si cela aide à mieux comprendre la réponse. La liste d'États qui doit être créée aux termes du projet de loi S-7 n'est pas créée par le système judiciaire, mais par le gouverneur en conseil.

[Français]

**Le sénateur Nolin :** Pourquoi y a-t-il un paragraphe b) à l'alinéa 4(1)?

**M. Adsett :** Votre question est de savoir pourquoi il y a deux listes?

**Le sénateur Nolin :** À l'alinéa 4(1)b), on dit : l'« État étranger » ou « toute entité inscrite ». Pourquoi le mot « inscrit » n'apparaît-il pas après le mot « étranger »?

[Traduction]

**M. Adsett :** La meilleure façon d'expliquer cela serait peut-être de rappeler que ce paragraphe établit la cause d'action et son étendue à l'alinéa 4(1)b). Cette loi lève l'immunité des États dans certaines circonstances qui sont décrites dans le projet de loi. Une description de la cause d'action contre un État étranger se trouve à l'article 4. L'alinéa 4(1)b) décrit l'étendue de la cause d'action. À la prochaine partie — la question de savoir si une action peut être

whether a state can or cannot be sued — you have to look to see if the state is on the list. The two issues are separated conceptually in the bill itself. The first question is what is the cause of action, and that is drafted in 4(1)(a) and (b). That describes the legal basis for the cause of action and how it is defined. Any person who suffered loss or damage inside or outside of Canada as a result of an act or omission that would be punishable under Part II.1 of the Criminal Code, the terrorism provisions of the Criminal Code, and it describes who that cause of action can be brought against. In 4(1)(a), it is a listed entity or person, and in 4(1)(b) it is a foreign state or listed entity or other person. Like listed entities or persons, you could already potentially sue foreign states in Canada; however, with foreign states, you have to go that next step and lift their immunity. Therefore, that provision appears elsewhere in the bill and provides for immunity being lifted for those listed states. It is simply a way to distinguish the elements. The element in clause 4(1) deals with the cause of action — how to describe it — and the second element is dealt with elsewhere, which is which states can be sued, and those that can be sued or, more accurately, those whose immunity is lifted are those who appear on this list.

[Translation]

**Senator Nolin:** So, are we going to get the list of states with which we can sign treaties?

[English]

**Mr. Adsett:** Yes.

**Senator Furey:** You talked about lifting immunity of foreign states. I find that confusing. Can you explain what you mean by that in this context?

**Mr. Adsett:** The State Immunity Act provides that foreign states have immunity under Canadian law, and it also provides exceptions in certain instances. For example, there is an exception for commercial activity, an exception to the general principle of state immunity.

**Senator Furey:** There can be foreign states listed that have no immunity or are not covered by the immunity act; is that correct?

**Mr. Adsett:** Bill S-7 provides that foreign states can be put on a list and their immunity lifted for the purposes of a law suit that would be brought under Bill S-7 itself. The bill describes the cause of action for the law suit that would be brought, and then for those states that are listed, the immunity they would otherwise have under the State Immunity Act is lifted for the purposes of that cause of action.

**Senator Furey:** Maybe I am just not hearing you right. To clarify, I think you are saying that those foreign states that have immunity would have it lifted.

**Mr. Adsett:** That is correct.

intentée ou non contre un État — il faut consulter la liste pour voir si l'État y est inscrit. Les deux questions sont séparées du point de vue conceptuel dans le projet de loi. Qu'est-ce que la cause d'action? C'est la première question que l'on trouve dans les alinéas 4(1)a) et b) décrivant le fondement juridique nécessaire pour intenter une action. Toute personne qui a subi au Canada ou à l'étranger des pertes ou des dommages par suite de tout acte ou omission qui est sanctionné par la partie II.1 du Code criminel, les dispositions antiterroristes du Code criminel, et y est écrit contre qui cette action peut être intentée. À l'alinéa 4(1)a), c'est une entité inscrite ou une personne et à l'alinéa 4(1)b), c'est un État étranger ou toute entité inscrite ou autre personne. Tout comme il est possible d'intenter une action contre une entité inscrite ou une personne, il est déjà pratiquement possible au Canada d'intenter des actions contre des États étrangers, quoique dans ce cas il faille passer par une étape de plus et lever leur immunité. Cette disposition apparaît ailleurs dans le projet de loi et permet de lever l'immunité des États inscrits dans la liste. C'est tout simplement un moyen de faire la distinction entre les éléments. L'élément au paragraphe 4(1) traite de la cause d'action — comment la décrire — et le deuxième élément est traité ailleurs, il concerne les États contre lesquels une action peut être intentée et ceux qui peuvent être poursuivis ou, plus précisément, ceux dont l'immunité est levée et ceux qui sont inscrits dans la liste.

[Français]

**Le sénateur Nolin :** Alors nous aurons la liste des États avec lesquels on peut conclure des traités?

[Traduction]

**M. Adsett :** Oui.

**Le sénateur Furey :** Vous avez parlé de lever l'immunité des pays étrangers. Je trouve que cela porte à confusion. Pouvez-vous nous expliquer ce que vous entendez par là dans ce contexte?

**M. Adsett :** La Loi sur l'immunité des États accorde l'immunité aux pays étrangers en vertu du droit canadien et elle prévoit également certains cas d'exceptions. Par exemple, il existe une exception concernant les activités commerciales, une exception quant au principe général de l'immunité des États.

**Le sénateur Furey :** Il se peut que des États figurant sur la liste n'aient pas d'immunité ou qu'ils ne soient pas régis par la Loi sur l'immunité des États; c'est exact?

**M. Adsett :** Le projet de loi S-7 prévoit que l'on peut inscrire des États étrangers sur une liste et que l'on peut lever leur immunité aux fins d'une poursuite intentée en vertu de ce même projet de loi. Le projet de loi décrit le motif d'action de la poursuite en justice. Enfin, l'immunité normalement accordée aux États inscrits sur la liste en vertu de la Loi sur l'immunité des États serait levée aux fins de ce motif d'action.

**Le sénateur Furey :** Je ne vous comprends peut-être pas bien. Afin de clarifier les choses, je crois que vous dites que l'immunité qu'ont ces États étrangers serait révoquée.

**M. Adsett :** C'est exact.

**Senator Furey:** There are foreign states that can be listed to which this does not apply.

**The Chair:** Senator Furey, what states with whom we have diplomatic relations would not now be governed by State Immunity Act regulations?

**Senator Furey:** I am just asking the witness to clarify the comment that all foreign states that would be listed on this would have to have their immunity revoked first. I am qualifying that by saying that there are foreign states that have immunity under the State Immunity Act.

Is that correct?

**Mr. Adsett:** Senator, all foreign states under the State Immunity Act have immunity as the State Immunity Act stands.

Bill S-7 would allow for the creation of this list that would, within the scope of the cause of action that is defined in the State Immunity Act, allow for the lifting of the immunity of those states that are on that list. It is the states on the list whose immunity would be lifted. Does that clarify it?

**Senator Furey:** Yes. Thank you.

**The Chair:** Thank you, Mr. Sproule and Mr. Adsett for giving of your time today.

Colleagues, our next witnesses are, from the Canadian Coalition Against Terror, C-CAT, Mr. Aaron Blumenfeld and Ms. Sheryl Saperia, and I believe Mr. Blumenfeld will make an opening statement.

We also have, from the United States via teleconference, Mr. Victor Comras, who is a former international monitor at the United Nations responsible for overseeing the implementation of the UN Security Council measures against terrorism and terrorism financing. Prior to his work at the UN, Mr. Comras worked for the U.S. Department of State for 35 years in various capacities and appears to have survived that experience in good health and good shape, which we view as a success in and of itself.

We are pleased to have witnesses from the Canadian Coalition Against Terror with us. C-CAT is a strong citizen advocacy group that has been working on this issue. C-CAT is a non-profit organization and was active in support of a prior iteration of this bill, which was considered by a prior Parliament.

Please proceed with your opening statement, Mr. Blumenfeld.

**Aaron Blumenfeld, Counsel, Canadian Coalition Against Terror:** Thank you, Mr. Chair, and good afternoon, honourable senators. Thank you for the opportunity to be here.

The Canadian Coalition Against Terror is made up of Canadian victims of terror and professionals involved in the fight against terrorism. Our members include Canadian terror victims of the Air India bombing, the 9/11 attacks, the Bali bombing and attacks in Los Angeles, Israel and elsewhere.

**Le sénateur Furey :** Il y a des États étrangers qui peuvent figurer sur la liste et pour lesquels cela ne s'applique pas.

**Le président :** Sénateur Furey, quelles sont les nations avec lesquelles nous avons des relations diplomatiques qui ne seraient pas régies par le règlement de la Loi sur l'immunité des États?

**Le sénateur Furey :** Je demande seulement au témoin de clarifier son observation pour savoir s'il faudrait que tous les États étrangers figurant sur cette liste se fassent d'abord révoquer leur immunité. Je présume qu'il dit qu'il y a des États étrangers qui ont une immunité en vertu de la Loi sur l'immunité des États.

Est-ce exact?

**M. Adsett :** Sénateur, dans l'état actuel de la Loi sur l'immunité des États, tous les États étrangers qui y sont assujettis ont une immunité.

Le projet de loi S-7 permettrait de créer cette liste d'États dont on pourrait lever l'immunité, dans le cadre du motif d'action défini dans la Loi sur l'immunité des États. Ce sont les pays se trouvant sur la liste qui se feraient révoquer leur immunité. Est-ce que c'est plus clair?

**Le sénateur Furey :** Oui. Merci.

**Le président :** Monsieur Sproule, monsieur Adsett, je vous remercie de nous avoir accordé votre temps aujourd'hui.

Chers collègues, nos prochains témoins sont M. Aaron Blumenfeld et Mme Saperia, de la Canadian Coalition Against Terror, la C-CAT. Je crois que M. Blumenfeld fera une déclaration préliminaire.

Nous entendrons également par téléconférence, depuis les États-Unis, M. Victor Comras, ancien contrôleur international onusien qui était chargé de surveiller la mise en œuvre des mesures contre le terrorisme et le financement des activités terroristes du Conseil de sécurité des Nations Unies. Avant de travailler à l'ONU, M. Comras a occupé diverses fonctions au département d'État américain pendant 35 ans. Il semble avoir survécu à cette expérience, ce qui constitue une réussite en soi.

Nous sommes ravis d'accueillir des témoins de la Canadian Coalition Against Terror. C-CAT est une importante organisation de parrainage civique à but non lucratif qui travaille sur cet enjeu. Nous avons soutenu activement une version antérieure de ce projet de loi, qui a fait l'objet d'un examen lors d'une précédente législature.

Veuillez faire votre déclaration préliminaire, monsieur Blumenfeld.

**Aaron Blumenfeld, avocat, Canadian Coalition Against Terror :** Merci, monsieur le président. Bonjour à tous les sénateurs. Je vous remercie de nous avoir donné l'occasion d'être des vôtres.

La Canadian Coalition Against Terror, ou C-CAT est constituée de victimes du terrorisme et de professionnels engagés dans la lutte contre le terrorisme. Nous comptons parmi nos membres des victimes canadiennes de l'attentat à la bombe contre Air India, des attentats du 11 septembre, des attentats à la bombe de Bali ainsi que d'attentats perpétrés à Los Angeles, en Israël et ailleurs dans le monde.

I have practiced commercial litigation since 1993 with Borden Ladner Gervais LLP in Toronto, and I will bring some of that experience to bear in my remarks.

I will address three issues: first, the nature of terrorism; second, I will provide a legal framework for the bill; and, third, I will set out why Bill S-7 is, in principle, good public policy.

The bill's conceptual framework starts with the underlying principle that money is the lifeblood of terrorism, and, therefore, the sponsorship of terrorism is an integral component of the terrorist economy, which has an annual turnover of many billions of dollars.

The money spent on terrorist attacks is just the tip of the iceberg of the terrorist economy. Many terrorist groups spend the vast majority of their money and resources on winning over the hearts and minds of people by funding hospitals, employment programs and, of course, schools, where they teach their political and religious ideologies.

Osama bin Laden, for example, spent hundreds of millions of dollars on infrastructure and regime support in Afghanistan and the Sudan, including building a highway from Khartoum to the Red Sea. He did this to ingratiate himself with the local populace and leadership, which gave him safe haven while he planned attacks elsewhere. He had a network of financiers who transferred money to his organization through charities and non-governmental organizations, NGOs, to pay for this. Without a sanctuary from which to organize and recruit, al Qaeda could not have launched its attacks.

Bill S-7 uses the definition of listed terrorist entity found in sections 83.01 and 83.05 of the Criminal Code. There are currently 43 such listed entities, and many operate in ways similar to al Qaeda.

In some cases, terrorist groups funded by certain states gradually take power in parts of other states. Such state sponsorship of terrorism is fundamentally an attack on another nation's sovereignty, which has legal implications, as we will come to.

Thus, terror financing is inseparable from and essential to the terrorism itself. Therefore, if you can cut off the money supply, the terrorist groups will wither away, and Bill S-7 aims to do that in Canada.

With respect to the legal framework for the bill, there is presently no legal recourse in Canada for holding state sponsors of terror liable for their actions abroad. Our law governing the liability of foreign states is predicated on the assumption that states should and generally do respect each other's sovereignty and, accordingly, should be afforded certain protections, including immunity from lawsuits as set out in the State Immunity Act.

Je pratique le droit commercial depuis 1993 au cabinet Borden Ladner Gervais s.r.l. de Toronto, et je vais mettre à contribution une partie de cette expérience pour faire mes observations.

Je vais aborder trois questions. Je parlerai d'abord de la nature du terrorisme, puis j'aborderai les fondements juridiques du projet de loi avant d'exposer les raisons qui nous font croire que le projet de loi S-7 constitue, en principe, une politique publique satisfaisante.

Le cadre conceptuel de ce projet de loi part du principe sous-jacent selon lequel l'argent est le moteur du terrorisme et que, par conséquent, les États qui soutiennent ce dernier font partie intégrante de l'économie terroriste, laquelle rapporte chaque année des milliards de dollars.

Les fonds investis dans une attaque terroriste ne sont toutefois que la pointe de l'iceberg de l'économie des terroristes. De nombreux groupes terroristes consacrent la grande majorité de leur argent et de leurs ressources à gagner la faveur du public en finançant des hôpitaux, des programmes d'emploi et, bien sûr, des écoles où ils enseignent leurs idéologies politiques et religieuses.

Par exemple, Oussama ben Laden a dépensé des centaines de millions de dollars pour soutenir les infrastructures et le régime en Afghanistan et au Soudan, y compris la construction d'une route reliant Khartoum à la mer Rouge. Il l'a fait pour s'attirer les bonnes grâces de la population locale et des dirigeants, ce qui lui a donné refuge pendant qu'il préparait des attaques ailleurs. Pour payer ces dépenses, il avait un réseau de financiers qui transféraient des fonds à son organisation par l'intermédiaire d'organisations caritatives et non gouvernementales. Al-Qaïda n'aurait pas pu lancer ses attaques si ce groupe terroriste n'avait pas eu de sanctuaire à partir duquel il pouvait organiser ses activités et faire du recrutement.

Le projet de loi S-7 utilise la définition des entités terroristes inscrites, qui se trouve aux articles 83.01 et 83.05 du Code criminel. Il y a actuellement 43 entités inscrites, dont beaucoup fonctionnent de manière semblable à Al-Qaïda.

Dans certains cas, des groupes terroristes financés par certains États prennent progressivement le pouvoir de certaines régions d'autres États. Fondamentalement, un tel État qui soutient le terrorisme porte atteinte à la souveraineté d'un autre pays, ce qui entraîne des conséquences juridiques, comme nous allons l'expliquer plus tard.

Ainsi, le financement du terrorisme est indissociable du terrorisme comme tel et il lui est indispensable. Par conséquent, si l'on réussissait à couper les vivres aux groupes terroristes, ils finiraient par disparaître, et c'est ce que vise le projet de loi S-7 au Canada.

En ce qui concerne le cadre juridique du projet de loi, il n'existe actuellement aucun recours judiciaire au Canada pour que les États qui soutiennent le terrorisme soient tenus responsables de leurs actes à l'étranger. Notre loi régissant la responsabilité des États étrangers tient pour acquis que les États doivent mutuellement respecter leur souveraineté — et ils le font, en général. Par conséquent, il est prévu qu'ils devraient jouir de certaines protections, y compris l'immunité contre les poursuites judiciaires conformément à la Loi sur l'immunité des États.



However, past assumptions about sovereignty and the law are now confronted with new challenges. Ultimately, when a state sponsors terrorist entities to attack the citizens, assets and home fronts of other countries, it is fundamentally an attack on the sovereignty of those countries. However, as mentioned, under our current law, those state sponsors benefit from the immunity and avoid any legal accountability in Canada. The law prevents victims from responding through our courts. This is truly an uneven playing field.

The premise for this bill is that state immunity is founded on a universal respect for the international community of states and the rule of law but that terrorist attacks are actions against the integrity of the international public order, in effect an attack on all states, because they undermine that order. Thus, terror sponsorship is an attack on society as a whole that transcends the impact on the immediate victims. Therefore, a foreign state does not deserve immunity when it sponsors terrorism.

As you know, and as the previous witness indicated, the law recognizes that state immunity is not absolute. There are several exceptions in clauses 4 to 8 of the bill, such as the right to sue foreign states in Canadian courts for breach of contract and personal injury in Canada. Such claims against foreign states routinely come before our courts, and they generally do not even make the news, and any state can be sued.

If states are not immune from suit in their commercial undertakings, it does not make sense that they should be immune for sponsoring terrorism. In summary, Bill S-7 is a necessary and modest exception to state immunity to address the new realities of the 21st century.

I now wish to now summarize three reasons why the legislation is, in our respectful view, good public policy and why it will have a positive impact. First, it works, and it will help to deter future terrorism by filling in a gap in the present law; second, it helps reframe the public debate on terrorism by recognizing the real victims, which can also help catalyze other government actions; third, it can help give innocent victims a sense of accountability and finality. This is the right thing to do.

As to the first point, this type of legislation is not a silver bullet that on its own will stop terrorism. However, together with criminal prosecutions and regulations directed at freezing the flow of money associated with terrorist groups, it can be an essential part of a framework that will deter terrorism.

The original inspiration for this type of legislation was the U.S. civil rights legislation that was used by groups such as the Southern Poverty Law Center to get judgments against the Ku Klux Klan,

Cependant, les hypothèses du passé sur la souveraineté et le droit sont désormais confrontées à de nouveaux défis. En fin de compte, quand un État soutient des entités terroristes pour attaquer les citoyens, les actifs et les fronts intérieurs d'autres pays, il s'agit fondamentalement d'une attaque contre la souveraineté de ces pays. Toutefois, comme cela a été mentionné, en vertu de la loi actuelle, ces États qui soutiennent le terrorisme bénéficient d'une immunité et évitent ainsi toute responsabilité juridique au Canada. La loi empêche les victimes de fournir une réponse par l'intermédiaire de nos tribunaux. Les règles du jeu sont vraiment inégales.

La prémisse de ce projet de loi, c'est que l'immunité des États est fondée sur le respect universel de la communauté internationale et de la primauté du droit, mais que les attentats terroristes sont des actes allant à l'encontre de l'intégrité de l'ordre public international, et constituent une attaque contre tous les États, puisqu'ils minent cet ordre. Ainsi, le soutien du terrorisme constitue une attaque contre la société dans son ensemble qui transcende les répercussions sur les victimes immédiates. Par conséquent, un État étranger qui soutient le terrorisme ne mérite pas l'immunité.

Comme vous le savez et comme le précédent témoin l'a mentionné, la loi reconnaît que l'immunité des États n'est pas absolue. Les articles 4 à 8 du projet de loi comptent plusieurs exceptions, dont le droit de poursuivre des États étrangers devant les tribunaux canadiens pour violation de contrat et dommages à la personne au Canada. On présente régulièrement de telles revendications contre des États étrangers devant nos tribunaux. Elles ne font habituellement même pas les manchettes. Tout État peut être poursuivi.

Si les États ne sont pas immunisés contre les poursuites dans leurs entreprises commerciales, il n'est pas sensé de maintenir leur immunité en ce qui concerne le soutien du terrorisme. En résumé, le projet de loi S-7 représente une exception nécessaire et modeste à l'immunité des États pour répondre aux nouvelles réalités du XXI<sup>e</sup> siècle.

J'aimerais maintenant résumer les trois raisons qui nous font croire que le projet de loi constitue, à notre humble avis, une politique publique satisfaisante qui aura des effets positifs. Tout d'abord, une telle loi fonctionne. Elle permet de prévenir d'éventuels actes terroristes en comblant les lacunes du droit actuel. Ensuite, elle facilite la réorientation du débat public sur le terrorisme en permettant de reconnaître les vraies victimes. Cela pourrait également entraîner d'autres mesures de la part du gouvernement. Enfin, elle peut aider à donner aux victimes innocentes un certain sentiment de responsabilité et de finalité. C'est la bonne solution.

En ce qui concerne le premier point, ce type de projet de loi n'est pas une solution miracle qui, à lui seul, mettra fin au terrorisme. Cependant, avec des poursuites pénales et un règlement visant à geler le flux monétaire lié aux groupes terroristes, il pourrait s'agir d'un élément essentiel d'un cadre en vue de décourager le terrorisme.

Le projet de loi s'inspire d'une loi américaine en matière de droits civils qu'ont invoquée des groupes comme le Southern Poverty Law Center pour obtenir des jugements contre le

or KKK, and its leadership. It was not criminal proceedings alone that stopped the KKK. Rather, the victims also used the courts to bring civil claims that enabled them to seize the headquarters of the KKK and related groups and bankrupt their leadership. Without resources, their operations were severely curtailed.

We are particularly concerned about terrorism sponsorship. It is difficult to obtain a criminal conviction because of the *mens rea* requirement and because sponsors abroad are typically not pursued criminally. While the Financial Transactions and Reports Analysis Centre of Canada, FINTRAC, reports hundreds of millions of dollars a year in suspected terrorist financing in Canada, there have only been two successful prosecutions for terror financing here.

Civil claims have advantages over criminal charges in these cases. Apart from the lower burden of proof, in criminal cases you cannot compel the accused to testify or turn over information because of the right against self-incrimination. You can do this in civil suits, however. In contrast to the dearth of criminal convictions against terror financiers, expert witnesses in many U.S. civil cases have successfully demonstrated the flow of funds from states to terrorist groups, and terror sponsors have been found liable for their actions. Further, in civil claims, the victim and her narrative is an essential part of the process as a party.

The colossal costs and high stakes of criminal trials can discredit the government and counterterrorism efforts if they fail, such as with the Air India bombing trial. Civil cases are at the very least an effective complement to this.

We have distributed some materials. First, let me apologize that they are not translated into French. They were put together at the last minute. I will address a few of them.

One of them is an article from *The New York Times* on Ron Motley, the lead plaintiffs' lawyer in the 9/11 litigation in the U.S. He describes some of the creative methods he has used to gather evidence around the globe on the sponsorship of al Qaeda — evidence the FBI did not get.

Lest you wonder whether civil terrorism suits are effective, Mr. Motley was so committed that he spent \$12 million in the first two years investigating the case. Before that, he was the lead lawyer, representing 25 states, who secured a \$246 billion settlement with Big Tobacco. He is a leading American lawyer.

There are good reasons why leading American lawyer are suing and exposing terrorist sponsors: the litigation is powerful, and they have been successful.

Ku Klux Klan, ou le KKK, et ses leaders. Ce ne sont pas uniquement des procédures au criminel qui ont mis fin aux activités du KKK, mais plutôt les victimes qui ont intenté des poursuites civiles leur ayant permis de saisir les quartiers généraux du KKK et des groupes connexes et de mettre leurs leaders en faillite. Sans ressources, leurs activités étaient paralysées.

Nous sommes particulièrement préoccupés par le soutien du terrorisme. Il est difficile d'obtenir une condamnation en raison de l'exigence quant à l'intention criminelle et du fait que les États étrangers qui soutiennent le terrorisme ne sont généralement pas poursuivis en matière pénale. Bien que des rapports publiés par le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada, le CANAFE, laissent entendre que, chaque année, des centaines de millions de dollars sont versés au Canada à des activités qui pourraient servir à financer des terroristes, il n'y a eu que deux poursuites pour financement du terrorisme au pays.

Les actions au civil comportent des avantages par rapport aux accusations criminelles dans ces cas-là. Outre le faible fardeau de la preuve, dans les affaires pénales, on ne peut pas obliger l'accusé à témoigner ou à révéler des renseignements en raison du droit contre l'auto-incrimination. Il est toutefois possible de le faire dans les poursuites civiles. Contrairement au manque de condamnations contre les financiers liés au terrorisme, des témoins experts dans de nombreuses affaires civiles américaines ont réussi à démontrer l'apport de fonds des États aux groupes terroristes, et les États qui soutiennent le terrorisme ont été tenus responsables de leurs actes. En outre, dans les actions civiles, la victime et son récit constituent une partie essentielle du processus auquel la victime prend part.

Les coûts immenses et les enjeux élevés découlant de procès criminels peuvent discréditer le gouvernement et les efforts de lutte contre le terrorisme s'ils échouent, comme c'était le cas pour le procès d'Air India. Les affaires au civil sont à tout le moins un complément efficace à cet égard.

Nous vous avons remis des documents. Tout d'abord, je dois présenter des excuses, car ils ne sont pas traduits en français. Nous les avons préparés à la dernière minute. Je vais parler de certains d'entre eux.

Vous y trouverez notamment un article du *New York Times* à propos de Ron Motley, l'avocat principal des demandeurs dans le litige sur les attentats du 11 septembre aux États-Unis. Il décrit certaines méthodes créatives auxquelles il a eu recours pour recueillir des preuves dans le monde entier à propos du soutien à Al-Qaïda — des preuves que le FBI n'a pas réussi à obtenir.

Si vous vous demandez si les poursuites civiles contre le terrorisme sont efficaces, M. Motley avait ce dossier tellement à cœur qu'il a dépensé 12 millions de dollars au cours des deux premières années dans le cadre de ses enquêtes sur l'affaire. Avant cela, il était l'avocat principal, représentant 25 États, qui ont obtenu un règlement de 246 milliards de dollars avec Big Tobacco. Il est un éminent avocat américain.

Il y a de bonnes raisons pour lesquelles les principaux avocats américains poursuivent et exposent les États qui soutiennent le terrorisme : le litige est considérable, et ils ont réussi.

The United States enacted similar legislation to Bill S-7 in the 1990s after requests from victims groups. This allowed family members of the victims of Pan American World Airways' Flight 103, known as Pan Am Flight 103, which exploded over Lockerbie, to sue Libya. After the negative publicity over Libya's involvement, Libya ultimately agreed to pay the families \$10 million each. Libya made an initial payment, over time, of \$2.3 billion to those victims, and, in 2008, made a further payment of \$1.5 billion to compensate these victims and other terror victims. Of course, no admission of liability was made in the context of that compensation.

Arguably, the suit, the publicity and the sanctions led Libya to change its state policy, end its nuclear program and leave the terrorism business. This was an enormous victory in the war on terrorism, and victims were key drivers. Ultimately, state sponsors are rational and can be deterred, which is a key objective.

By way of other examples, according to the Congressional Research Service, U.S. terror victims received \$97 million from blocked Cuban assets; \$377 million from an Iranian foreign military sales account; and over \$90 million from Iraqi government assets, all held by the U.S. government.

The amount collected by plaintiffs' lawyers, other than from foreign assets held by the government, is unknown. We have a couple of examples of that, but plaintiffs' lawyers typically keep this information guarded because if one discovers, for example, an Iranian asset that may be in a different name in one court district, any publicity may result in that being shared with other judgment holders.

In 2008, the United States Congress passed amendments that will make collection easier. Among other things, the Justice for Victims of Terrorism Act makes it easier to pursue banks associated with terror sponsors; enables victims to collect on state sponsors' hidden commercial assets if a sufficient connection to the country is established; and creates an automatic lien when the claim is started over any real or tangible property in the control of the defendant state in the judicial district. It is quite strong.

A few months after this legislation was passed, the victims of the 1983 bombing of the U.S. marine barracks in Lebanon, which killed 241 servicemen, tied up \$2 billion in a clearing house account called Clearstream, which was held with Citibank in New York. The U.S. Department of the Treasury, with court permission, provided information to the plaintiffs that linked the money to Iran, which the court had earlier found sponsored the attack. This court file is under seal and almost no information

Les États-Unis ont adopté une loi semblable au projet de loi S-7 dans les années 1990 à la suite des demandes des groupes de victimes. Grâce à cette loi, les membres de la famille des victimes de l'explosion au-dessus de Lockerbie du vol 103 de Pan American World Airways, connu sous le nom de vol 103 de Pan Am, ont pu intenter une action contre la Libye. Après toute la publicité négative dont la Libye a fait l'objet quant à son rôle dans cette affaire, elle a en fin de compte accepté de verser 10 millions de dollars à chacune des familles. La Libye a d'abord versé à ces victimes un montant qui, au fil du temps, a totalisé 2,3 milliards de dollars. En 2008, elle a effectué un paiement supplémentaire de 1,5 milliard de dollars pour indemniser ces victimes et d'autres victimes du terrorisme. Bien sûr, il n'y a eu aucune reconnaissance de responsabilité dans le cadre de cette compensation.

On peut soutenir qu'ensemble, les poursuites, la publicité et les sanctions ont amené la Libye à modifier sa politique, à mettre fin à son programme nucléaire et à abandonner ses activités terroristes. C'était une victoire colossale contre le terrorisme, et les victimes en ont été le moteur principal. Cela prouve qu'à la longue, les États qui appuient le terrorisme peuvent être raisonnables et qu'on peut les dissuader, ce qui est un objectif clé.

Pour vous donner d'autres exemples, d'après le Congressional Research Service, aux États-Unis, les victimes du terrorisme ont reçu 97 millions de dollars de fonds cubains bloqués, 377 millions d'un compte de ventes militaire étranger iranien et plus de 90 millions de dollars de biens du gouvernement irakien. Tous ces fonds sont détenus par le gouvernement américain.

En dehors des actifs étrangers détenus par le gouvernement, le montant total perçu par les avocats des demandeurs est inconnu. Nous en avons quelques exemples, mais les avocats des demandeurs gardent généralement cette information parce que, par exemple, si l'on découvrait dans un tribunal de district qu'un avoir iranien est peut-être sous un autre nom, toute publicité entraînerait le partage de cet avoir avec les autres personnes pour lesquelles un jugement a été rendu.

En 2008, le Congrès américain a adopté des modifications rendant le recouvrement plus facile. Entre autres choses, la Loi sur la justice pour les victimes d'actes de terrorisme facilite les poursuites contre les banques associées aux États qui appuient le terrorisme. Elle permet également aux victimes de percevoir des éléments d'actif commercial cachés de ces États si un lien satisfaisant est établi avec le pays. Enfin, elle crée en outre un privilège automatique lorsque la revendication porte d'abord sur des biens réels ou matériels dans le contrôle de l'État défendeur dans le district judiciaire. Il s'agit d'une loi très forte.

Quelques mois après l'adoption de cette loi, les familles des victimes du bombardement de casernes des Marines au Liban, qui a tué 241 militaires en 1983, ont immobilisé 2 milliards de dollars dans un compte d'une chambre de compensation appelée Clearstream. Ces fonds étaient détenus par la Citibank à New York. Le département du Trésor américain, avec la permission du tribunal, a fourni des renseignements aux demandeurs qui ont permis d'établir un lien avec l'Iran, le pays qui avait soutenu

is publicly available, but in your package you will find an article from late last year in *The Wall Street Journal* entitled “U.S. Freezes \$2 Billion in Iran Case,” which describes this.

You may wonder why Iran would be transferring \$2 billion through the U.S., assuming that it is Iranian money, which, as far as I know, has not been found by a court at this point. If you want to exchange U.S. dollars into another currency, you must generally go through the large clearing houses in the U.S. It is not easy to operate in global markets without the ability to trade in U.S. dollars.

Imagine the impact that this approach could have if it were exported to other major currencies, for example, the Canadian dollar, the euro, the British pound, and so on.

Finally, we have distributed one other letter from the head of the Israel Law Center, which specializes in this type of litigation. That one firm placed \$600 million in liens on terrorist assets or state assets and collected \$72 million for victims of terror. They reference a case last week in which the New York State Court of Appeals affirmed an award to terror victims of a New York property owned by an Iranian bank.

The second reason these suits are good is the effect of the publicity that they generate. They reframe the public debate; they can galvanize public opinion against terrorists and their sponsors.

In England, a lawyer named Jason McCue successfully obtained judgment last year for the Omagh bombing against IRA members. He writes that terrorists use the media as a channel to justify their actions to the public and portray themselves as underdogs or victims and their enemies as large, oppressive forces. Civil suits can give the victims a chance to humanize their plight while showing the terrorists for what they are. A civil action juxtaposes the cold-blooded killer with the mother who lost her son.

The sponsors of terrorism often think differently from the terrorist groups. They fear the publicity and exposure that follow being named in a suit. David Aufhauser, the former general counsel to the U.S. Department of the Treasury, remarked:

... the bankers of terror are cowards. They have too much to lose by transparency. Name, reputation, affluence, freedom, status. They're the weak link in the chain of violence. They are not beyond deterrence.

This applies, I say, not only to bankers but to state sponsors as well.

As a final example, publicity from civil suits can also spur government investigations and criminal prosecutions. For instance, the launching of a lawsuit by terror victims in the U.S.

l'attentat, d'après le jugement qu'avait rendu plus tôt le tribunal. Ce dossier du tribunal est revêtu d'un sceau et presque aucune information n'est accessible au public, mais dans la documentation fournie, vous trouverez un article du *Wall Street Journal*, datant de la fin 2009 et intitulé « U.S. Freezes \$2 Billion in Iran Case », qui décrit la situation.

Vous vous demandez peut-être pourquoi l'Iran aurait transféré 2 milliards de dollars aux États-Unis, et c'est en supposant qu'il s'agit d'argent iranien, ce qui, à ma connaissance, n'a pas fait l'objet d'un jugement rendu par un tribunal à ce stade. Pour convertir des dollars américains en une autre devise, il faut généralement passer par les grandes chambres de compensation américaines. Il est difficile de faire du commerce sur les marchés mondiaux sans la capacité de le faire en dollars américains.

Imaginez les répercussions que pourrait avoir cette démarche si on l'appliquait à d'autres grands régimes monétaires, dont le dollar canadien, l'euro, la livre sterling et ainsi de suite.

Enfin, nous vous avons remis une autre lettre provenant du chef du Israel Law Center, qui se spécialise dans ce genre de causes. Cette société a établi des privilèges de 600 millions de dollars sur les avoirs des terroristes ou sur des biens d'État et perçu 72 millions de dollars pour les victimes du terrorisme. La semaine dernière, le centre a fait allusion à une affaire dans laquelle la New York State Court of Appeals a confirmé l'octroi aux victimes du terrorisme d'une propriété à New York appartenant à une banque iranienne.

De plus, les poursuites sont efficaces en raison de la publicité qui en découle. Elles permettent de redéfinir le débat public. Elles peuvent même galvaniser l'opinion publique contre les terroristes et les groupes qui les appuient.

En Angleterre, l'an dernier, un avocat du nom de Jason McCue a réussi à obtenir un jugement contre l'Armée républicaine irlandaise concernant l'attentat à la bombe perpétré à Omagh. Il a écrit que les terroristes utilisent les médias pour justifier leurs activités auprès du public. D'après lui, ils s'en servent également pour se présenter comme des opprimés ou des victimes et leurs ennemis, comme des oppresseurs de taille. Une action au civil peut donner aux victimes l'occasion d'humaniser leur souffrance, tout en montrant les terroristes sous leur vrai jour. Une poursuite civile juxtapose le meurtrier sans pitié à la mère qui a perdu son fils.

Souvent, ceux qui appuient le terrorisme pensent différemment des groupes terroristes. Ils craignent la publicité négative qu'ils attireraient s'ils étaient nommés dans des poursuites. Comme l'a fait observer David Aufhauser, ancien avocat général du Trésor américain :

[...] les banquiers qui financent des activités terroristes sont des lâches. Ils ont trop à perdre s'ils sont transparents : leur réputation, leur fortune, leur liberté et leur statut. Ils sont le talon d'Achille de la chaîne de violence. Ils ne sont pas à l'abri de la dissuasion.

À mon avis, cela ne s'applique pas seulement aux banquiers, mais aussi aux États qui appuient le terrorisme.

Voici un dernier exemple : la publicité découlant des actions civiles pousse parfois les gouvernements à mener des enquêtes et à intenter des poursuites au criminel. Par exemple, les poursuites

against a foreign bank that was alleged to have knowingly aided a terrorist group by distributing compensation money to the families of suicide bombers led to a stream of new and improved laws in Jordan where the bank was based. It also led to a probe by U.S. regulators, and the United States Department of Justice commenced criminal investigations.

Therefore, the publicity that accompanies civil suits can be a key tool in winning the war on terror.

Finally, victims feel some degree of solace, justice and finality from presenting their story to the court and receiving a decision holding the wrongdoers publicly and permanently accountable and responsible. To many, this measure of closure can be more important than the compensation.

In a world where terrorism is too common and extremely difficult for states such as Canada to fight, Bill S-7 will allow private citizens to strike back at terrorists and their backers and to bring lawsuits, which can undermine the viability and legitimacy of terrorist organizations and their sponsors.

If, as we hope, you support the bill, we respectfully ask that you speedily pass it. It would be a fitting tribute to the Air India families, who recently commemorated the 25th anniversary of their losses. The Canada India Foundation has provided a strong letter of endorsement, which has been distributed with our materials.

**Sheryl Saperia, Senior Advisor, Canadian Coalition Against Terror:** Honourable senators, thank you for the opportunity to speak to you today. As my colleague Mr. Blumenfeld has explained, we are here on behalf of the Canadian Coalition Against Terror. C-CAT speaks on behalf of victims in advocating for enhanced counterterrorism measures, not just to ensure that these particular victims see some measure of justice in their lifetimes but also to ensure that other Canadians never have to experience the same horrors of terrorists murdering their parents, spouses or children or of being injured themselves.

As some of you may know, it has now been five years since C-CAT initiated this campaign for the passage of federal legislation that would grant Canadian terror victims the ability to launch civil lawsuits against local and state sponsors of terror. During this time, we have watched the introduction of no fewer than eight private members' bills and two government bills, with Bill S-7 being the most recent.

Bill S-7, while different in some ways from the legislative model that we have proposed in the past, would constitute an essential addition to our arsenal of counterterrorism tools that is peaceful, operates within the rule of law, and does not infringe on anyone's civil liberties. It is time for Bill S-7 to be passed.

Having said that, with no victims testifying today, I would like to be their advocate in ensuring that this bill is not drafted in a way that unnecessarily provides advantages for terrorist sponsors

intentées aux États-Unis par des victimes de terrorisme contre une banque étrangère soupçonnée d'avoir aidé sciemment un groupe terroriste en dédommageant les familles des kamikazes ont incité la Jordanie, où la banque était basée, à adopter de nouvelles lois ou à modifier ses lois existantes. Par ailleurs, cela a déclenché une enquête par l'organisme de réglementation des banques aux États-Unis ainsi qu'une enquête criminelle par le département américain de la Justice.

Par conséquent, la publicité qui accompagne les poursuites au civil peut être un outil clé dans la guerre contre le terrorisme.

Enfin, les victimes ont un certain sentiment de réconfort, de justice et de finalité lorsqu'elles racontent leur histoire au tribunal et qu'une décision est rendue pour tenir publiquement les auteurs responsables du préjudice de manière permanente. Pour nombre d'entre eux, cette mesure offrant la possibilité de clore l'incident peut être plus importante que la compensation.

Aujourd'hui, le terrorisme est monnaie courante, et la lutte engagée par les États comme le Canada à cet égard est extrêmement difficile. Vu ce contexte, le projet de loi S-7 permettra aux particuliers de se venger des terroristes et de leurs bailleurs de fonds en intentant des poursuites qui risquent de miner la viabilité et la légitimité des organisations terroristes et de leurs promoteurs.

Si, comme nous l'espérons, vous appuyez le projet de loi, nous vous demandons respectueusement de l'adopter sans tarder. Ce serait rendre un bel hommage aux familles des victimes d'Air India, qui ont récemment célébré le 25<sup>e</sup> anniversaire de leurs pertes. La Canada India Foundation a fourni une lettre d'appui solide qui vous a été remise avec nos documents.

**Sheryl Saperia, conseillère principale, Canadian Coalition Against Terror :** Chers sénateurs, merci de nous donner l'occasion de vous parler aujourd'hui. Comme l'a expliqué mon collègue, M. Blumenfeld, nous sommes ici au nom de la Canadian Coalition Against Terror. C-CAT parle au nom des victimes pour promouvoir des mesures renforcées de lutte contre le terrorisme, non seulement pour que les familles de ces victimes en particulier voient une certaine justice au cours de leur vie, mais aussi pour éviter aux autres Canadiens d'éprouver les mêmes horreurs de terroristes tuant leurs parents, leurs conjoints ou leurs enfants, ou encore d'être blessés eux-mêmes.

Comme certains d'entre vous le savent, il y a maintenant cinq ans que C-CAT a lancé cette campagne visant l'adoption d'une loi fédérale qui permettrait aux victimes du terrorisme au Canada d'intenter des poursuites civiles contre les États qui soutiennent le terrorisme. Pendant ce temps, pas moins de huit projets de loi d'initiative parlementaire et deux d'initiative gouvernementale ont été déposés, le projet de loi S-7 étant le plus récent.

Bien que différent à certains égards du modèle législatif que nous avons proposé par le passé, le projet de loi S-7 constituerait un ajout essentiel à notre arsenal d'outils de lutte pacifique contre le terrorisme. Il s'agit d'une lutte qui respecte la primauté du droit et qui ne porte pas atteinte aux libertés civiles de qui que ce soit. Il est temps que le projet de loi S-7 soit adopté.

Cela dit, étant donné qu'aucune victime ne témoigne aujourd'hui, j'aimerais défendre leurs intérêts pour veiller à ce que ce projet de loi ne soit pas rédigé de manière à offrir sans raison

at the expense of the victims. While I urge you to pass this bill now, I would respectfully encourage you to consider several amendments that I believe are both minor and uncontroversial and that would greatly strengthen the bill without delaying its passage through the Senate.

Let me start with the listing process. By “listing,” of course, I refer to the process by which the government decides which foreign states will appear on the list of terrorist-sponsoring states that can be sued under the legislation.

Before I do that, many of you have asked today about the extradition process and how that would differ. I am happy to answer any questions about that as well during the question period. However, right now, I will focus on the list as it is currently drafted in the government bill.

Honourable senators, there is a noticeable discrepancy, an imbalance, in the bill’s amendments to the State Immunity Act between the language used to describe the listing process, on the one hand, and the delisting process, on the other hand, which benefits the alleged state sponsor of terror over the victim.

With respect to the listing process, C-CAT would suggest the following small but important amendments:

First, and most important, use mandatory language such as “shall” or “must” rather than optional language such as “may” to ensure that the Governor-in-Council will initiate the process for creating a list of state sponsors of terror. Otherwise, there is a good chance that a list will never be created.

Second, require that a first list of designated states be established within six months of the bill’s passage to ensure that terror victims do not have to wait for years to utilize the bill — and this is in addition to the years already spent waiting for the bill to be passed. The list should be reviewed every year after that to determine whether there are reasonable grounds to add any foreign states to the list rather than subtract from it. Currently, there is only a requirement for a review to decide whether a foreign state ought to be delisted.

Third, in response to Senator Jaffer’s very good question from last week, we would suggest that the bill be amended to provide that once a state is listed and a civil suit against that state is initiated, the suit must be allowed to proceed to its completion, including the collection of any damages awards, even if the foreign state is delisted in the middle of the process. This will assure a plaintiff that he or she will not waste vast amounts of time and resources launching a suit that could be derailed at any time by a delisting.

valable des avantages aux États qui soutiennent le terrorisme, au détriment des victimes. Bien que je vous exhorte à adopter ce projet de loi maintenant, j’aimerais respectueusement vous inciter à envisager plusieurs modifications qui sont à la fois mineures et non controversées et qui permettraient de renforcer considérablement le projet de loi sans retarder son adoption au Sénat.

Permettez-moi de commencer par le processus d’établissement d’une liste. Bien sûr, par « établissement d’une liste », je fais allusion au processus selon lequel le gouvernement décide quels États étrangers figurent sur la liste des États qui soutiennent le terrorisme et qui peuvent faire l’objet d’une poursuite en vertu de la loi.

Avant d’aborder ce sujet, vous êtes nombreux à avoir posé des questions au sujet du processus d’extradition et du traitement particulier qui lui serait réservé. Je serai ravie de répondre à toutes vos interrogations à cet effet pendant la période de questions. J’aimerais toutefois me pencher sur la description de la liste qui figure actuellement dans le projet de loi d’initiative gouvernementale.

Honorables sénateurs, les amendements du projet de loi que l’on propose d’apporter à la Loi sur l’immunité des États présentent une lacune frappante, un déséquilibre. Le langage utilisé dans les descriptions du processus d’ajout et de retrait à la liste oriente la situation sur une pente qui semble favoriser les présumés États qui soutiennent le terrorisme, et ce, aux dépens des victimes.

En ce qui concerne le processus d’établissement de la liste, C-CAT aimerait proposer les légères modifications suivantes, qui sont tout de même importantes.

Tout d’abord, la question qui est pour nous de la première importance, c’est l’utilisation de verbes soulignant l’idée d’obligation tels que « doit », au lieu de verbes laissant un choix, comme « peut ». Il faut que ce soit impératif que le gouverneur en conseil amorce le processus d’établissement d’une liste des États qui soutiennent le terrorisme. Sans cette clarification du texte, il est fort probable qu’une telle liste ne verra jamais le jour.

En second lieu, il est essentiel qu’une liste des États désignés soit établie dans les six mois suivant l’adoption du projet de loi pour permettre aux victimes du terrorisme de faire appel à la loi sans tarder. Nous ne devrions pas ajouter au fardeau des années déjà passées à attendre l’adoption du projet de loi. Il devrait par la suite y avoir un examen annuel de la liste qui viserait à déterminer s’il y a lieu de croire qu’il serait judicieux d’ajouter des États étrangers à la liste plutôt que d’en retirer. À l’heure actuelle, la seule exigence en matière d’examen porte sur la décision de retirer ou non un État étranger de la liste.

Troisièmement, en réponse à l’excellente question posée la semaine dernière par le sénateur Jaffer, nous proposons d’apporter un amendement au projet de loi de sorte qu’une fois une poursuite civile intentée contre un État figurant sur la liste, le procès pourra poursuivre son cours jusqu’à la perception des montants imposés par la cour lors du jugement en dommages-intérêts, même si l’État étranger venait à être retiré de la liste en cours de processus. Ainsi, les demandeurs auront l’assurance que leurs ressources et efforts n’auront pas été investis en vain dans une poursuite qui pourrait à tout moment être neutralisée par le retrait d’un État figurant sur la liste.

There are two other amendments outside of the listing process that are extremely minor but would go a long way in helping the victims.

First, let us look at proposed new section 12.1 of the amendments to the State Immunity Act, which allows the Minister of Finance and the Minister Foreign Affairs to provide assistance to victims in identifying the property and assets of a foreign state implicated in terrorist sponsorship. Once again, the language is “may” rather than “shall.” However, by making the government’s disclosure of information about the foreign state’s assets only optional, the provision is rendered largely ineffective. The additional words — you can see it for yourself — “within the confines of his or her mandate” and “to the extent that is reasonably practical,” which are already found in the government bill, as well as the long series of exceptions for not having to disclose the information, already ensure that the ministers will not be compelled to provide information in unreasonable or inappropriate circumstances.

For my final recommended amendment, I would draw your attention to clause 4(2) of the bill, which requires the civil suit to have a real and substantial connection to Canada for it to be heard in a Canadian court.

According to a recent Court of Appeal for Ontario case called *Van Breda v. Village Resorts Limited*, there is presently no presumption that living in a particular jurisdiction is a sufficient connection for this purpose. It is, therefore, essential that the legislation explicitly state that a person’s Canadian citizenship or permanent resident status is enough to establish a real and substantial connection to Canada. Otherwise, the bill could allow for an unacceptable situation in which Canadian victims will be unable to seek justice in Canadian courts.

Most, if not all, of the cases that will be brought against foreign states under this bill will involve damage outside of Canada, due in part to the fact that a foreign state already has no immunity under the State Immunity Act for damages it causes to someone in Canada. There will likely be no connection to Canada other than the Canadian nationality of the victim. The bill should be amended to provide the assurance that a plaintiff’s Canadian citizenship or permanent resident status is enough to gain access to a Canadian court. Indeed, it is worth noting that jurisdictional issues caused many defendants to be dismissed from the 9/11 action in the United States. We should learn from this and make Bill S-7 jurisdiction-friendly, so to speak, for Canada.

In my remaining time, I wish to briefly address some issues that have been raised and that may require clarification, no amendments.

J’aimerais vous entretenir de deux amendements extrêmement mineurs qui ne portent pas sur le processus d’établissement de la liste, mais aideraient de façon significative les victimes dans leurs démarches.

Tournons premièrement notre attention vers le nouvel article 12.1 des amendements à la Loi sur l’immunité des États. Cet article permet aux ministres des Finances et des Affaires étrangères d’aider les victimes à dresser la liste des biens et des actifs d’un État étranger soutenant le terrorisme. Nous remarquons encore une fois que l’on utilise le verbe « peut », et non « doit ». Dans le cas qui nous occupe, le fait de rendre simplement optionnelle la divulgation de renseignements par le gouvernement érode presque intégralement l’efficacité de la disposition. Vous pouvez constater que le projet de loi d’initiative gouvernementale est truffé d’expressions comme « dans le cadre de son mandat » et « dans la mesure du possible » ainsi qu’une longue liste d’exceptions permettant aux ministres d’omettre la divulgation des renseignements dans des circonstances déraisonnables ou inappropriées.

Le dernier amendement que j’aimerais vous recommander porte sur le paragraphe 4(2) du projet de loi, qui exige que la poursuite civile ait un lien véritable et substantiel avec le Canada afin que la cause soit entendue par un tribunal canadien.

L’affaire *Van Breda v. Village Resorts Limited*, présentée devant la Cour d’appel de l’Ontario, nous révèle qu’il n’existe actuellement aucune présomption selon laquelle le fait de vivre dans un territoire en particulier constitue un lien suffisant aux yeux de la loi. Par conséquent, il est essentiel que le projet de loi énonce clairement que la citoyenneté canadienne et le statut de résident permanent sont suffisants pour établir un lien véritable et substantiel avec le Canada. Sans cette clarification, le projet de loi pourrait admettre des situations inacceptables où des victimes canadiennes ne seraient pas en mesure de demander que justice soit faite devant les tribunaux canadiens.

La plupart des poursuites qui seront intentées contre les États étrangers en vertu de ce projet de loi, sinon la totalité d’entre elles, concerneront des dommages subis à l’extérieur du Canada, ce qui est dû en partie au fait que, selon la Loi sur l’immunité des États, ceux-ci ne bénéficient d’aucune immunité lorsqu’ils occasionnent des dommages à quelqu’un au Canada. Dans la plupart des cas, il est probable que les actes de terrorisme n’aient aucun lien avec le Canada, mis à part la nationalité de la victime. Le projet de loi devrait donc être modifié de façon à ce que la citoyenneté canadienne du demandeur ou son statut de résident permanent au Canada suffise à lui garantir l’accès à un tribunal canadien. En effet, il est important de noter que des questions de compétence ont empêché bon nombre de défendeurs d’être poursuivis aux États-Unis relativement aux événements du 11 septembre. Nous devrions en tirer des leçons et rendre le projet de loi S-7 plus favorable aux Canadiens, si je peux m’exprimer ainsi.

Pendant les minutes qu’il me reste, je désire aborder brièvement certaines questions qui ont été soulevées et qui exigent peut-être des précisions, et non des modifications.

The terms “retrospectivity” and “retroactivity” are often but incorrectly used interchangeably. It is C-CAT’s view that the legislation is retrospective rather than retroactive because it imposes liability for past events but does not change the law as of the time that those events occurred.

Regardless, though, from a legal perspective, the legislature may enact retroactive and retrospective legislation provided that its intent to do so is expressed clearly in the language of the law, which is the case in this bill. As Senator Baker correctly pointed out last week, because the bill does not create any criminal liability but only civil liability, there is no infringement of section 11(g) of the Canadian Charter of Rights and Freedoms.

Ultimately, it is essential that the Air India victims, whose mistreatment over the last 25 years is now a matter of public record, be allowed to use this legislation to sue their wrongdoers, even if, as Senator Jaffer pointed out last week, there may be no foreign state responsible. The Air India victims have been extremely supportive of this bill.

Also some discussion has taken place about the arbitration clause, especially by Senator Furey, which is in clause 4(4) of the bill and which requires the victim to pursue arbitration with the foreign state before being able to sue. I would like to clarify once again that this clause only applies where a victim wants to sue a foreign state when the terrorist attack occurred on the soil of that foreign state. It is unlikely that this clause will be used often, as it is rare for a foreign state to launch a terrorist attack on its own soil. Therefore, I would not worry about this provision.

Lastly, I would like to address the question of the bill’s impact on our foreign relations. First, Canada’s key allies will not be subject to this legislation because, simply put, the listing process precludes such an eventuality. Second, the legislation represents a modest addition to a whole series of measures already enacted by Canada since 9/11. Similar to other countries, Canada has passed tough and controversial anti-terror legislation, revisited immigration policies and banned terrorist organizations. We even went to war in Afghanistan. All of these measures were pursued despite risk to our foreign policy. This shift reflects the recognition that terrorism represents a unique transnational threat requiring unique responses.

Third, the depth of Canada’s standing in the international arena will not be undermined by allowing for litigation that leading Canadian lawyers have confirmed is only actionable in carefully defined cases of clear-cut and egregious state sponsorship of terror.

Fourth, fear of retaliation, whether through violence or reciprocal lawsuits, as Senator Wallin mentioned earlier, cannot be Canada’s sole guiding principle of diplomacy. As John Norton

Les mots « rétrospectif » et « rétroactif » sont souvent utilisés de manière interchangeable, ce qui est incorrect. La C-CAT est d’avis que la mesure législative est rétrospective plutôt que rétroactive, car elle tient les États responsables d’événements passés, mais ne modifie pas les lois qui étaient en vigueur au moment où ces événements ont eu lieu.

Quoi qu’il en soit, sur le plan juridique, la législature peut adopter une loi rétroactive ou une loi rétrospective, à condition que ses intentions soient indiquées clairement dans le libellé, ce qui est le cas dans ce projet de loi. Comme le sénateur Baker l’a mentionné la semaine dernière, étant donné que le projet de loi n’entraîne pas de responsabilité criminelle, mais seulement une responsabilité civile, le paragraphe 11g) de la Charte canadienne des droits et libertés n’est pas transgressé.

Au bout du compte, il est essentiel que cette mesure législative permette aux victimes d’Air India, dont le traitement au cours des 25 dernières années a été déplorable — le public en est maintenant pleinement conscient —, de poursuivre les gens qui leur ont causé des torts, même si, comme le sénateur Jaffer l’a souligné la semaine dernière, il se peut qu’aucun État étranger ne soit responsable. Les victimes d’Air India sont extrêmement favorables à ce projet de loi.

En outre, le paragraphe 4(4), qui exige que la victime accorde à l’État étranger la possibilité de soumettre le différend à l’arbitrage avant d’être en mesure de le poursuivre, a fait l’objet de discussions, en particulier de la part du sénateur Furey. Je voudrais préciser encore une fois que ce paragraphe s’applique seulement si la victime souhaite poursuivre un État étranger à propos d’une attaque terroriste qui s’est déroulée sur son territoire. Il est peu probable qu’on ait souvent recours à ce paragraphe, car il est rare qu’un État étranger lance une attaque terroriste sur son propre territoire. Par conséquent, je ne me préoccuperais pas trop de cette disposition.

Enfin, j’aimerais aborder la question des répercussions que ce projet de loi aura sur nos relations étrangères. Premièrement, les principaux alliés du Canada ne seront pas assujettis à cette mesure législative parce qu’en clair, le processus d’inscription empêchera cette éventualité. Deuxièmement, la mesure législative n’est qu’un léger ajout à toute la série de mesures que le Canada a déjà prises depuis les événements du 11 septembre. À l’instar d’autres pays, le Canada a adopté des mesures législatives antiterroristes strictes et controversées, a réexaminé ses politiques en matière d’immigration et s’est élevé contre les organisations terroristes. Nous sommes allés à la guerre en Afghanistan. Nous avons pris toutes ces mesures en dépit des risques qu’elles présentaient pour notre politique étrangère. Ce changement indique que nous avons pris conscience de la menace transnationale particulière que constituait le terrorisme et des interventions particulières qu’elle nécessitait.

Troisièmement, la réputation du Canada à l’échelle internationale ne sera pas ternie parce que nous autoriserons des actions en justice dans ce que d’éminents avocats canadiens estiment être des cas bien définis de parrainage flagrant de la terreur par des États.

Quatrièmement, comme le sénateur Wallin l’a mentionné plus tôt, notre crainte des représailles violentes et notre peur d’être poursuivis à notre tour ne peuvent pas être les seuls principes qui



Moore, a professor of law at the University of Virginia and the director of the Center for National Security Law, has explained, the retaliation argument does not recognize the responsive nature of the context. He says that it is bizarre to worry about a few terrorist nations allegedly proceeding against our assets in a setting where they are willing to kill and torture us and to participate broadly against us to harm us in every way possible.

The real issue, as with any defensive response, is whether we should be effectively fighting back using the tools at our disposal.

Senators, I have spoken to you as advocate for the victims, who have been the driving force behind this effort. As I mentioned earlier, this is the tenth time that a bill of this sort has been introduced. There is a growing urgency amongst the victims and the communities that have supported them. As one Air India victim pointed out recently, victims are dying waiting for this bill to be passed.

We now need your support to ensure that the bill is not derailed once again. While we have suggested some proposed amendments, we do not wish these suggestions to be the cause of further delay. We feel it is imperative that this bill be given the approbation of the Senate and passed at the earliest possible opportunity.

The general principles of this bill have been endorsed by the Prime Minister, Liberal leader Michael Ignatieff and by senators and MPs of all parties, as well as by leading legal and counterterrorism experts. I urge you to look at the section of quotes in your folder. It is time for Bill S-7 to be passed.

I thank you for your time and would be pleased to answer any questions you may have.

**The Chair:** Thank you, Ms. Saperia, for that articulate presentation.

We will now go to the United States for Mr. Comras, who has been waiting patiently and will share with us his perspective on the anti-terrorist battle, something on which he has been an ally of Canada in his work in the U.S. Department of State and elsewhere for many years.

**Victor D. Comras, as an individual:** Thank you for the opportunity to present my views on this important counterterrorism legislation, which you have now for consideration. I will try to be brief and will be glad to supplement this statement with further information as you require it.

For two years, I served as one of the five international monitors, charged by the UN Security Council with overseeing and reporting on what countries were actually doing to implement the UN measures against al Qaeda, the Taliban and related terrorists. My principal role was to report on the measures being

influencing the Canadian diplomacy. Comme John Norton Moore, un professeur de droit à l'Université de la Virginie et le directeur du Center for National Security Law, l'a expliqué, l'argument relatif aux représailles ne tient pas compte de nature réactive du contexte. Il trouve étrange que les gens s'inquiètent des mesures que quelques nations terroristes pourraient prendre pour nuire à nos avoirs, alors qu'elles sont prêtes à nous torturer, à nous assassiner et à participer activement à des activités qui nous causent du tort de toutes les façons possibles.

Comme c'est le cas chaque fois que nous agissons de manière défensive, nous nous demandons si nous devrions vraiment riposter avec les outils dont nous disposons.

Sénateurs, je vous ai parlé en tant que défenseur des victimes, lesquelles sont l'élément moteur de cette initiative. Comme je l'ai mentionné plus tôt, c'est la dixième fois qu'un projet de loi de ce genre est présenté. Les victimes et les collectivités qui les soutiennent ont le sentiment que cette question est de plus en plus urgente. Comme une victime d'Air India l'a mentionné récemment, les victimes meurent pendant qu'elles attendent l'adoption de ce projet de loi.

Nous avons maintenant besoin de votre appui pour nous assurer que le projet de loi n'est pas avorté une fois de plus. Bien que nous ayons suggéré certaines modifications, nous ne voulons pas qu'elles retardent davantage son adoption. Nous croyons qu'il est impératif que le Sénat approuve ce projet de loi et qu'il soit adopté dans les plus brefs délais.

Les principes généraux qui sous-tendent ce projet de loi sont appuyés par le premier ministre, le chef libéral, Michael Ignatieff, les sénateurs, les députés de tous les partis ainsi que par d'éminents experts juridiques et d'éminents experts en matière de lutte contre le terrorisme. Je vous prie d'examiner la section qui contient les citations dans votre dossier. Il est temps d'adopter le projet de loi S-7.

Je vous remercie d'avoir pris le temps de m'écouter, et c'est avec plaisir que je répondrai à toutes les questions que vous pourriez avoir.

**Le président :** Merci, madame Saperia, de votre exposé très clair.

Nous passons maintenant à M. Comras des États-Unis, qui a attendu patiemment et qui nous communiquera son point de vue sur la lutte contre le terrorisme. Dans le cadre de son travail au département d'État des États-Unis et ailleurs pendant de nombreuses années, il a été l'allié du Canada dans ce domaine.

**Victor D. Comras, à titre personnel :** Je vous remercie de me donner l'occasion de vous exposer mon opinion à propos de cette importante mesure législative antiterroriste qui est actuellement à l'étude. Je vais m'efforcer d'être bref, et c'est avec plaisir que j'offrirai ma déclaration en vous fournissant des renseignements supplémentaires au besoin.

Pendant deux ans, j'ai été l'un des cinq observateurs internationaux à qui le Conseil de sécurité de l'ONU avait confié la tâche de surveiller ce que les pays faisaient pour mettre en œuvre les mesures contre Al-Qaïda, les talibans et d'autres terroristes connexes que l'ONU préconisait. Ma principale

taken to freeze assets and to stop them from acquiring the funds and other economic resources they needed to operate. I saw firsthand the challenges and lapses in such counterterrorism efforts.

Despite our efforts to date, we have not stemmed the flow of funds to terrorist organizations, and we have not been that successful in holding those who knowingly provide and handle such funding accountable.

It is true that most countries now have in place measures to freeze al Qaeda assets and Taliban resources as well. Numerous individuals and entities, including so-called charities and nonprofits, have actually been identified and designated by the UN, the United States and by others in this regard, yet many of them remain active and continue to finance terrorism. This represents a great problem for all of us, particularly since the world of terrorism goes well beyond al Qaeda and the Taliban.

We are still very far from achieving a needed international consensus on who is a terrorist and what constitutes terrorism financing. Remember, it is still not illegal, in most countries of the world, to provide funding to terrorist organizations such as Hamas or Hezbollah or to other terrorist organizations not directly associated with al Qaeda. In this regard, the UN International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism has had only limited value.

Most troubling is the fact that several countries continue to support, supply and fund various terrorist groups, often under the guise of social welfare, religious education or national liberation. The U.S. Department of State's list of state sponsors of terrorism falls seriously short in this regard. Today, that list includes only four countries: Cuba, Iran, Sudan and Syria. However, a closer reading of the State Department's own annual international terrorism assessment report makes it clear that state sponsorship of terrorism is certainly more widespread.

In this regard, I would like to refer you to the excellent work done by Daniel Byman in his 2008 report for the Brookings Institution, "The Changing Nature of State Sponsorship of Terrorism" and his book, *Deadly Connections: States that Sponsor Terrorism*. From this work, it can easily be seen that the problem continues to involve a substantial number of countries that believe that their own state interests are served by such terrorist organizations. Consider, for example, Yemen's or Saudi Arabia's open support for various Palestinian-related terrorist groups, including the provision of financial stipends to the families of suicide bombers; or Pakistan's aid to terrorist groups fighting in India; or Hugo Chávez's the support for the FARC.

responsabilité consistait à rendre compte des mesures qui étaient prises pour bloquer leurs avoirs et pour les empêcher d'obtenir les fonds et les autres ressources économiques dont ils avaient besoin pour fonctionner. J'ai pu constater de mes propres yeux les difficultés que posaient ces efforts antiterroristes et les failles qu'ils comportaient.

Malgré nos efforts, nous n'avons pas interrompu jusqu'à maintenant le financement des organisations terroristes, et nous n'avons pas très bien réussi à tenir responsable ceux qui fournissent et gèrent sciemment ces fonds.

Il est vrai que la plupart des pays ont maintenant pris des mesures pour bloquer les avoirs d'Al-Qaïda et les ressources des talibans également. En fait, les Nations Unies, les États-Unis et d'autres pays ont signalé dans ce but de nombreuses personnes et de nombreuses entités, y compris des soi-disant œuvres de charité ou organismes sans but lucratif, et, pourtant, bon nombre d'entre elles poursuivent leurs activités et continuent de financer le terrorisme. Cela représente un énorme problème pour nous tous, en particulier parce que le terrorisme ne se limite pas à Al-Qaïda et aux talibans.

Nous sommes encore loin d'être tombés d'accord à l'échelle internationale sur ce qui constitue une organisation terroriste ou du financement destiné au terrorisme. N'oubliez pas que, dans la plupart des pays du monde, il n'est toujours pas illégal de financer des organisations terroristes comme le Hamas, l'Hezbollah ou d'autres organisations terroristes qui ne sont pas directement liées à Al-Qaïda. En ce sens, la Convention internationale sur la répression du financement du terrorisme des Nations Unies est utile seulement jusqu'à un certain point.

Ce qui est encore plus inquiétant, c'est que plusieurs pays continuent d'appuyer, d'approvisionner et de financer divers groupes terroristes, souvent en prétextant fournir une aide sociale, contribuer à l'éducation religieuse ou soutenir la libération nationale. À cet égard, la liste des États commanditaires du terrorisme qu'a dressée le département d'État des États-Unis est grandement déficiente. À l'heure actuelle, elle compte seulement quatre pays : Cuba, l'Iran, le Soudan et la Syrie. Toutefois, quand on lit plus attentivement le rapport d'évaluation du terrorisme international que le département d'État publie annuellement, on constate clairement que le parrainage du terrorisme par les États est certainement beaucoup plus répandu.

À ce sujet, j'aimerais vous inviter à consulter l'excellent rapport que Daniel Byman a publié en 2008 pour le compte de la Brookings Institution et qui est intitulé « The Changing Nature of State Sponsorship of Terrorism » et son livre intitulé *Deadly Connections : States that Sponsor Terrorism*. Dans ses écrits, on peut constater aisément qu'un nombre important de pays continuent de financer des organisations terroristes parce qu'ils croient que c'est dans l'intérêt de leur État. Prenez, par exemple, le soutien que le Yémen ou l'Arabie saoudite apporte à divers groupes terroristes liés à la Palestine, y compris le paiement d'allocations aux familles des kamikazes; ou l'aide que le Pakistan fournit aux groupes terroristes qui combattent en Inde; ou l'appui qu'Hugo Chávez apporte aux FARC.

The United States has been among the most active venues for ferreting out those who finance terrorism and for trying to put them out of business or behind bars. To my knowledge, we are still the only jurisdiction where victims-of-terrorism plaintiffs can actually seek to hold those who finance terrorism civilly responsible. I hope that Canada will soon join us in this regard and lead the way for other countries to take more seriously the need to provide such redress to the victims of terrorism.

The key U.S. legislation here is the Antiterrorism and Effective Death Penalty Act of 1996. This legislation includes the financing of terrorism in its definition of terrorism and makes it a crime to provide material support to any designated foreign terrorist organization. Section 2333 of this act opens U.S. courts to take up the claims of those who most directly suffer from such acts of terrorism — the victims themselves. It provides that:

Any national of the United States injured in his or her person, property, or business by reason of an act of international terrorism, or his or her estate, survivors, or heirs, may sue therefor in any appropriate district court of the United States and shall recover threefold the damages he or she sustains and the cost of the suit, including attorney's fees.

In addition, U.S. courts have allowed claims to be filed by non-American victims of terrorism for certain terrorist acts overseas where an individual or entity in the U.S. or subject to U.S. jurisdiction is alleged to have provided material support to those responsible. These cases are brought under the U.S. Alien Tort Claims Act.

The cases being pursued under these statutes have established both the workability and the utility of permitting such civil litigation against terrorists and those providing them material support. They have produced a body of jurisprudence that has served to delineate and address many of the complex issues involved. That body of law is still evolving, but its basic outlines remain clear in the landmark *Boim* case. That case stems from the 1996 killing by Hamas operatives in Israel of a 17-year-old American citizen named David Boim. His family brought a law suit in U.S. federal court against several U.S. entities, including the Holy Land Foundation and the Quranic Literacy Institute that were actively soliciting and collecting funds destined for Hamas.

The case was reviewed several times at the appeal level, but the final outcome upheld the principle that the provision of funds to designated foreign terrorist organizations for any purpose falls well within the purview of the civil lawsuits permitted by section 2333.

Les États-Unis sont l'un des endroits où l'on travaille le plus activement à dénicher ceux qui financent le terrorisme et à tenter de mettre un terme à leurs activités ou de les faire incarcérer. À ma connaissance, nous sommes toujours le seul pays où les victimes du terrorisme peuvent tenter de tenir les commanditaires du terrorisme responsables civilement. J'espère que le Canada suivra bientôt notre exemple à cet égard et montrera la voie aux autres pays afin qu'ils prennent plus au sérieux la nécessité d'offrir un tel recours aux victimes du terrorisme.

La principale loi américaine en vigueur à cet égard est appelée la Antiterrorism and Effective Death Penalty Act adoptée en 1996. La loi mentionne le financement du terrorisme dans sa définition du terme, et elle criminalise tout soutien matériel apporté à une organisation terroriste étrangère désignée. L'article 2333 de cette loi autorise les tribunaux américains à accepter des demandes provenant des personnes qui sont touchées le plus directement par ces actes de terrorisme, c'est-à-dire les victimes elles-mêmes. Elle stipule ce qui suit :

Tout citoyen des États-Unis dont la personne, les biens ou les affaires subissent des dommages en raison d'un acte de terrorisme international, ou sa succession, ses survivants ou ses héritiers peuvent intenter des poursuites dans n'importe quelle cour de district appropriée des États-Unis et récupérer trois fois la valeur des dommages qu'il a subis ainsi que le coût de la poursuite, y compris les honoraires de l'avocat.

En outre, les tribunaux américains autorisent des victimes de terrorisme non américaines à présenter des demandes concernant certains actes de terrorisme qui ont eu lieu à l'étranger, lorsqu'une personne ou une entité aux États-Unis ou une personne ou une entité assujettie à la compétence américaine aurait apporté un soutien matériel aux personnes responsables des actes de terrorisme. Ces procès sont intentés en vertu de la Alien Tort Claims Act américaine.

Les procès intentés en vertu de ces lois ont démontré l'applicabilité de ces dernières et l'utilité d'autoriser des litiges civils contre les terroristes et ceux qui leur apportent un soutien matériel. Ils ont produit une jurisprudence qui a permis de définir et d'aborder bon nombre des questions complexes qu'ils comportent. Cet ensemble de règles de droit évolue toujours, mais leurs grandes lignes de base restent claires dans la décision historique rendue dans l'affaire *Boim*. Cette cause découle de l'assassinat en 1996 d'un citoyen américain âgé de 17 ans appelé David Boim par des agents du Hamas. Sa famille a poursuivi devant une cour fédérale américaine plusieurs entités américaines, dont la Holy Land Foundation et le Quranic Literacy Institute qui sollicitaient activement des donateurs et recueillaient des fonds destinés au Hamas.

La cause a été examinée à plusieurs reprises à l'étape de l'appel, mais la décision finale a confirmé le principe selon lequel le financement d'organisations terroristes étrangères désignées, pour quelque raison que ce soit, relève bien de l'article 2333 qui autorise les poursuites civiles.

Numerous cases have followed, directed also at those funding these terrorist organizations. While collecting many of the large judgments awarded has sometimes proved problematic, these judgments have been quite successful in putting these nefarious fundraising organizations and those running them out of business.

In July 2004, six American families — victims of Palestinian terrorism in Israel during the Al-Aqsa Intifada — sued Jordan's Arab Bank under section 2333. They maintained the Arab Bank disbursed millions of dollars in support payment to families of suicide bombers, which served as a further incentive for attacks. Arab Bank had routed much of this money through its New York office to convert it to U.S. currency. In a sister case, the court also permitted foreign nationals who were victims of Hamas terrorism to sue Arab Bank and U.S. federal courts under the Alien Tort Claims Act.

These cases, and many like them, have had a profound impact on the way international financial institutions now conduct their business, particularly with respect to the adoption of effective know-your-customer and due-diligence procedures. Both U.S. and foreign charities, social and financial organizations are now doubly cautious when it comes to treating with organizations that employ or condone terrorist acts; and we have all benefited from this.

When the United States Congress passed the Antiterrorism and Effective Death Penalty Act of 1996 and amended it in the USA PATRIOT Act — the full title being Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act of 2001 — it intended that once a foreign terrorist organization had been designated that it would be cut off from funds collected by local organizations for any purpose. Congress recognized that funds are fungible and that any donations going to terrorist groups, no matter what the stated purpose, would benefit their operations, including the execution of their terrorist attacks. Congress was intent on eliminating a loophole used by terrorist organizations to solicit and collect funds for their operations.

It was also clear to U.S. legislators that something had to be done to deal with the difficult problem state sponsorship of terrorism posed. Such actions were ostensibly protected by claims of sovereign immunity that had long been used and abused by certain governments and their operatives to fend off any accountability for such violations of international law. The classic notion that sovereign immunity would protect such acts is clearly on the wane, both in terms of terrorism and torture. Manuel Noriega, Augusto Pinochet, Radovan Karadzic and Slobodan Milosevic are but a few names of former heads of state held accountable for their acts, despite their claims of sovereign immunity entitlement.

De nombreux procès ont suivi visant également ceux qui finançaient ces organisations terroristes. Bien que, parfois, il ait été difficile de recouvrer l'argent accordé par les jugements rendus, ceux-ci ont plutôt bien réussi à mettre un terme aux activités de ces organismes de financement néfastes et de ceux qui les dirigeaient.

En juillet 2004, six familles américaines — victimes du terrorisme palestinien en Israël pendant l'intifada d'Al-Aqsa — ont poursuivi la Banque arabe de Jordanie en vertu de l'article 2333. Ils ont soutenu que la Banque arabe avait versé des millions de dollars en allocations aux familles des kamikazes, ce qui incitait les Palestiniens à mener d'autres attaques. La Banque arabe avait utilisé sa succursale de New York pour acheminer la majeure partie de l'argent afin de convertir les fonds en dollars américains. Dans une affaire semblable, la cour a également permis à des étrangers qui avaient été victimes du terrorisme du Hamas de poursuivre celui-ci et les cours fédérales américaines en vertu de la Alien Tort Claims Act.

Ces affaires, et beaucoup d'autres comme elles, ont eu des effets majeurs sur la façon dont les institutions financières internationales mènent maintenant leurs activités, en particulier en ce qui a trait à l'adoption de procédures basées sur la connaissance du client et sur la diligence raisonnable. Les organisations caritatives, sociales et financières américaines et étrangères sont maintenant doublement prudentes quand elles traitent avec des organisations qui ont recours à des actes terroristes ou qui les tolèrent; et cela a été avantageux pour nous tous.

Lorsque le Congrès américain a adopté l'Antiterrorism and Effective Death Penalty Act de 1996 et l'a modifié par l'USA PATRIOT Act — dont le titre complet est la « Loi de 2001 pour unir et renforcer l'Amérique en fournissant les outils appropriés pour déceler et contrer le terrorisme » —, il voulait faire en sorte qu'une fois que l'organisation terroriste étrangère aurait été désignée, elle ne recevrait plus de fonds recueillis par des organisations locales à quelque fin que ce soit. Le Congrès a reconnu que les fonds sont fungibles et que tous les dons qui sont destinés à des groupes terroristes, peu importe l'objectif déclaré, seraient utiles pour leurs activités, y compris l'exécution de leurs attaques terroristes. Le Congrès était déterminé à éliminer une échappatoire qu'utilisent les organisations terroristes pour solliciter et amasser des fonds pour leurs activités.

Pour les législateurs américains, il était également clair qu'il fallait faire quelque chose pour régler le problème épineux de l'appui de certains États aux actes de terrorisme. De tels actes étaient apparemment protégés par l'idée d'immunité des pays souverains, que des gouvernements et leur personnel utilisaient depuis longtemps et dont ils avaient abusé pour éluder toute responsabilité pour de telles violations du droit international. L'idée classique que l'immunité de la souveraineté protège de tels actes est clairement en déclin, tant pour le terrorisme que pour la torture. Manuel Noriega, Augusto Pinochet, Radovan Karadzic et Slobodan Milosevic ne sont que quelques exemples d'anciens chefs d'État qui ont dû répondre de leurs actes, malgré leurs revendications du droit à l'immunité de la souveraineté.

Congress amended the Foreign Sovereign Immunities Act, FSIA, to allow U.S. victims of terrorism to sue those countries that had been designated by the U.S. Department of State as sponsors of terrorism. Extending U.S. federal court jurisdiction to cover such cases against the foreign countries and agents raised complex and contentious issues, and, for several years, a see-saw battle took place in the courts between the United States Congress and the administration to clarify the intended scope and nuances of this important foreign sovereign immunity exemption.

In January 2008, United States Congress and the administration reached agreement on this with the passage and signing of the Department of Defense Appropriations Act, 2008. Section 1083 of that act clearly established an express private right of action against state sponsors of terrorism and entities. Successful plaintiffs can also impose their own liens now on the property of these entities and states found within U.S. jurisdiction.

The “state sponsor of terrorism” exception in the Foreign Sovereign Immunities Act applies in cases against a designated foreign state. This act reads as follows:

... against a foreign state for personal injury or death that was caused by an act of torture, extrajudicial killing, aircraft sabotage, hostage taking, or the provision of material support or resources for such an act if such act or provision of material support or resources is engaged in by any official, employee, or agent of such foreign state while acting within the scope of his or her office, employment, or agency.

The constraining factor here is the fact that so few countries that support terrorism have actually been designated. We owe it to our citizens and to all victims of terrorism to rectify this shortcoming.

In the meantime, attorneys representing victims-of-terrorism plaintiffs and some judges are employing and exploring some very novel legal approaches to get around these limitations and to do justice. In the 9/11 related cases, for example, plaintiff attorneys are seeking to attach responsibility to countries such as Saudi Arabia by using traditional tort-law principles concerning Saudi Arabia’s alleged control and support for the funding activities of the Saudi charities implicated in funding the 9/11 attackers.

The legislation that you are considering today will be an important step in the direction of holding those who fund terrorism accountable, including state sponsors of terrorism. This legislation is particularly laudable because it recognizes, as it should, the legitimate right of the victims of terrorism to seek redress, compensation and justice.

Pass this legislation, and you will be adding considerably to our arsenal for combating international terrorism. Thank you.

Le Congrès a modifié la Foreign Sovereign Immunities Act, la FSIA, pour permettre aux victimes de terrorisme américaines de poursuivre les pays que le département d’État américain avait désignés comme parrains du terrorisme. Le fait d’étendre la compétence de la Cour fédérale américaine pour couvrir de telles affaires contre les pays et les agents étrangers a soulevé des questions complexes et controversées, et pendant plusieurs années, le Congrès américain et l’administration américaine se sont livré un combat interminable devant les tribunaux pour mettre au clair la portée et les nuances prévues de cette exemption importante à l’immunité de la souveraineté étrangère.

En janvier 2008, le Congrès américain et l’administration américaine ont conclu un accord à cet égard et ont adopté et signé la Department of Defense Appropriations Act. L’article 1083 de cette loi prévoyait clairement un droit privé d’action contre les États et les entités qui soutiennent le terrorisme. Les demandeurs qui atteignent leur but peuvent également imposer un droit de rétention sur les biens des entités et des États qui se trouvent sur le territoire américain.

L’exception de « l’État qui parraine le terrorisme » qui figure dans la Foreign Sovereign Immunities Act s’applique dans les procès intentés contre un État étranger désigné. Cette loi se lit comme suit :

[...] contre un État étranger pour des lésions corporelles ou le décès qui ont été causés par un acte de torture, une exécution sommaire, le sabotage d’un avion, une prise d’otage, ou le fait de donner un soutien matériel ou des ressources pour un tel acte, si un fonctionnaire, un employé ou un agent de cet État étranger commet un tel acte ou donne un soutien matériel ou des ressources dans le cadre de ses fonctions.

Le facteur contraignant, c’est que dans les faits, seul un petit nombre de pays qui soutiennent le terrorisme ont été désignés. Nous devons à nos citoyens et à toutes les victimes de terrorisme de combler cette lacune.

Entre-temps, les avocats qui représentent les demandeurs qui ont été victimes de terrorisme ainsi que des juges utilisent et explorent certaines approches juridiques très nouvelles pour contourner ces limites et pour rendre justice à ces victimes. Par exemple, dans le cas des poursuites liées aux événements du 11 septembre 2001, les avocats cherchent à tenir responsables des pays comme l’Arabie saoudite en utilisant les principes traditionnels du droit de la responsabilité délictuelle concernant le contrôle présumé de l’Arabie saoudite exercé sur les activités de financement d’organisations caritatives saoudiennes qui ont contribué au financement des attaques du 11 septembre 2001 et de l’appui présumé de ce pays à de telles activités.

Le projet de loi que vous examinez aujourd’hui constituera une étape importante pour tenir responsables de leurs actes les personnes qui financent le terrorisme, y compris les États qui le parrainent. Le projet de loi est particulièrement louable, car il reconnaît, comme il le devrait, le droit légitime des victimes du terrorisme de demander réparation, de réclamer une compensation et d’obtenir justice.

Adoptez le projet de loi, et vous aurez amélioré considérablement votre arsenal pour lutter contre le terrorisme international. Merci.

**The Chair:** Thank you very much, Mr. Comras.

Colleagues, we have some time for questions. I should also point out that Ms. Lévesque from the legal services branch of Public Safety Canada has asked to come before us to clarify something she indicated to us when she last appeared before us. It is appropriate that we afford her the opportunity before we adjourn today.

**Senator Jaffer:** Thank you to the three of you for your presentations.

Mr. Comras, I understand that you appeared before our Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs on October 30, 2009; am I correct on that?

**Mr. Comras:** The last time I appeared, I believe it was on an issue related to Iran. Perhaps I am suffering from a mental lapse. That is the only one I recall in 2009.

**Senator Jaffer:** With respect to the listing of states, which you have spoken about indirectly, what is your opinion on whether we should have country profiling or a list of states or not have a list of states but enable victims to get compensation?

**Mr. Comras:** I have always held the very broad view on this that international terrorism is a violation of international law. It and torture by states should fall within a separate category, and there should be universal jurisdiction, and states should be held accountable in our courts and in your courts for such actions, particularly if we can find the appropriate nexus to our own state. I have always suggested that we should be as large as we possibly can when it comes to the inclusion of states. I would have preferred that the issue defines the exemption rather than a designated list, but a designated list is better than nothing.

**Senator Jaffer:** Mr. Comras, I have your comments to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs in which you said for us to not go there, do not enact the legislation, and that if the U.S. were to do it again, you have no doubt you would have done it without a list. You concluded by saying to please learn from your lesson and do not make the same mistake.

**Mr. Comras:** That is still my view. However, I do recognize, perhaps more now, that there are many who do not share my view in the United States. My view is the correct course, and the course I believe Congress would adopt today would be to broaden this exemption as much as possible. I believe they showed that in their actions in 2008 with the last time in which they passed legislation in this regard.

**Ms. Saperia:** Mr. Comras had indeed testified in the Senate in 2008, so it was two years ago, on a private member's bill which was an earlier iteration on this. I just also want to clarify the context in which I believe he made that quote. It is true he said do not go through it in terms of the list, but what he was not saying was that there ought to be no list at all. Instead, he was

**Le président :** Merci beaucoup, monsieur Comras.

Chers collègues, nous disposons d'un peu de temps pour poser des questions. Je signale également que Mme Lévesque, des Services juridiques de Sécurité publique Canada, a demandé de comparaître devant nous pour apporter des précisions sur quelque chose qu'elle nous a dit lors de sa dernière comparution. Je crois qu'il est opportun que nous lui donnions l'occasion de témoigner aujourd'hui, avant la fin de nos travaux.

**Le sénateur Jaffer :** Merci à vous trois de vos déclarations préliminaires.

Monsieur Comras, je crois comprendre que vous avez déjà comparu devant le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles le 30 octobre 2009; est-ce exact?

**M. Comras :** La dernière fois que j'ai témoigné, je crois que c'était au sujet d'une question liée à l'Iran. J'ai peut-être un trou de mémoire. C'est la seule dont je me souviens pour 2009.

**Le sénateur Jaffer :** Concernant la liste des États dont vous avez parlé indirectement, à votre avis, devrions-nous faire du profilage de pays ou avoir une liste d'États, ou bien ne pas avoir de liste d'États, mais permettre aux victimes d'obtenir une compensation?

**M. Comras :** À ce sujet, j'ai toujours été d'avis que le terrorisme international est une violation du droit international. Le terrorisme international et le recours à la torture par des États devraient constituer une catégorie à part, il devrait y avoir une justice universelle, et les États devraient être tenus responsables de tels actes dans nos tribunaux et dans les vôtres, en particulier si nous pouvons trouver le lien qui convient pour notre propre État. J'ai toujours dit que nous devrions inclure le plus d'États possible. J'aurais préféré qu'on définisse l'exemption plutôt que de donner une liste désignée, mais il est préférable d'avoir une liste désignée que de ne rien avoir du tout.

**Le sénateur Jaffer :** Monsieur Comras, j'ai les remarques que vous avez faites devant le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles où vous nous avez dit de ne pas le faire, de ne pas suivre cette voie et d'aller de l'avant avec ce projet de loi, et que s'il fallait tout refaire, vous étiez persuadé que les États-Unis se passeraient de cette liste. Vous avez terminé en nous invitant à tirer une leçon de votre expérience et à ne pas faire la même erreur.

**M. Comras :** C'est toujours mon opinion. Toutefois, je reconnais, peut-être encore plus maintenant, que bien des gens ne partagent pas mon point de vue aux États-Unis. Mon point de vue correspond à la voie à suivre, et à mon avis, la voie que le Congrès suivrait aujourd'hui serait d'élargir cette exemption le plus possible. Je crois que les Américains l'ont montré grâce aux mesures qui ont été prises en 2008, la dernière fois qu'ils ont adopté une loi à cet égard.

**Mme Saperia :** Monsieur Comras a effectivement témoigné en 2008, donc il y a deux ans, au sujet d'un projet de loi d'initiative parlementaire qui était une version antérieure de celui-ci. De plus, je veux seulement apporter des précisions sur le contexte dans lequel, à mon avis, il a fait cette déclaration. Il est vrai qu'il a dit de ne pas aller de l'avant en ce qui concerne la liste, mais il ne

encouraging the extradition mechanism. In other words, not to say there ought to be no restrictions on which states to be sued, but just a different type of restriction.

**Senator Jaffer:** I have limited time so I want to go into another issue. I hope Mr. Comras will come back and clarify what you said after I finish asking you questions. Soon after the last time the legislation was reintroduced as Bill C-35, you were on the Tom Clark show, and the interviewer asked if the bill would get any results. You said it would be more symbolic, and then you said there were some other practical things, and I think today with your amendments you have clarified that. I will not ask that question.

**The Chair:** Just as a matter of principle, if you say something about what a witness said some other place, she has the right to clarify. Just so we are clear. We do not attack people and then move on.

**Senator Jaffer:** I am not attacking her.

**The Chair:** Just as a matter of principle and courtesy.

**Senator Jaffer:** Do you feel attacked?

**Ms. Saperia:** Thank you. I do not feel attacked.

**Senator Jaffer:** I was commending her. I wish you would let me finish my question. I was going to say, before the chair so rudely cut me off, that I commend you for the work you do and I commend you for the work you do for the Air India community. For 25 years, victims have suffered. I wanted some clarifications on some things, and one was when you spoke on the Tom Clark show. He wondered if it is, at its essence, really a way for people to feel better about things. These are his words, not mine. You went on to say that there was a symbolic aspect of the court judgments, and then you went on and I am pleased today you have clarified.

The idea of this bill is very important. Victims do need to be compensated. I would like you both to comment on what the U.S. has done. Should that not be a better way of going? With their Justice for Victims of Terrorism Act of 2000, the U.S. government can compensate victims of terrorism for harm suffered as a result of terrorist acts sponsored by a foreign state, leaving it up to the U.S. government to seek compensation from the foreign state in question. If I may just clarify a bit more, Mr. Blumenfeld, I heard you before, and you have spoken about how complicated this bill is and how difficult it would be for victims on their own to pursue these remedies. I would like to hear from both of you as to what you think. Do we need to or should we, and I would certainly encourage it, do something else to help the victims to get the rightful judgment they are owed?

disait pas qu'il ne devrait pas y avoir de liste du tout. Il encourageait plutôt les mesures d'extradition. En d'autres mots, il n'a pas dit qu'il ne devrait pas y avoir de restrictions sur la désignation des États à poursuivre, mais qu'il devrait y avoir un différent type de restrictions.

**Le sénateur Jaffer :** Comme je n'ai pas beaucoup de temps, je veux parler d'un autre sujet. J'espère que M. Comras précisera ce que vous avez dit une fois que j'aurai terminé de vous poser des questions. Peu de temps après que le projet de loi a été présenté de nouveau comme le projet de loi C-35, vous étiez à l'émission de Tom Clark, et l'intervieweur vous a demandé si le projet de loi donnerait des résultats. Vous avez dit qu'il serait davantage symbolique et qu'il y avait certaines autres choses pratiques, et je crois qu'aujourd'hui, grâce à vos modifications, vous avez mis cela au clair. Je ne vais pas poser cette question.

**Le président :** Seulement par principe, si vous dites quelque chose au sujet de propos qu'a tenus un témoin ailleurs, elle a le droit d'apporter des éclaircissements. Il doit en être ainsi pour que les choses soient bien claires. Nous n'attaquons pas les gens pour ensuite passer à autre chose.

**Le sénateur Jaffer :** Je ne l'attaque pas.

**Le président :** C'est seulement une question de principe et de courtoisie.

**Le sénateur Jaffer :** Vous sentez-vous attaquée?

**Mme Saperia :** Merci. Non, je ne me sens pas attaquée.

**Le sénateur Jaffer :** Je la félicitais. Je souhaiterais que vous me laissiez terminer ma question. Ce que je m'apprêtais à dire, avant que le président m'interrompe brutalement, c'est que je vous félicite de votre travail et du travail que vous faites pour les gens d'Air India. Des victimes souffrent depuis 25 ans. Je voulais obtenir des précisions sur certains points, et l'une d'elles concerne votre participation à l'émission de Tom Clark. Il se demandait essentiellement si c'est vraiment une façon pour les gens de se sentir mieux. Ce sont ses paroles, et non pas les miennes. Vous avez ajouté qu'il y avait un aspect symbolique aux décisions judiciaires, et vous avez continué, et je suis heureuse que vous ayez clarifié les choses aujourd'hui.

L'idée du projet de loi est très importante. Les victimes ont besoin d'obtenir une compensation. J'aimerais que vous donniez tous les deux votre opinion sur ce que les États-Unis ont fait. Ne serait-ce pas une meilleure façon de procéder? Grâce à sa Justice for Victims of Terrorism Act de 2000, le gouvernement américain peut indemniser des victimes pour le tort qu'elles ont subi par suite d'actes terroristes parrainés par un État étranger, ce qui laisse au gouvernement le soin de réclamer une compensation à l'État en question. Si je peux seulement m'exprimer un peu plus clairement, monsieur Blumenfeld, j'ai entendu vos propos, et vous avez dit à quel point vous trouviez que ce projet de loi est compliqué et à quel point ce serait difficile pour les victimes d'intenter elles-mêmes ces recours. J'aimerais savoir ce que vous en pensez tous les deux. Nous faut-il ou devrions-nous, ce que j'encouragerais certainement, faire autre chose pour aider les victimes à obtenir le jugement qui leur revient, le jugement auquel elles ont droit?

**Ms. Saperia:** First, it was funny to hear myself being quoted. That is an interesting experience. Certainly the bill does have an important symbolic element, but I hope that what I was conveying on that show, because my position on this has not changed at all, is that much beyond the symbolic element, this bill has real practical effect. This is what Mr. Blumenfeld was speaking to in his testimony. It can deter terrorism, because successful judgments can bankrupt terrorist organizations. It can prevent attacks, and it can deter future terrorist attacks because terrorist sponsors do fear being listed in a court document. They are the ones who are relying on anonymity, in contrast to the terrorists themselves, who love publicity. The sponsors do not want to be named. There is also the compensation element, which is important for victims, and the fact that victims themselves actually have a chance to participate in a court proceeding. In criminal cases, as we know, it is the Crown who represents the victim, but the victim does not play an official role. That is important as well. For all of these reasons, I do think there will be enormous practical impact and the symbolic aspect is just the cherry on top.

I know you had asked about the U.S. experience and also generally about making this bill more effective and other amendments. Certainly in the amendments I spoke to today, my objective was to allow all of you to consider, as I put it, small ways of improving the bill that I think will have meaningful impact. What I hope will not happen is for there to be even more delays in getting this bill through, because it has now been too many years that victims have been waiting. We have at every step of the road been met with elections and prorogations and just simple ordinary delays in this process. At this particular moment in time, I would urge you very respectfully to consider the amendments that we spoke about today. In fact, we went so far as to give you suggested language to use, which is in your folder for those amendments.

**Mr. Blumenfeld:** To me, the key impact here will be from the lifting of the state immunity. What follows from that is that the effectiveness of this bill will very much depend on the number of countries that are on that list and which countries and so on. If the list consists of North Korea, then I can confidently tell you that the bill will not have much impact, but if there are other countries that are engaged much more in international trade, then it will likely have considerably more impact. The U.S. experience shows these bills have impacted a great deal and can even influence the foreign and domestic policies of such countries.

Apart from that, in terms of what the Canadian victims are looking for, I cannot speak for all of them, as everybody has their own individual perspective on this, but I do not see any movement out there in Canada looking for government money for this. The victims know that, based on U.S. experience, if you have motivated plaintiffs' attorneys doing the investigation and

**Mme Saperia :** Tout d'abord, j'ai trouvé amusant qu'on me cite. C'est une expérience intéressante. Il est certain que le projet de loi comporte un élément symbolique important, mais j'espère que ce que j'ai communiqué lors de cette émission, car mon opinion n'a pas changé du tout à cet égard, c'est qu'au-delà de l'élément symbolique, le projet de loi a des effets concrets. C'est ce dont M. Blumenfeld parlait dans son témoignage. Le projet de loi peut empêcher le terrorisme, car des jugements favorables peuvent mettre en faillite les organisations terroristes. Il peut empêcher que des attaques aient lieu, et il peut empêcher de futures attaques terroristes, car les parrains du terrorisme craignent de figurer sur la liste d'un document judiciaire. Ce sont ceux qui misent sur l'anonymat, contrairement aux terroristes mêmes, qui eux, aiment qu'on leur fasse de la publicité. Les parrains ne veulent pas qu'on les nomme. Il y a également la question de la compensation, qui est importante pour les victimes, et du fait que les victimes ont une possibilité de participer à des procédures judiciaires. Comme nous le savons, dans des affaires criminelles, c'est la Couronne qui représente la victime, mais la victime ne joue pas un rôle officiel. Cela est important également. Pour toutes ces raisons, je pense qu'il y aura des conséquences pratiques énormes et que l'aspect symbolique n'est que la cerise sur le sundae.

Je sais que vous avez posé des questions sur l'expérience des États-Unis et également, de façon générale, sur la façon de rendre ce projet de loi plus efficace et sur d'autres modifications. Il est certain que pour ce qui est des modifications dont j'ai parlé aujourd'hui, mon objectif, c'était de vous permettre à tous de prendre en considération, comme je le dis, des façons modestes d'améliorer le projet de loi, qui, selon moi, auront des répercussions importantes. Ce que j'espère, c'est qu'on ne tarde pas davantage à adopter le projet de loi, car les victimes attendent depuis un trop grand nombre d'années. À toutes les étapes, nous avons dû nous heurter à la tenue d'élections, à des prorogations et à de simples retards au cours du processus. À ce moment-ci, je vous prierais très respectueusement d'examiner les modifications dont nous avons parlé aujourd'hui. En fait, nous sommes allés jusqu'à vous suggérer les mots à utiliser pour ces modifications, ce qui est dans votre dossier.

**M. Blumenfeld :** Personnellement, je crois que c'est en levant l'immunité de certains États qu'on verra une différence majeure. En outre, l'efficacité de cette mesure législative dépendra notamment beaucoup du nombre de pays sur la liste et de qui sont ces pays. Si seule la Corée du Nord est visée, je peux vous dire avec assurance que la loi aura peu d'impact, mais si elle touche d'autres pays davantage engagés dans le commerce international, il y a des chances que les effets soient considérables. L'expérience américaine montre que ce genre de mesure législative a eu d'énormes répercussions et peut même avoir une influence sur les politiques intérieures et étrangères des États concernés.

Sinon, pour ce qui est des victimes canadiennes, je ne peux dire à leur place ce qu'elles cherchent à obtenir, car chaque cas est particulier, mais je ne vois aucun mouvement, au Canada, destiné à demander de l'argent au gouvernement pour cela. Les victimes savent, en se fondant sur l'expérience aux États-Unis, qu'avec des avocats de la défense motivés qui mènent les enquêtes et lancent



launching these suits, with some work, there will be assets out there, and there will be accountability at the end of day for those responsible. I think they will be happy with that.

Finally, you can always improve the bill. In the U.S., there have been many iterations since 1996, but the priority now is to pass it.

**Senator Furey:** I want to thank the witnesses for coming today. Thank you for taking the time to be with us. Mr. Blumenfeld, you raised the issue of the State Immunity Act. I am not sure if you heard the previous witnesses.

I am trying to understand the present state of the law in Canada. Is it your understanding that, given the present State Immunity Act, no foreign country has state immunity for acts that create bodily harm or property damages within Canada?

**Mr. Blumenfeld:** Yes.

**Senator Furey:** Therefore, the thrust of this act is really to create a new extraterritorial cause of action for plaintiffs.

**Mr. Blumenfeld:** Yes.

**Senator Furey:** Thank you. I just wanted to clarify that.

Ms. Saperia, thank you for pointing out that issue with respect to the arbitration clause. If it has to be used at all, which would certainly be in unusual circumstances, if we leave it in there, are we not creating two classes of plaintiffs? Because of a certain quirk of circumstances, we are requiring one set of plaintiffs, if it is used, to go through what I consider to be a laborious and expensive process.

If you agree, do you think it would diminish the act in any way if we were to remove it?

**Ms. Saperia:** I personally am not married to this provision. If you, as a group, decide that this provision ought not to be there, I do not believe that removing it will be overly detrimental to the bill. I very much appreciate your concern, which is for the victims. You do not want an extra obstacle that a foreign state can take advantage of to cause a delay.

I like that this wording strongly suggests only that the plaintiff give the foreign state a reasonable opportunity to submit the dispute to arbitration. That does not mean that the arbitration procedure must be completed; it means that there must be a reasonable attempt to submit it. I hope that a court would look at the context of the situation so that if there had been a reasonable attempt and the foreign state was not responding, the court would accept the case to be heard there.

**Senator Furey:** Thank you.

Mr. Comras, it is quite obvious from your presentation and your resumé that you have been very heavily involved in the issue of terrorist financing. I find one issue in particular troublesome, bothersome and quite puzzling.

les poursuites, on peut obtenir des résultats, avec un peu de persévérance, et que les responsables finiront par devoir rendre des comptes. Je pense que cela les satisfera.

Enfin, je dirais qu'on peut toujours améliorer la mesure législative. Aux États-Unis, on y a apporté de nombreux amendements depuis 1996, mais la priorité est maintenant d'adopter le projet de loi.

**Le sénateur Furey :** Je tiens à remercier les témoins de leur présence parmi nous aujourd'hui et du temps qu'ils nous accordent. Monsieur Blumenfeld, vous avez parlé de la Loi sur l'immunité des États. Je ne sais pas si vous avez entendu les témoins qui vous ont précédés.

J'essaie de comprendre l'état actuel de la loi au Canada. Selon vous, la Loi sur l'immunité des États présentement en vigueur n'accorde l'immunité à aucun pays étranger pour des actes causant des lésions corporelles ou des dommages matériels au Canada, n'est-ce pas?

**M. Blumenfeld :** Effectivement.

**Le sénateur Furey :** Par conséquent, l'objet de cette mesure législative consiste à créer une nouvelle cause d'action extraterritoriale pour les avocats de la défense.

**M. Blumenfeld :** Oui.

**Le sénateur Furey :** Merci. Je tenais à ce que ce soit précisé.

Madame Saperia, merci d'avoir soulevé la question de la clause d'arbitrage. Si on devait l'invoquer, et ce serait bien sûr dans des circonstances exceptionnelles, si on décidait de la laisser, est-ce qu'on ne créerait pas deux catégories de demandeurs? À cause d'un certain type de circonstances, nous demanderions à une catégorie de demandeurs, advenant le cas où cette clause serait invoquée, de suivre ce que je qualifierais de processus laborieux et coûteux.

Croyez-vous que la portée de la loi serait restreinte, si on retire cette disposition?

**Mme Saperia :** Personnellement, je ne suis pas très attachée à cette disposition. Si vous, en tant que groupe, décidez qu'elle ne devrait plus y figurer, je ne pense pas que le fait de l'enlever nuirait grandement au projet de loi. Je comprends très bien vos préoccupations au sujet des victimes. Vous ne voulez pas d'obstacle supplémentaire dont pourrait profiter un pays étranger pour retarder les choses.

Je me réjouis que ce libellé recommande fortement que le demandeur donne à l'État étranger la possibilité raisonnable de soumettre le différend à l'arbitrage. Cela ne signifie pas que la procédure d'arbitrage devra être complétée, mais qu'il faudra faire des efforts raisonnables pour soumettre le différend à l'arbitrage. J'espère qu'un tribunal examinera le contexte, de sorte que si, malgré les tentatives raisonnables, un État étranger fait quand même la sourde oreille, le tribunal acceptera que la cause soit entendue.

**Le sénateur Furey :** Merci.

Monsieur Comras, il semble évident, à en juger par votre exposé et votre curriculum vitae, que vous vous êtes grandement intéressé au financement des activités terroristes. Il y a une question, en particulier, que je trouve troublante, inquiétante et assez intrigante.

Doing a bit of Monday morning quarterbacking, if we look back at the 9/11 event, the London bombings and even the Toronto 18, we see that all the financing for the participants was through small amounts of money. For example, the terrorist Hani Hanjour who was involved in 9/11 received a number of wire transfers over four or five months in 1998, all under \$2,500. He paid cash for pilot training in \$200 allotments and things of that nature. The situation was much the same for some of the other terrorists involved.

Given these small numbers, what can we do to improve the terrorist financing legislation that we have in place in Canada, with which you are familiar? I am not sure that anything we have in place will catch the frontline terrorists when they are dealing with numbers that small.

**Mr. Comras:** You are quite right that the cost of launching a terrorist attack itself can be very minor. The cost of creating, maintaining, soliciting, recruiting and indoctrinating is considerably higher. The terrorism budget for any terrorist organization usually runs into the millions of dollars. Terrorism is big business, even if the last part, the cost of the attack itself, might be quite minor.

Cutting off the funds that create the foundation for terrorists is essential. That can be done, I think, by getting at material support and inhibiting those who would provide such material support to terrorist organizations, which actively seek to raise the considerable funds needed through every means possible.

Since the funds used for attacks are small, the best we can do is to identify them and use them as an investigative tool. We need to follow the money to the cell before it is able to use the small amounts of money to do what it means to do. We are becoming increasingly effective at that. Cutting off the financial support for terrorism cuts off the indoctrination, recruitment, maintenance and training of terrorists.

**Senator Wallin:** All of you gave very compelling testimony today. I share your view that, while this may not be a perfect bill, we do not want to let perfection be the enemy of the possible.

That said, having read some of the concerns about the United States and their legislation and given that we have some unique issues here, such as the Charter, are you prepared to have this in place as is with the possibility of having a different iteration of it in the future as some of these elements are tested? Is that a reasonable position?

**Ms. Saperia:** If the choice is either to pass the bill as it is today or to amend the bill and pass it at a later unknown time, I would prefer the bill be passed as it is today. The victims have waited too long.

Sans vouloir faire le gérant d'estrade, je dirais que dans le cas des attaques du 11 septembre, des attentats à la bombe de Londres et même du groupe des 18 de Toronto, tout le financement des participants à ces activités terroristes s'est fait au moyen du versement de petits montants d'argent. Par exemple, le terroriste Hani Hanjour, impliqué dans les attaques du 11 septembre, a reçu plusieurs virements télégraphiques étalés sur une période de quatre à cinq mois en 1998, tous inférieurs à 2 500 \$. Il a payé comptant sa formation de pilote, par tranches de 200 \$, par exemple. C'était un peu la même chose pour plusieurs des autres terroristes impliqués.

Étant donné les méthodes utilisées, que pouvons-nous faire pour améliorer la loi sur le financement des activités terroristes en vigueur au Canada, que vous connaissez bien? Je ne suis pas sûr que les dispositions actuelles nous permettent de coincer les terroristes actifs qui reçoivent des sommes aussi minimes.

**M. Comras :** Vous avez bien raison de dire que le coût de lancement d'une attaque terroriste peut être très faible. Les dépenses liées à la création, à l'aide matérielle, à la sollicitation, au recrutement et à l'endoctrinement sont nettement plus élevées. Le budget de n'importe quelle organisation terroriste se calcule normalement en millions de dollars. C'est une grosse affaire, même si le coût de la phase finale, de l'attaque comme telle, peut être dérisoire.

Il est essentiel de cibler le financement sur lequel reposent les activités terroristes. On peut y parvenir, je crois, en s'en prenant à l'appui logistique et en neutralisant ceux qui fournissent cet appui aux organisations terroristes qui cherchent activement à réunir, par tous les moyens possibles, les fonds considérables dont elles ont besoin.

Étant donné que les sommes consacrées aux attaques sont minimes, le mieux que nous puissions faire serait de déterminer leur provenance et de s'en servir comme outil d'enquête. Il nous faut suivre la trace des fonds pour remonter jusqu'à la cellule terroriste avant que celle-ci n'utilise les petits montants qu'elle reçoit pour mettre ses plans à exécution. Nous y arrivons de mieux en mieux. Couper les sources de financement des activités terroristes permet d'empêcher l'endoctrinement, le recrutement, le soutien matériel et la formation des terroristes.

**Le sénateur Wallin :** Vous nous avez tous livré des témoignages convaincants aujourd'hui. Je suis d'accord avec vous que même si ce projet de loi n'est pas parfait, nous ne devons pas faire du mieux l'ennemi du bien.

Ceci étant dit, après avoir lu des écrits au sujet des inquiétudes entourant les États-Unis et leurs lois, et compte tenu du fait que nous sommes confrontés à des problèmes uniques ici, comme celui concernant la Charte, j'aimerais savoir si vous êtes prêts à aller de l'avant, quitte à ce que nous fassions des changements plus tard, à mesure que certains éléments seront mis à l'épreuve? Est-ce une position raisonnable?

**Mme Saperia :** Si on doit choisir entre faire passer le projet de loi tel quel ou le modifier et l'adopter à une date ultérieure indéterminée, je préfère qu'on l'adopte dans sa forme actuelle, car les victimes attendent depuis trop longtemps déjà.

**Mr. Blumenfeld:** I share that position. However, I believe the proposed amendments are fairly minor, so if they can easily be done, they ought to be done.

**Senator Wallin:** Mr. Comras, do you have the same view, namely, that time is of the essence?

**Mr. Comras:** The time is certainly ripe now for the legislation to be passed. As I have said, we have done it. It would be nice to have Canada join us. It would be nice to be able to build on that foundation to convince other countries to join also with such victims-of-terrorism legislation.

**The Chair:** I have a question for all three of our panellists. I want to stand back from the process, as I am sure you all have. In a sense, it is not hard to understand the dynamic. Independent of the dynamic in this committee, which I think is a relatively non-partisan one, the dynamic within a government is understandable. In DFAIT, they will seek to build language into a bill that gives the minister to whom they report and the Governor-in-Council as much flexibility as possible so that they can use their judgment with respect to who is on the list and who is not.

Public Safety Canada seeks to have a bill that provides real rights of litigation to people who feel that they have been the victims of terrorist acts as the core principles of the bill and the anti-terrorist commitment in which Canada shares. I am sure some of these dynamics took place, Mr. Comras, between state and God knows who else in the U.S. government.

Given the nature of that dynamic, I want to reflect on the amendments, which struck me as quite rational and thoughtful and tightening up in many ways. You will understand that that will unleash a fresh round of the dynamic, and I have no idea how the minister might respond.

I know that Senator Jaffer, among others, would like to have the minister reappear. We might be able to put that question to the minister when he does come back. However, you can understand how the dynamic that you suggest will re-energize that debate within the public service. Everyone will be acting in the best of faith trying to do what they think is right.

What advice can you give us about unleashing that dynamic and how that dynamic has worked in the United States as well?

As a committee, when we go forward and consider the contents of this bill and the recommendations that we might make — or the amendments, as has been suggested by one of our panellists today — we want to take that consideration into our thoughts and processes to do something constructive as opposed to unwittingly delaying. I would be interested in all your perspectives on that.

I wish to start with Ms. Saperia because I think you are the one who put the precise amendments in an articulate fashion.

**M. Blumenfeld :** Je partage ce point de vue. Toutefois, je crois que les amendements proposés sont assez mineurs, et que s'il est possible de les faire facilement, il ne faudrait pas s'en priver.

**Le sénateur Wallin :** Monsieur Comras, pensez-vous aussi que le temps presse?

**M. Comras :** Le moment est certainement propice pour adopter ce projet de loi. Comme je l'ai dit, nous l'avons fait et ce serait bien que le Canada nous emboîte le pas. Il vaudrait mieux consolider nos assises pour convaincre d'autres pays d'adopter comme nous des lois pour les victimes d'actes terroristes.

**Le président :** J'ai une question qui s'adresse à nos trois témoins. J'aimerais prendre un peu de recul par rapport au processus, comme vous tous en avez pris, j'en suis sûr. D'une certaine manière, la dynamique n'est pas difficile à comprendre. Indépendamment de la dynamique de ce comité, qui est selon moi relativement peu partisane, la dynamique au sein d'un gouvernement est compréhensible. Au MAECI, on cherchera à donner au projet de loi une tournure qui confèrera au ministre auquel on se rapporte, ainsi qu'au gouverneur en conseil, le plus de latitude possible, de façon à exercer son jugement au moment de déterminer qui devra figurer sur la liste.

Sécurité publique Canada voudrait un projet de loi donnant de réels pouvoirs de poursuite à ceux qui se considèrent victimes d'actes terroristes, pouvoirs qui seraient au cœur de la mesure législative et de l'engagement canadien de lutte contre le terrorisme. Je suis sûr qu'il y a eu des manœuvres de la sorte, monsieur Comras, entre l'État et Dieu seul sait qui au sein du gouvernement américain.

Étant donné la nature de cette dynamique, j'aimerais réfléchir aux amendements, que j'ai d'ailleurs trouvés particulièrement rationnels, réfléchis et rigoureux à bien des égards. Vous comprendrez que cela va donner lieu à une toute nouvelle dynamique, et j'ignore complètement comment pourrait réagir le ministre.

Je sais que le sénateur Jaffer, entre autres, voudrait que le ministre comparaisse encore une fois. Nous pourrions donc réserver cette question pour lui, quand il reviendra témoigner devant le comité. Toutefois, vous pouvez comprendre comment la dynamique que vous décrivez pourrait relancer le débat au sein de la fonction publique. Tout le monde agira de bonne foi en essayant de faire ce qu'il croit juste.

Pourriez-vous nous donner des conseils sur la manière d'engager cette dynamique et nous expliquer également comment cela s'est passé aux États-Unis?

En tant que comité, lorsque nous examinons la teneur de ce projet de loi et de nos recommandations — ou des amendements, comme l'a laissé entendre un de nos témoins aujourd'hui —, nous voulons le faire de manière constructive et non retarder le processus involontairement. J'aimerais avoir votre avis à tous sur la question.

Je commencerais par vous, madame Saperia, car je crois que vous êtes celle qui a présenté les amendements de façon articulée.

**Ms. Saperia:** I do agree with your assessment of that dynamic. In structuring my testimony today, I was very cognizant of that. If I were told that I had all the time in the world to make this a perfect bill, my list of amendments would be much longer. However, my objective was to strengthen the bill for the victims in ways that would not unleash a fury of debate and controversy. These are the amendments that I believe could be done in short order. If I am mistaken, then I would say that the bill should be passed as it is; it could always be amended at a later date. Bills are revised every day, and that would be an ongoing process. At least let victims begin the process of trying to pursue litigation and trying, therefore, to prevent other Canadians from becoming victims.

**The Chair:** Mr. Blumenfeld, did you want to add to that in some way?

**Mr. Blumenfeld:** When the victims testified two years ago on a predecessor bill, a Liberal senator said, in good faith, that this bill will pass. Obviously, there is a time-consuming aspect to the dynamic to which you referred. I think it is important to avoid that at this point, given the passage of time.

**The Chair:** I understand. Mr. Comras, can you share with us your perspective, having been through the American experience on this?

**Mr. Comras:** The Washington perspective is that timing is everything. This seems to be the right time, so I hope you will act. One never knows what comes along and whether the timing will be as propitious in the future. The basic principle in Washington has always been when it is time, do it. When it seems to come together and you have enough of a consensus, push ahead.

**The Chair:** Thank you very much for that.

Honourable senators, I do not have any other senator on the question list. With your permission, I will express our committee's thanks to Mr. Blumenfeld, Ms. Saperia and Mr. Comras for your forthcoming, direct and helpful involvement here today. Your testimony will be of immense value to the committee going forward.

We will next hear from Ms. Agnès Lévesque, counsel from Public Safety Canada, who has asked for an opportunity, pursuant to her testimony last week, to visit with us to clarify one or two points that she made. We are appreciative of the initiative and the due diligence involved in her request and that she is with us today.

We will have some time for a few questions should they emerge from your testimony. Please proceed.

**Agnès Lévesque, Counsel, Legal Services, Public Safety Canada:** Thank you very much. One of the clarifications I would like to make is more specifically about the question of if a state is removed from the list what would happen for the plaintiff, should the plaintiff be successful.

**Mme Saperia :** Je suis d'accord avec vous sur la dynamique. J'en ai été parfaitement consciente aujourd'hui, pendant que je structurais mon témoignage. Si on m'avait dit que je pouvais prendre tout mon temps pour rendre ce projet de loi parfait, ma liste d'amendements serait beaucoup plus longue. Toutefois, mon objectif a été de renforcer la mesure législative au profit des victimes et de manière à ne pas susciter de débats houleux ni de la controverse. Je crois que ces amendements peuvent être faits rapidement. Si je me trompe, je dirais qu'on pourrait adopter le projet de loi tel quel et faire les modifications à une date ultérieure. On revoit des mesures législatives tous les jours; cela fait partie du processus courant. Permettons au moins aux victimes d'avoir la possibilité de lancer des poursuites et, du même coup, d'empêcher que d'autres Canadiens deviennent victimes à leur tour.

**Le président :** Monsieur Blumenfeld, voulez-vous ajouter quelque chose?

**M. Blumenfeld :** Il y a deux ans, lorsque des victimes sont venues témoigner à propos d'un projet de loi antérieur, un sénateur libéral avait dit, en toute bonne foi, que ce projet de loi serait adopté. Évidemment, la dynamique à laquelle vous avez fait référence demande du temps. Je pense que dans les circonstances, il serait important d'éviter de prolonger cela davantage.

**Le président :** Je comprends. Monsieur Comras, pourriez-vous nous donner votre point de vue sur la question, à la lumière de votre expérience américaine?

**M. Comras :** À Washington, on pense que le facteur temps est primordial. Il semblerait que ce soit le moment opportun, alors j'espère que vous allez agir. On ne sait jamais ce qui nous attend et s'il y aura un moment plus propice dans l'avenir. À Washington, on applique toujours le principe de base suivant : quand c'est le moment d'intervenir, il faut passer à l'action. Quand les points de vue semblent converger et qu'il y a un consensus, il faut aller de l'avant.

**Le président :** Merci beaucoup pour ces observations.

Honorables collègues, je n'ai pas d'autres noms sur ma liste de sénateurs qui voulaient poser des questions. Alors, avec votre permission, je vais remercier M. Blumenfeld, Mme Saperia et M. Comras pour leurs interventions pertinentes, directes et éclairantes devant notre comité aujourd'hui. Vos témoignages nous seront fort utiles dans nos travaux futurs.

Nous allons maintenant entendre Mme Agnès Lévesque, avocate à Sécurité publique Canada, qui a demandé la possibilité, à la suite de son témoignage de la semaine dernière, de venir préciser certains éléments de ses interventions. Nous lui sommes reconnaissants de cette initiative, ainsi que de sa diligence raisonnable, et nous la remercions d'être ici aujourd'hui.

Nous nous gardons un peu de temps pour vous poser quelques questions, le cas échéant. Allez-y, je vous en prie.

**Agnès Lévesque, avocate, Services juridiques, Sécurité publique Canada :** Merci beaucoup. L'un des éclaircissements que j'aimerais apporter concerne plus précisément la question de savoir quelles seraient les conséquences pour le demandeur dont la requête aurait été acceptée, advenant le cas où un État serait retiré de la liste.

Upon further reflection, two scenarios might arise. If a state is listed, the plaintiff would commence proceedings. Before a judgment is rendered, if the state is delisted, without being able to predict exactly what a court would say, it is probable that the state would likely benefit from the immunity again. Therefore, the court would no longer have jurisdiction to hear the matter.

The second scenario would be if the state is delisted after the judgment is rendered. The plaintiff would then have a successful judgment that could be executed. However, it is unlikely that the provisions providing for assistance in the bill would apply.

**The Chair:** I want to be clear on this. This is a pretty important and fundamental proposition. You are now saying that if I, as a victim of terrorism, launched an action against a country that was on the list, but over the period of that action — that is, the normal rollout of time — that country was then delisted, my cause of action would likely fail, without predicting what a judge might say, insofar as the provisions of this act are concerned. Is that what I hear you saying?

**Ms. Lévesque:** With respect to the foreign state, yes. However, any other defendant that could be sued, which is provided for in the bill, would still stand.

**The Chair:** That strikes me as a fundamental shift on where we were on this issue last time. I am appreciative of the clarifications so that colleagues can be fully abreast of that. As we are in the mindset of amendments, it strikes me that — and, I realize you will not be able to offer us advice or counsel on this — one of the things, if I read the questions from my colleagues accurately, would be a proposition around tightening that premise so that someone was not disqualified in their actions simply because a country, by virtue of various geopolitical dynamics, was delisted. That is to say, although the case against them was substantive *ab initio* in the courts, the country was delisted because they did whatever they did.

You do not have to comment on that. If we did not want that to happen, we would have to do something to the bill to keep it from happening. If we did not want someone to lose their right to litigate by virtue of delisting, we would have to do something to this piece of litigation to change that, if I understand what you are saying.

**Ms. Lévesque:** If you want to change that, I would think so.

**The Chair:** I understand.

**Ms. Lévesque:** I hesitate to bring this forward, but I understand that there might be some provisions — and, I am not sure exactly which legislation either, so I am not sure how useful I am here — where there is an indication that, within a time period, a certain government would have been considered at fault, for example, from 1939 to 1945, but afterwards would not have been considered at fault.

**The Chair:** You are talking about some statutory expression of limitation?

Après mûre réflexion, il apparaît que deux scénarios sont possibles. Si un État figure sur la liste, le demandeur pourra lancer des procédures. Avant qu'une décision ne soit rendue, si l'État est retiré de la liste, sans être en mesure de prédire ce qu'un tribunal dirait, il est probable que l'État en question bénéficierait encore de l'immunité. Par conséquent, le tribunal ne serait plus habilité à entendre la cause.

Selon le deuxième scénario, si un État est retiré de la liste après qu'un tribunal aura rendu sa décision, le demandeur aura une décision favorable exécutoire. Toutefois, il est peu probable que les dispositions consistant à offrir de l'aide, prévues dans la mesure législative, s'appliquent.

**Le président :** J'aimerais que ce soit bien clair. C'est une proposition assez importante et fondamentale. Vous dites maintenant que si moi, en tant que victime d'un acte terroriste, je me lance dans une poursuite contre un État figurant sur la liste, mais qu'au bout d'un certain temps — c'est-à-dire au cours du déroulement normal du processus —, l'État en question est retiré de la liste, ma cause d'action est susceptible d'être nulle et non avenue, sans présumer de ce que pourrait dire un juge, si on se fie aux dispositions actuelles de cette mesure législative. Est-ce bien ce que vous venez de dire?

**Mme Lévesque :** Pour ce qui est du pays étranger, oui. Néanmoins, toute poursuite contre n'importe quel autre défendeur demeurerait valide, comme le prévoit le projet de loi.

**Le président :** Je trouve que c'est un virage à 180 degrés par rapport au point où nous étions la dernière fois. J'apprécie ce genre d'éclaircissements, car je veux que mes collègues soient pleinement informés des enjeux. Étant donné que nous réfléchissons aux amendements, je suis frappé de voir que — et je me rends compte que vous ne serez pas en mesure de nous conseiller là-dessus — l'une des propositions, si je comprends bien les questions de mes collègues, consisterait à resserrer cette condition, de façon à ce qu'une personne ne voie pas ses efforts réduits à néant parce qu'un pays, à cause de divers intérêts géopolitiques, est retiré de la liste. C'est-à-dire qu'un État peut être retiré de la liste pour une raison quelconque, même si les preuves retenues contre lui *ab initio* par les tribunaux sont significatives.

Inutile de vous prononcer là-dessus. Si nous ne voulons pas que pareille situation se produise, nous devons modifier le projet de loi en conséquence. Si nous refusons que quelqu'un perde son droit de poursuite à cause du retrait d'un État de la liste, nous devons changer cette mesure législative, si je vous ai bien compris.

**Mme Lévesque :** Effectivement, si vous voulez la changer.

**Le président :** Je comprends.

**Mme Lévesque :** J'hésite à en parler, mais je crois comprendre qu'il y aurait des dispositions — je ne me rappelle pas très bien dans quelle loi, alors je ne sais pas si je vous aide beaucoup — indiquant que, pendant une certaine période, un certain gouvernement aurait été considéré fautif, par exemple entre 1939 et 1945, mais qu'ensuite, il ne l'aurait plus été.

**Le président :** Faites-vous allusion à un certain énoncé législatif au sujet de la limitation?

**Ms. Lévesque:** Yes.

**The Chair:** I understand. I appreciate that point.

**Ms. Lévesque:** That is, perhaps, something that could be considered.

**The Chair:** That is very helpful.

I have Senator Jaffer who wishes to put a question.

**Senator Jaffer:** This was my preoccupation. It still is, and I am even more concerned now. Can you clarify for me — you did, but I want further clarification — proposed new section 12.1, assistance for judgment creditors?

Let us say that state A is on the list, then it is delisted. We have the judgment. Will Canada then not help the victim?

**Ms. Lévesque:** Let me ensure that I understand your question.

**Senator Jaffer:** The assistance is for identifying the property. That is, the Minister of Finance would identify the property. The Minister of Finance would contact the government departments and find out if they are willing to share that information. Clause 12.1 says that the assistance that the Minister of Finance would give to the victim would be withdrawn. Do I understand that correctly?

**Ms. Lévesque:** I am not certain how the government or how the ministers would react. However, when I read the language found in proposed new section 12.1, the requirement is that you would need a judgment rendered against the foreign state in proceedings referred to in proposed new section 6.1.

When we turn to proposed new section 6.1, we are referring to a foreign state that is set out on the list. If the foreign state is no longer on the list, I do not think that the minister would be able to assist.

**The Chair:** Senator Jaffer's question is very important here. It says that the citizen has taken a foreign government that is on the list to court and the courts have ruled in favour of the citizen and rendered a judgment that says that assets now must be liquidated and provided in recompense to that citizen. Then that country is delisted, and the Department of Finance and others, who, by this bill, would have an obligation to be of assistance, are relieved of that obligation because the country has been delisted, rendering the judgment, essentially, null and void, if it is against that country — just so we are clear. Clarity here is very important.

I believe the way you answered Senator Jaffer's question was to say that the conviction took place under proposed new section 12.1 and the Department of Finance operates under the provisions of proposed new section 6.1. Those provisions require that you be on a list. If you have had a judgment rendered against you, as a country, and you arrange to be delisted in whatever way, then the Department of Finance has no further obligation to pursue your assets in assisting the plaintiff simply because the law says that if you are not on the list, no one will pursue your assets.

**Mme Lévesque :** Oui.

**Le président :** Je comprends. C'est pertinent.

**Mme Lévesque :** C'est peut-être quelque chose à envisager.

**Le président :** C'est très utile.

Le sénateur Jaffer souhaite poser une question.

**Le sénateur Jaffer :** Cela me préoccupait, mais maintenant, vous me voyez plus inquiète qu'avant. Pourriez-vous m'expliquer davantage — même si vous avez déjà donné des précisions à ce sujet — en quoi consiste le nouvel alinéa proposé au paragraphe 12.1 concernant l'aide accordée au créancier bénéficiaire du jugement?

Admettons qu'un État A se trouve sur la liste, puis qu'il soit retiré, et que nous ayons une décision de tribunal. Est-ce à dire que le Canada ne pourrait aider la victime?

**Mme Lévesque :** Je veux être sûre de bien comprendre votre question.

**Le sénateur Jaffer :** L'aide consiste à identifier les biens. C'est le ministre des Finances qui s'en chargerait. Il communiquerait avec différents ministères pour leur demander s'ils veulent bien lui fournir l'information voulue. Le paragraphe 12.1 dit que l'aide que le ministre des Finances serait susceptible d'accorder aux victimes pourrait être supprimée. Ai-je bien compris?

**Mme Lévesque :** J'ignore comment le gouvernement ou les ministres réagiraient. Toutefois, si je me fie au libellé du nouveau paragraphe 12.1 proposé, il faudrait avoir un jugement rendu contre un État étranger dans le cadre des procédures visées dans le nouveau paragraphe 6.1 proposé.

Et le nouveau paragraphe 6.1 proposé fait référence à un État étranger figurant sur la liste. Si l'État est retiré de cette liste, je doute que le ministre puisse faire grand-chose.

**Le président :** La question du sénateur Jaffer est très importante. On dit que si un citoyen a poursuivi un gouvernement étranger devant les tribunaux et que ces derniers ont rendu une décision en faveur du citoyen, les biens doivent être liquidés et donnés au citoyen lésé. Mais si le pays visé est retiré de la liste, le ministère des Finances et tous ceux qui, en vertu de cette mesure législative, auraient l'obligation d'aider le citoyen, seraient déchargés de cette obligation parce que le pays ne figurerait plus sur la liste, ce qui rendrait du même coup nul le jugement contre le pays en question. Il faut que ce soit bien clair, car c'est très important dans les circonstances.

Je crois qu'en répondant à la question du sénateur Jaffer, vous avez dit que l'accusation se ferait en vertu du nouveau paragraphe 12.1 proposé, et que le ministère des Finances agirait conformément aux dispositions du nouveau paragraphe 6.1 proposé. Selon ces dispositions, l'État visé doit figurer sur la liste. Si un jugement est rendu contre un pays donné et que celui-ci s'arrange, d'une manière ou d'une autre, pour ne plus être sur cette liste, le ministère des Finances ne sera plus dans l'obligation d'identifier les biens et d'aider le demandeur, simplement parce que la loi dit que si le pays n'est plus sur la liste, on ne peut plus chercher à localiser ses actifs.

**Ms. Lévesque:** However, the validity of the judgment remains.

**The Chair:** The validity of the judgment remains, but the ability of the Department of Finance to act in a constructive way to help the citizen realize that judgment is cut off right at the knees because the country has been delisted, if I understand what you are saying.

**Ms. Lévesque:** Yes, and I would think that is probably what might happen.

**The Chair:** I understand.

**Senator Furey:** Did you say that that is what would happen or you think that is what would happen, Ms. Lévesque?

**Ms. Lévesque:** I am not certain. I cannot predict the future, but I am looking at the language and the provisions in the act.

**Senator Furey:** That is your opinion?

**Ms. Lévesque:** I am not trying to give legal advice but trying to help you read the bill.

**Senator Furey:** As the chair has said, it is very important to us to know what you think on it.

**Ms. Lévesque:** I am here to help you read the bill.

**Senator Tkachuk:** Was that the intent? What was the intent when the legislation was written?

**Ms. Lévesque:** Oh, my. I am not sure exactly how to express the intent of Parliament.

**Senator Tkachuk:** No, what would be the intent of the people writing the legislation? What was their intent?

**Ms. Lévesque:** What is my personal intent? I do not have one.

**Senator Tkachuk:** No, no. You were part of the group that was here with the minister last week.

**Ms. Lévesque:** Yes, I was.

**Senator Tkachuk:** This is not a question that you would not have been asked at that time, the three of you and the minister. What would the intent have been of the legislation? Would the intent have been that if a country was delisted, the person who had an action that was successful would then lose the ability to capture the results of that civil action?

**Ms. Lévesque:** As I mentioned earlier, the judgment remains valid.

**Senator Tkachuk:** I know that.

**Ms. Lévesque:** When you look at the provisions of the bill, I see great consideration is being given to the Minister of Foreign Affairs' position if assistance would be injurious to Canada's interests.

**The Chair:** I think we said last week when the same matter came up in a slightly different way that if you assume there is a negotiated process between Canada and the country to be delisted, and if we already had on the books a judgment against that country on behalf of a Canadian citizen, then it strikes me as highly likely that the officials of the Department of Foreign

**Mme Lévesque :** Cependant, la validité du jugement demeure.

**Le président :** Peut-être, sauf que la capacité du ministère des Finances d'agir de manière constructive pour aider le citoyen à appliquer la décision du tribunal est sapée, parce que le pays visé a été retiré de la liste, si je suis bien votre raisonnement.

**Mme Lévesque :** Oui; je crois que c'est probablement ce qui arriverait.

**Le président :** Je comprends.

**Le sénateur Furey :** Avez-vous dit que c'est ce qui arriverait ou que c'est ce que vous pensez qui arriverait, madame Lévesque?

**Mme Lévesque :** Je ne suis pas certaine. Je ne peux prédire l'avenir; je me fie au libellé et aux dispositions de la loi.

**Le sénateur Furey :** C'est votre opinion?

**Mme Lévesque :** Je n'essaie pas d'émettre un avis juridique, mais plutôt de vous aider à interpréter le projet de loi.

**Le sénateur Furey :** Comme l'a dit le président, il est très important que nous sachions ce que vous en pensez.

**Mme Lévesque :** Je suis ici pour vous aider à interpréter le projet de loi.

**Le sénateur Tkachuk :** Était-ce le but visé, lorsque le projet de loi a été rédigé?

**Mme Lévesque :** Eh bien, je ne vois pas très bien comment je pourrais exprimer l'intention du Parlement.

**Le sénateur Tkachuk :** Non, quel était le but de ceux qui ont rédigé le projet de loi? Était-ce celui-là?

**Mme Lévesque :** Quel est mon objectif personnel? Je n'en ai pas.

**Le sénateur Tkachuk :** Non, non. Vous faisiez partie du groupe venu accompagner le ministre la semaine dernière.

**Mme Lévesque :** C'est exact.

**Le sénateur Tkachuk :** Ce n'est pas une question qu'on n'aurait pas pu poser à ce moment-là aux trois personnes présentes, dont vous étiez, et au ministre. Quel était l'objectif visé avec cette mesure législative? Était-il de faire en sorte que si un pays est retiré de la liste, la personne qui a obtenu gain de cause devant un tribunal verra disparaître ses chances de retirer des bénéfices de la poursuite civile?

**Mme Lévesque :** Comme je l'ai dit précédemment, le jugement demeure valide.

**Le sénateur Tkachuk :** Je le sais.

**Mme Lévesque :** En examinant les dispositions du projet de loi, vous pouvez constater qu'on accorde beaucoup d'importance au rôle du ministre des Affaires étrangères dans le cas où l'aide pourrait être préjudiciable aux intérêts du Canada.

**Le président :** Je crois que la semaine dernière, nous avons dit, quand la même question a été abordée sous un angle légèrement différent, que si on présume qu'il existe une procédure négociée entre le Canada et le pays devant être retiré de la liste, et qu'on a connaissance de l'existence d'une décision favorable à un citoyen canadien, il est fort probable que les fonctionnaires du ministère des

Affairs or our ambassador in that country or the minister would try to get some satisfaction from that country for the judgment prior to delisting as part of an overall negotiation, although the legislation, of course, cannot provide for that by definition.

**Ms. Lévesque:** I would think that that probably would be something that could be considered when determining if a state should or should not remain on the list.

**Senator Jaffer:** To clarify, Mr. Chair, I said last time that if this bill goes forward, we should make an observation that we expect that to happen.

**The Chair:** Indeed.

**Senator Dallaire:** I would like to pursue the clarification of what the interpretation by the civil servants and ultimately the minister would be in a scenario where you have this much room to manoeuvre. Although I am an optimist at heart, I have also been an assistant deputy minister in the Canadian government. It would be the nature of the beast that if the government can be protected from becoming engaged in something that would involve it beyond the strict mandate of legislation, then the government will not go there. There may be goodwill, but it would not necessarily hold water when it goes up the chain of people who decide whether to do it or not, for a variety of reasons. I think that is why you said that the way it is written leaves that open for people to simply drop the ball.

**Ms. Lévesque:** I think it is a question of flexibility.

[Translation]

**Senator Dallaire:** I congratulate you on your optimism.

[English]

**The Chair:** We are actually looking at here, colleagues, if I may, the classic tension in the design and shaping of governing instruments. We often say that it is too bad that the minister did not have more discretion or that there was not more parliamentary discretion and that it was not so prescribed by the contents of the act.

On the other hand, when you try to give prescription and provide a measure of flexibility, then people ask if this will in some way be contradictory to the purposes of the act. I do not think there is any wilful attempt to dilute the purposes of the act. The desire is to have a fair amount of balances, the right balance. It is our job, as members of this committee, to offer our views on that as the process goes forward.

Ms. Lévesque, I want to thank you for coming forward and helping us better understand.

If I have a motion to adjourn, I will accept it.

**Senator Furey:** So moved.

**The Chair:** The meeting is adjourned.

(The committee adjourned.)

Affaires étrangères, notre ambassadeur dans le pays concerné ou même le ministre lui-même essaieront d'obtenir satisfaction auprès du pays à l'égard du jugement rendu, avant que ce dernier ne soit retiré de la liste dans le cadre d'une négociation globale, même si la loi, bien sûr, ne peut prévoir une chose pareille, par définition.

**Mme Lévesque :** Je crois que ce pourrait être quelque chose à considérer au moment de déterminer si un pays doit rester sur la liste ou pas.

**Le sénateur Jaffer :** Que ce soit clair, monsieur le président, la dernière fois, j'ai dit que si cette mesure législative devait aller de l'avant, nous devrions faire une observation indiquant que c'est ce à quoi nous nous attendons.

**Le président :** Bien sûr.

**Le sénateur Dallaire :** J'aimerais obtenir davantage de précisions au sujet de l'interprétation que pourraient faire les fonctionnaires et, au bout du compte, le ministre, dans le cas où on aurait une marge de manœuvre aussi grande. Même si je suis optimiste de nature, j'ai aussi été sous-ministre adjoint au gouvernement fédéral. Il serait tout à fait normal que le gouvernement se protège et ne s'engage pas au-delà du strict mandat que lui confère la loi. On peut faire preuve de bonne volonté, mais cela ne tiendrait pas la route quand on remonterait la voie hiérarchique jusqu'aux personnes qui décideraient si c'est faisable ou pas, pour toutes sortes de raisons. Je crois que c'est pour cela que vous avez dit que le libellé du projet de loi permet de laisser tomber l'affaire.

**Mme Lévesque :** Je pense que c'est une question de souplesse.

[Français]

**Le sénateur Dallaire :** Je vous félicite de votre optimisme.

[Traduction]

**Le président :** Je crois que nous sommes en train d'examiner, chers collègues, si je puis me permettre, la tension classique dans la conception et le façonnement des instruments gouvernementaux. Nous disons souvent que c'est bien dommage que le ministre ou les parlementaires n'aient pas bénéficié de plus de pouvoir discrétionnaire, et que ce n'était pas prévu ainsi dans la loi.

D'un autre côté, quand on essaie d'apporter des solutions et d'accorder une certaine souplesse, les gens demandent si ce n'est pas, d'une certaine manière, contradictoire avec l'objet de la loi. Je ne crois pas qu'il y ait de tentative délibérée d'atténuer les objectifs de la loi. Ce que l'on veut, c'est trouver un juste équilibre. Notre travail, comme membres de ce comité, consiste à exposer nos points de vue à mesure que le processus avance.

Madame Lévesque, je tiens à vous remercier d'être venue nous aider à mieux comprendre les tenants et les aboutissants.

Si quelqu'un veut proposer une motion d'ajournement, je l'accepterai.

**Le sénateur Furey :** J'en fais la proposition.

**Le président :** La séance est levée.

(La séance est levée.)



OTTAWA, Monday, July 12, 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 1 p.m. to give clause-by-clause consideration to the bill.

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

[*English*]

**The Chair:** With your indulgence, honourable senators, I would like to start on time. As the chamber will be gathering at two o'clock, I would like to use our time as effectively as possible and ensure everyone has a chance to participate in the process.

This is the eighth meeting of the Special Senate Committee on Anti-terrorism of the Third Session of the Fortieth Parliament. On the agenda for today, colleagues, is clause-by-clause consideration of Bill S-7.

Various discussions have taken place over the last several meetings, many observations have been reflected and a document with respect to a good portion of those observations was prepared by committee staff. It has been circulated to all members of the committee. I believe that took place on Thursday and Friday.

Also circulated was a list prepared by the Department of Foreign Affairs of those countries with whom we actually do have extradition treaties and those with whom we do not. I was surprised at the length of the list of those countries with whom we do not have an extradition treaty. It struck me that work needs to be done to ensure that our laws are applicable abroad when necessary with respect to Canadian citizens, but that is not our purpose here today.

Here is what I would recommend as a *modus vivendi* for our meeting today. Before moving to clause by clause, I would like to reflect on the observations prepared for our consideration and get the views of senators. I have had a very constructive discussion with Senator Jaffer, who has specific proposals to make for addition to the observation list beyond the observations that are before us. If it is acceptable that we first discuss the observations and then move to clause-by-clause consideration, then we will proceed in that fashion.

With your permission, I would call on Senator Jaffer to help us with the observations she would like to see included with the list that has already been distributed. Once we have had that discussion, I would like to then get views on the list of observations already distributed before we move to clause by clause.

If that is acceptable, honourable senators, I will call on Senator Jaffer to help us through those very constructive additional thoughts she wanted to put forward for our consideration.

**Senator Jaffer:** Thank you, Mr. Chair, for giving me this opportunity to speak. I understand that the bill will go to the Senate after clause-by-clause consideration and that if we want to make amendments, we will make them at third reading.

OTTAWA, le lundi 12 juillet 2010

Le Comité sénatorial spécial sur l'antiterrorisme, auquel a été renvoyé le 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 13 heures, pour étudier le projet de loi article par article.

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

[*Traduction*]

**Le président :** Avec votre permission, honorables sénateurs, je voudrais commencer à l'heure. Comme le Sénat se réunira à 14 heures, j'aimerais que nous utilisions notre temps de la façon la plus efficace possible, et que nous nous assurions que tout le monde peut participer au processus.

Il s'agit de la huitième séance du Comité sénatorial spécial sur l'antiterrorisme de la troisième session de la quarantième législature. Chers collègues, nous avons à l'ordre du jour l'étude article par article du projet de loi S-7.

Au cours des dernières réunions, diverses discussions ont eu lieu, beaucoup d'observations ont été présentées et le personnel du comité a préparé un document portant sur une bonne partie de ces observations. Il a été distribué à tous les membres du comité. Je crois que cela a eu lieu jeudi et vendredi.

Nous avons également distribué une liste des pays avec lesquels nous avons un traité d'extradition et des pays avec lesquels nous n'en avons pas; cette liste a été préparée par le ministère des Affaires étrangères. J'ai été étonné de voir le nombre de pays avec lesquels nous n'avons pas de traité d'extradition. J'ai été frappé par l'ampleur du travail qui doit être accompli pour garantir aux citoyens canadiens que nos lois s'appliquent à l'étranger lorsque c'est nécessaire, mais il n'est pas question de cela aujourd'hui.

Voici ce que je propose comme *modus vivendi* pour notre séance d'aujourd'hui. Avant de procéder à l'étude article par article, j'aimerais examiner les observations qui ont été portées à notre attention et obtenir le point de vue des sénateurs. J'ai eu une discussion très constructive avec le sénateur Jaffer, qui veut proposer des observations précises à ajouter à celles que nous avons devant nous. Si nous sommes d'accord pour discuter tout d'abord des observations et ensuite passer à l'étude article par article, alors nous procéderons de cette façon.

Avec votre permission, je demanderais au sénateur Jaffer de nous expliquer les observations qu'elle voudrait inclure dans la liste qui a déjà été distribuée. Une fois que nous en aurons discuté, avant que nous passions à l'étude article par article, j'aimerais obtenir votre point de vue sur la liste d'observations qui a déjà été distribuée.

Si nous sommes d'accord, honorables sénateurs, je demanderais au sénateur Jaffer de nous faire part de ces autres idées très constructives qu'elle voulait porter à notre attention.

**Le sénateur Jaffer :** Je vous remercie, monsieur le président, de me donner l'occasion de prendre la parole. Je crois comprendre que le projet de loi ira au Sénat après son étude article par article, et que si nous voulons y apporter des amendements, nous le ferons à l'étape de la troisième lecture.

**The Chair:** Absolutely. Nothing we do here in any way constrains or limits the debate on third reading. It is fair to say that as a matter of good faith, the sponsor of the bill and I will work as hard as we can over the summer months to see how many of the observations might be turned into amendments before third reading. If that happens in our chamber, the bill will then go forward to the House of Commons. Providing the house does not make amendments, the bill does not have to come back to the Senate. If, on the other hand, it goes to the house and all the amendments are only addressed there, the bill will come back to the Senate, which will add to the time frame considerably. Your understanding in that respect is correct.

**Senator Jaffer:** I also had a good discussion with the sponsor of the bill, Senator Tkachuk. I am pleased that he consulted with me, and we will work together in the summer to look at amendments. I appreciate the fact that he contacted me about my concerns.

I want to thank the people who prepared the observations. They were very thorough.

I have prepared my comments in both languages. You have already covered the first one. I will go to number 3.

On page 3 of your list, you have already talked about the government considering victims' rights to sue the Government of Canada in the event that the Governor-in-Council delists a country. I would like you, chair, and the committee to make this stronger by saying that we recommend that the government consider becoming the defendant if they are going to delist a country so that the victims' rights are clear.

**The Chair:** You will recall the question that was asked last time, and a public servant came back to us from the Department of Justice to offer clarification. In the event that a case is launched and a judgment is rendered for the plaintiff, if the government involved is delisted before a judgment has been achieved, before some restitution has been given by virtue of that judgment, then the effect of the act is null and void. At that point people asked the question: Could the defendant not then sue Her Majesty in Right of Canada? Having taken the action to delist, that would then produce a circumstance where the plaintiff had nowhere to go and no option.

Senator Jaffer appears to be making the conclusion of that discussion quite explicit: If the Canadian government were to decide to delist a country on the terrorist list, one that had been found responsible for a terrorist act and a judgment had been rendered, the act of delisting would mean that the Government of Canada would become the respondent in that circumstance. That is the purport of that recommendation. I must say that I think the principle strengthens the bill quite substantially. I would like to open that proposition to discussion around the table.

**Le président :** Absolument. Ce que nous faisons ici ne limite en rien le débat en troisième lecture. Il est juste de dire qu'en toute bonne foi, le parrain du projet de loi et moi travaillerons le plus fort possible au cours de la saison estivale pour déterminer combien de ces observations pourraient devenir des amendements avant l'étape de la troisième lecture. Si cela se fait dans notre Chambre, le projet de loi sera envoyé à la Chambre des communes. À condition que la Chambre n'y apporte pas d'amendements, le projet de loi n'a pas à être renvoyé au Sénat. D'un autre côté, s'il est envoyé à la Chambre des communes et que tous les amendements sont apportés là-bas, le projet de loi retournera au Sénat, ce qui prolongera le délai de façon considérable. À cet égard, vous comprenez bien les choses.

**Le sénateur Jaffer :** J'ai également eu une bonne discussion avec le parrain du projet de loi, le sénateur Tkachuk. Je suis heureuse qu'il m'ait consultée, et nous allons travailler ensemble au cours de l'été pour examiner des amendements. Je lui suis reconnaissante d'avoir communiqué avec moi pour me parler de mes préoccupations.

Je veux remercier les gens qui ont préparé les observations. Elles sont très complètes.

J'ai préparé mes observations dans les deux langues. Vous avez déjà couvert la première. Je vais passer à la troisième.

Si vous regardez à la page 3 de votre liste, vous avez déjà parlé du fait que le gouvernement pourrait envisager d'accorder aux victimes le droit de poursuivre le gouvernement du Canada dans le cas où le gouverneur en conseil radie de la liste un pays. Je voudrais que vous, monsieur le président et les membres du comité, renforciez cette disposition en disant que nous recommandons que le gouvernement envisage de devenir le défendeur si un pays est radié de la liste, pour que les droits des victimes soient clairs.

**Le président :** Vous vous souviendrez de la question qui a été posée la dernière fois; un fonctionnaire du ministère de la Justice nous a fourni des éclaircissements. Si une affaire était portée devant la justice et qu'un jugement était rendu pour le demandeur, si le gouvernement en question était radié de la liste avant qu'un jugement ait été rendu, avant que des dédommagements aient été obtenus en vertu de ce jugement, alors l'effet de la loi serait nul. À ce moment-là, les gens ont posé la question suivante : le défendeur ne pourrait-il pas alors poursuivre Sa Majesté la Reine du chef du Canada? En prenant les mesures pour radier le pays de la liste, on engendrerait une situation où le demandeur ne pourrait aller nulle part et n'aurait pas d'options.

La conclusion que semble très clairement tirer le sénateur Jaffer de cette discussion, c'est que si le gouvernement canadien décidait de radier un pays de la liste de terroristes, un pays qui a été jugé responsable d'un acte terroriste, et qu'un jugement était rendu, le fait de le radier de la liste signifierait que le gouvernement du Canada deviendrait le défendeur dans ce contexte. C'est le but de cette recommandation. Je dois dire que je crois que le principe renforce considérablement le projet de loi. J'aimerais que nous discutons de cette proposition.

**Senator Baker:** I agree with everything you say, simply because of the experience in the United States and the advice given to you. You have not gotten to your observations yet.

**The Chair:** Not yet, no. We are dealing with Senator Jaffer's additional observations to the core list, and then we will move directly to the core list of observations.

**Senator Baker:** I think Senator Jaffer pointed out that it is addressed in the core list.

**Senator Jaffer:** Yes.

I did not know where to put the other one so I would like some assistance with that. If you remember, Mr. Comras said that in the U.S., four countries are listed. If there is a place for this, and if the committee agrees, I would like us to look at encouraging the government to be more — I do not know the word — creative.

**The Chair:** You mean more robust in creating the list.

**Senator Jaffer:** Yes.

**The Chair:** That can go into the section on the list and its criteria, which was addressed. The premise is that rather than have a list with the same three countries on it all the time, when the criteria are established, the government should be looking for a list that actually reflects the terrorist threats as they exist from time to time, not just in one region of the world but other regions of the world, so that Canadians who are victims of terrorism are not disenfranchised because the list is too narrow. I think that reflects some of the discussion we have had around this table. Are colleagues comfortable with that?

**Senator Marshall:** I have a question. I think it is probably better left to when we get into the main observations.

**Senator Jaffer:** My last comment is this: I am, as are others in this room, preoccupied with how victims will enforce these rights. I circulated something where the ICC has created a trust fund for victims. I have not had the privilege of working on this bill as long as others have, but from what I know, in the U.S. a bill like this goes hand in hand with another bill that helps victims. It is called the Justice for Victims of Terrorism Act. It becomes the defendant and it takes over; once the judgment has been entered, it is the government that helps the victim.

If everyone agrees, I would like to encourage the government, as part of this package or as part of what we are doing, to consider a similar kind of bill to the U.S. Justice for Victims of Terrorism Act of 2000, because I believe those go hand in hand.

**The Chair:** Just to be supportive of that proposition, we have had testimony indicating that various governments with robust programs to protect the victims of terrorism have a range of instruments. It is not just one act; it is a range of instruments. One

**Le sénateur Baker :** Je souscris à tout ce que vous avez dit, simplement en raison de l'expérience des États-Unis et du conseil qu'on vous a donné. Vous n'avez pas encore parlé de vos observations.

**Le président :** Non, pas encore. Nous discutons des observations que le sénateur Jaffer ajoute à la liste principale, et ensuite nous passerons directement aux observations de la liste principale.

**Le sénateur Baker :** Je crois que le sénateur Jaffer a dit que c'est dans la liste principale.

**Le sénateur Jaffer :** Oui.

Comme je ne savais pas où mettre l'autre, j'aimerais avoir de l'aide. Si vous vous souvenez bien, M. Comras a dit qu'aux États-Unis, il y a une liste de quatre pays. S'il y a de la place pour cela, et si le comité accepte, j'aimerais que nous encourageions le gouvernement à être davantage — comment dire — énergique.

**Le président :** Vous voulez dire que vous souhaitez qu'il soit plus énergique dans la création de la liste?

**Le sénateur Jaffer :** Oui.

**Le président :** Cela peut faire partie de l'article portant sur la liste et ses critères, dont nous avons parlé. Nous partons du principe que plutôt que d'avoir une liste sur laquelle figurent toujours les trois mêmes pays, lorsque les critères seront établis, le gouvernement devrait opter pour une liste qui reflète, en fait, les menaces terroristes telles qu'elles se présentent à un moment donné, et non seulement dans une région du monde, mais dans d'autres régions, pour que les Canadiens qui sont victimes de terrorisme ne soient pas privés de leurs droits parce que la liste est trop limitée. Je pense que cela illustre une partie des discussions que nous avons tenues ici. Chers collègues, êtes-vous à l'aise avec cela?

**Le sénateur Marshall :** Je veux soulever un point. Je crois qu'il serait préférable d'examiner la question lorsque nous discuterons des observations principales.

**Le sénateur Jaffer :** Voici mon dernier commentaire. Je me préoccupe, tout comme d'autres personnes dans la salle, de la façon dont les victimes feront respecter ces droits. J'ai distribué un document qui porte sur le Fonds au profit des victimes, qui a été créé par la Cour pénale internationale. Je n'ai pas eu le privilège de travailler au projet de loi aussi longtemps que d'autres personnes, mais d'après ce que je sais, aux États-Unis, un tel projet de loi va de pair avec un autre projet de loi qui aide les victimes. Il s'agit de la Loi sur la justice pour les victimes d'actes de terrorisme. Il devient le défendeur et il prend le contrôle; une fois que le jugement a été rendu, c'est le gouvernement qui aide la victime.

Si tous sont d'accord, j'aimerais encourager le gouvernement, dans le cadre de ce projet ou de ce que nous faisons, à considérer la possibilité de mettre au point un projet de loi semblable à la Loi américaine sur la justice pour les victimes d'actes de terrorisme de 2000, car, à mon avis, ces mesures vont de pair.

**Le président :** Juste pour appuyer la proposition, j'aimerais noter que nous avons recueilli des témoignages selon lesquels divers gouvernements dotés de programmes solides de protection des victimes d'actes de terrorisme disposent d'une vaste gamme

of the instruments used, at least by our neighbours to the south, related to a standing in between in a way that provided a measure of financial support and assistance to the actual victim plaintiffs.

When I saw this as a recommendation, it struck me that this was true to the testimony we have heard and, as an observation, would strengthen the robust nature of the debate at third reading in many ways. As chair of the committee I certainly have no difficulty with the recommendation, but I defer to others who may wish to comment or put questions to Senator Jaffer in that respect.

**Senator Tkachuk:** I have no problem with the principle and the idea itself. I have no problem with the way the senator words it as “consider.”

**The Chair:** We have difficulty in this place creating any financial obligation for the Crown, and I am very sensitive to that. However, an observation is an observation.

That being said, if, for example, the government were to make an announcement in the next six months about new legislation to add to our instruments for the protection of Canadians from terrorism, that would respond outside the frame of reference of this particular bill but consistent with the observations.

With that caveat, senator, I am quite comfortable as well.

**Senator Dallaire:** Are we allowed to insert into observations to a bill a reference that could incur financial measures?

**The Chair:** I defer to the other, more long-standing senators around the table than myself, but my understanding is that we cannot make an amendment to a bill or create a law that will add to the Crown’s expenses. However, recommendations about what legislative program we think would strengthen the purport of this bill are completely within our purview, and many reports of Senate committees have done that over the years. I think we are okay to do that.

**Senator Dallaire:** I have no problem with the report. It is just that the observations, to me, represent another level.

**The Chair:** I do not think there is any difficulty at all. They have the status of formal observations of a committee of this place and, if passed by the chamber when the report is considered, then of the chamber itself.

Colleagues, are we comfortable with adding those recommendations to whatever it is we might now approve with respect to the observations before us?

**Senator Tkachuk:** Providing we are consistent with what we approve, yes.

**The Chair:** Absolutely.

**Hon. Senators:** Agreed.

d’instruments. Ils n’ont pas seulement une loi; ils ont toute une gamme d’instruments. L’un d’entre eux, qui est utilisé du moins par nos voisins du Sud, est lié à une interposition qui permet de fournir une certaine somme d’aide financière aux victimes mêmes qui déposent la demande.

Lorsque je l’ai lue, la recommandation m’a semblé concorder avec les témoignages que nous avons entendus et j’ai pensé que sous la forme d’une observation, elle renforcerait le débat à l’étape de la troisième lecture de nombreuses façons. À titre de président du comité, je n’ai certainement rien contre la recommandation, mais je m’en remets aux autres sénateurs qui auraient des commentaires à faire ou des questions à poser au sénateur Jaffer à ce sujet.

**Le sénateur Tkachuk :** Le principe et l’idée même ne me gênent aucunement, ni le fait que le sénateur emploie le mot « considérer ».

**Le président :** Il est difficile pour nous de créer des obligations financières pour la Couronne, et je tiens certainement compte de ce fait. Toutefois, une observation, c’est une observation.

Cela dit, si, par exemple, au cours des six prochains mois, le gouvernement annonçait l’ajout d’une nouvelle mesure législative à nos instruments visant à protéger les Canadiens contre le terrorisme, cette réponse se situerait à l’extérieur du cadre de référence du projet de loi dont nous traitons, tout en correspondant aux observations.

Cette précision apportée, je suis aussi à l’aise, monsieur le sénateur.

**Le sénateur Dallaire :** Sommes-nous autorisés à inclure dans des observations sur un projet de loi quelque chose qui pourrait provoquer des mesures financières?

**Le président :** Je m’en remets aux sénateurs ici présents qui siègent depuis plus longtemps que moi, mais je crois comprendre que nous ne pouvons pas apporter un amendement à un projet de loi ou créer une loi qui ajoutera aux dépenses de la Couronne. Toutefois, nous sommes bel et bien habilités à présenter des recommandations par rapport au programme législatif qui, à notre sens, renforceront l’objectif du projet de loi; on l’a fait dans de nombreux rapports du Sénat au fil des années. Je pense que nous pouvons faire de telles choses.

**Le sénateur Dallaire :** Le rapport ne me gêne aucunement. C’est juste que selon moi, les observations se trouvent à un autre niveau.

**Le président :** Je ne crois pas du tout qu’il y ait de problème. Il s’agit d’observations officielles d’un comité du Sénat et, si elles sont adoptées par la chambre au moment de l’examen du rapport, du Sénat même.

Chers collègues, voulons-nous ajouter les recommandations à ce que nous approuverons maintenant en ce qui a trait aux observations que nous avons devant nous?

**Le sénateur Tkachuk :** Si nous sommes cohérents dans ce que nous approuvons, oui.

**Le président :** Absolument.

**Des voix :** D’accord.

**The Chair:** Thank you.

We will now move to the draft observations.

**Senator Baker:** I was here for a portion of the evidence on this bill. I want to observe on the record that I was pleased to hear the government say — the interpretation given — that it covers all damages that one would expect through the normal damage proceedings one would have in Canada. In other words, it would not just cover bodily injury, as in section 6 of the State Immunity Act. This has been interpreted by the Supreme Court of Canada, as everyone knows, to mean just bodily injury, although the English says “personal . . . injury.”

The senator to my right has litigated this many times. Personal injury normally covers pain and suffering, loss of enjoyment of life, psychological and mental damage, et cetera, and I was pleased to see that the department defined, as the purpose of the bill, damages to include all of those matters.

I have one other small point. The Supreme Court of Canada in *Schreiber*, 2002, observed that our State Immunity Act is worded differently than some of the other nations, but it made mention of Britain. In Britain, the wording is that the event being litigated need not take place in Britain, but the cause of it would commence with or be associated with an event in Britain.

That was an interesting observation by the Supreme Court of Canada. Perhaps the department could have a look at that particular paragraph for future reference.

**The Chair:** I may be answering a question that you are not asking, and I would be delighted to be corrected by you should I do so. My understanding of the critical criteria is that they involve a Canadian who is a citizen of this country or a permanent resident and that there is no constraint as to whether the terrorist act transpires within the geographical territory of Canada or in some other part of the world. If I misunderstand that and officials from the Department of Justice want to bring that to our attention, that would be fine. However, my understanding is that this bill does not limit the geographic context within which someone might claim damage — which I believe is your definition of damage — and seek redress under the provisions of this law.

**Senator Baker:** Yes, whereas the State Immunity Act, as presently worded, is different in that the damage sought would have to be from an event that took place within Canada.

**The Chair:** One of the interesting implications of this bill going forward, of course — and it says right on the cover — is that it is a series of amendments to the State Immunity Act. However, as the jurisprudence rolls out and various courts make different

**Le président :** Merci.

Maintenant, nous allons passer à l'ébauche des observations.

**Le sénateur Baker :** J'ai assisté à une partie des séances sur le projet de loi. J'aimerais mentionner, pour le compte rendu, que j'ai été ravi que le gouvernement déclare, dans l'interprétation donnée, qu'il s'étend à tous les dommages-intérêts auxquels on s'attendrait dans le cadre des procédés habituels liés aux dommages-intérêts au Canada. Autrement dit, il n'englobe pas seulement les dommages corporels, comme c'est le cas de l'article 6 de la Loi sur l'immunité des États. En effet, comme tout le monde le sait, selon l'interprétation de la Cour suprême du Canada, cette disposition se limite aux dommages corporels, bien que la version anglaise parle de « personal [...] injury », soit de préjudice personnel.

Le sénateur assis à ma droite a contesté cette interprétation à de nombreuses reprises. Habituellement, le concept de préjudice personnel englobe la souffrance et la douleur, la perte de jouissance de la vie, les dommages psychologiques et mentaux, et cetera, et j'ai été ravi que le ministère précise, relativement à l'objectif du projet de loi, que les dommages incluent tous ces points.

J'ai une autre brève observation. En 2002, dans *Schreiber c. Canada*, la Cour suprême du Canada a noté que notre Loi sur l'immunité des États n'est pas formulée de la même manière que celle d'autres nations; on mentionne la Grande-Bretagne à titre d'exemple. Là, selon le libellé de la loi, l'incident qui fait l'objet du litige ne doit pas être arrivé au pays, mais sa cause doit être liée à une affaire qui a commencé ou qui s'est produite en Grande-Bretagne.

Cette observation de la Cour suprême du Canada est intéressante. Le ministère pourrait jeter un coup d'œil au paragraphe en question et le consulter ultérieurement.

**Le président :** Je réponds peut-être à une question que vous n'avez pas posée et je serai ravi que vous me corrigiez si c'est le cas. Je crois comprendre que selon les critères essentiels, on doit avoir affaire à un citoyen ou à un résident permanent du Canada, mais il n'y a aucune contrainte en ce qui a trait à l'endroit où l'acte de terrorisme est commis, que ce soit à l'intérieur du territoire géographique du Canada ou ailleurs dans le monde. Si j'ai mal compris et si des représentants du ministère de la Justice veulent nous le faire remarquer, ce serait très bien. Or, à ma connaissance, le projet de loi n'impose pas de limite sur le plan du contexte géographique dans lequel une personne réclame des dommages-intérêts — et je crois qu'il s'agit de votre définition du terme « dommages » — et demande réparation en vertu des dispositions de cette loi.

**Le sénateur Baker :** Oui, alors que la Loi sur l'immunité des États, dans sa version actuelle, est différente, car les dommages-intérêts réclamés doivent être liés à un incident qui s'est produit en territoire canadien.

**Le président :** Bien sûr, l'une des implications intéressantes du projet de loi — c'est écrit sur la page couverture même —, c'est qu'il s'agit d'une série de modifications à la Loi sur l'immunité des États. Or, au fur et à mesure qu'on établit la jurisprudence et que

decisions about its provisions, we will see how profoundly the State Immunity Act has or has not been changed, which we can only surmise as we sit here today.

**Senator Baker:** Excellent.

As it relates to the present bill, one would assume that a court would look at the present provisions, the meaning of damages under the State Immunity Act, and the exceptions. However, the court need not do that now because it has been explicitly explained in the presentation of this bill that it covers all damages, which is I think what Senator Tkachuk wished to do in the beginning.

**The Chair:** Indeed.

**Senator Tkachuk:** Yes, I did.

**The Chair:** Are there any other questions or comments about the general observations that were circulated by our Library of Parliament staff on Thursday and Friday?

**Senator Marshall:** I wanted to make a comment about delisting.

**The Chair:** Could you give us a page number?

**Senator Marshall:** I am speaking from memory because I have read the document. In one area we talk about a listed country being delisted in the middle of an action, and later on we talk about establishing a fund to provide money for people to sue, including the Government of Canada. Are we setting this up so that the Government of Canada provides funding for an individual to sue the Government of Canada?

**The Chair:** My understanding is twofold. First, once a judgment has been rendered against a country on the list, we will be recommending in our observations that Her Majesty the Queen in Right of Canada not delist that country because that would have the effect of rendering null and void the judgments already achieved in open court.

Second, in the event there is a delisting — and that is something Senator Jaffer has tried to help us with — we would then ask that Her Majesty the Queen accept the liability because the Government of Canada has made the decision to delist, and there are implications in doing so.

If you read some of the testimony we heard when you were serving a higher purpose on another committee, we discussed, in effect, that when the Crown delists a country deemed to be a terrorist country, you face the liability of someone suing the Canadian Crown for having done so.

Moreover, in the negotiations around delisting, we would expect that Foreign Affairs would say to the country they are about to delist, “There are one or two matters in which we need you to engage because there has been a judgment rendered on behalf of Canadian citizens, and if you could help us with that, it might obviate the problem and allow us to go to delisting more quickly.” We wanted to ensure that that was part of the testimony and the thrust of our discussion.

les divers tribunaux prononcent des décisions différentes au sujet de ses dispositions, nous verrons à quel point la Loi sur l’immunité des États a été modifiée; en ce moment, nous ne pouvons que conjecturer.

**Le sénateur Baker :** Excellent.

En ce qui concerne le projet de loi, on présumerait que le tribunal se penche sur les dispositions actuelles, sur la définition du terme « dommage » employée dans le cadre de la Loi sur l’immunité des États et sur les exceptions. Or, maintenant, le tribunal n’aura plus à procéder ainsi, car on explique clairement dans la présentation du projet de loi qu’il inclut tous les dommages, ce qui était, je crois, l’intention originale du sénateur Tkachuk.

**Le président :** En effet.

**Le sénateur Tkachuk :** Oui, c’est exact.

**Le président :** Y a-t-il d’autres questions ou commentaires au sujet des observations générales que le personnel de la Bibliothèque du Parlement a fait circuler jeudi et vendredi?

**Le sénateur Marshall :** J’aimerais dire quelque chose au sujet de la radiation.

**Le président :** Pouvez-vous nous donner la page?

**Le sénateur Marshall :** Je parle de mémoire parce que j’ai lu le document. Dans une section, on parle de radier de la liste au milieu d’une action un pays inscrit, puis d’établir un fonds afin de fournir de l’argent aux gens pour qu’ils puissent tenter des poursuites, y compris contre le gouvernement du Canada. Sommes-nous en train de créer un système dans le cadre duquel le gouvernement du Canada octroie des fonds à une personne pour lui permettre de poursuivre le gouvernement du Canada?

**Le président :** Je crois comprendre deux choses. Premièrement, une fois qu’un jugement a été rendu contre un pays inscrit, nous recommanderons dans nos observations que Sa Majesté la Reine du chef du Canada ne radie pas le pays de la liste puisqu’une telle action aurait pour conséquence de frapper de nullité tous les jugements déjà prononcés en audience publique.

Deuxièmement, s’il y a radiation — le sénateur Jaffer a tenté de nous aider sur ce plan —, nous demanderions à Sa Majesté la Reine d’assumer la responsabilité puisque le gouvernement du Canada a pris la décision de radier le pays et cette décision n’est pas sans conséquence.

Si vous lisez certains témoignages que nous avons entendus pendant que vous serviez une cause plus élevée au sein d’un autre comité, vous verrez que nous avons discuté du fait que si l’on décide de radier un pays jugé terroriste, l’on expose la Couronne canadienne à des poursuites.

De plus, dans le cadre des négociations sur le retrait de la liste, on pourrait s’attendre à ce que le ministère des Affaires étrangères dise ceci au pays qu’il est sur le point de radier de la liste : « Il y a une ou deux affaires auxquelles vous devez participer car un jugement a été rendu au nom des citoyens canadiens, et si vous pouviez nous aider à cet égard, cela pourrait enrayer le problème et nous permettre de vous radier de la liste plus rapidement. » Nous voulions faire en sorte que ce point soit soulevé dans notre témoignage et qu’il soit au coeur de notre discussion.

Are there any other questions about the observations before us?

**Senator Tkachuk:** I move that we accept them.

**The Chair:** Senator Tkachuk moves that the observations be accepted as added to by Senator Jaffer. All in favour?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Contrary minded, if any?

Unanimously agreed.

With that, I would like to now move to clause-by-clause consideration of Bill S-7. I am informed by our clerk that we have two options. One is to go through the bill clause by clause, with the postponement of the title and the preamble; or we can go the other route, which is to merely ask for a motion to approve the entire content of the bill, all the clauses, the title and the preamble.

Because of time constraints, I would be delighted to move in the latter fashion but would certainly understand if colleagues had a preference for moving in the former fashion, namely, going clause by clause in the traditional way.

We do have either option. Is there a consensus with respect to proceeding in the second fashion, which is approving all the clauses, the preamble and the title with one motion?

**Senator Tkachuk:** I so move only because no one has given any indication of amendments, so we can deal with it in one fell swoop.

**The Chair:** Senator Furey, do you agree?

**Senator Furey:** Absolutely.

**The Chair:** We have a motion to approve the content of Bill S-7 — the preamble, the title and all the clauses — and to do so in a report that will include all the observations we have also discussed and approved this afternoon. All those in favour?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Thank you.

We also require your approval with respect to the tiny editorial overview by our staff regarding the observations that have been made by Senator Jaffer. It is an editorial function, not a content function. Traditionally, committees seek a motion that the Subcommittee on Agenda and Procedure, which is Senator Tkachuk, myself and Senator Joyal, be empowered to approve the final version of the observations being appended to the report, taking into consideration today's discussion and with any necessary editorial, grammatical or translation changes as required. If Senator Joyal is unavailable, then I am delighted, on behalf of the other side, to offer anyone who might work with us on the content.

**Senator Jaffer:** Because he is the critic, I suggest Senator Furey.

Y a-t-il d'autres questions au sujet des observations qui ont été formulées?

**Le sénateur Tkachuk :** Je propose que nous les acceptions.

**Le président :** Il est proposé par le sénateur Tkachuk que les observations soient acceptées, telles que le sénateur Jaffer les a ajoutées. Tous ceux qui sont pour?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Y en a-t-il qui sont contre?

La proposition est adoptée à l'unanimité.

Sur ce, j'aimerais maintenant passer à l'étude article par article du projet de loi S-7. La greffière m'informe que deux options s'offrent à nous. Nous pouvons soit passer en revue le projet de loi article par article, en reportant l'étude du titre et du préambule, soit emprunter l'autre voie, qui consiste simplement à proposer une motion pour approuver le contenu du projet de loi dans son intégralité, tous les articles, le titre et le préambule.

À cause des contraintes de temps, je serais ravi de proposer la dernière option, mais je comprendrais certainement si mes collègues préféreraient la première, c'est-à-dire procéder à l'étude article par article, comme on le fait d'habitude.

Nous avons ces deux options. Sommes-nous d'accord pour procéder de la deuxième manière, soit d'approuver tous les articles, le préambule et le titre dans une seule motion?

**Le sénateur Tkachuk :** J'en fais la proposition seulement parce que personne ne semble vouloir présenter des amendements, si bien que nous pouvons les approuver en bloc.

**Le président :** Êtes-vous d'accord, sénateur Furey?

**Le sénateur Furey :** Tout à fait.

**Le président :** Nous sommes saisis d'une motion visant à approuver le contenu du projet de loi S-7 — le préambule, le titre et tous les articles — dans le cadre d'un rapport qui renfermera toutes les observations dont nous avons également discuté et que nous avons approuvées cet après-midi. Tous ceux qui sont pour?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Merci.

Nous avons également besoin de votre approbation pour que notre personnel examine rapidement le libellé quant aux observations formulées par le sénateur Jaffer. C'est un examen de la forme et non pas du contenu. Habituellement, les comités veulent une motion pour que le Sous-comité du programme et de la procédure, qui est composé du sénateur Tkachuk, du sénateur Joyal et de moi-même, soit habilité à approuver la version finale des observations annexées au rapport, en tenant compte de la discussion d'aujourd'hui et des changements de forme, de grammaire ou de traduction, au besoin. Si le sénateur Joyal n'est pas disponible, alors je serai ravi, au nom de l'autre côté, de proposer quiconque pourrait travailler avec nous sur le contenu.

**Le sénateur Jaffer :** Comme il est le critique, je propose le sénateur Furey.

**The Chair:** Let us put in Senator Furey's name. Will someone move that motion?

**Senator Jaffer:** I so move.

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

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** That motion is now approved.

Let me now talk about timing. We believe that the chamber will sit at least today and most likely tomorrow. We know for sure about those two things. Would it be the will of the committee that if the editorial function is consolidated and done quickly between today and tomorrow, that this report be filed with the chamber tomorrow and that this committee cease its review of this bill?

**Senator Tkachuk:** At the earliest opportunity.

**The Chair:** If honourable senators are agreeable, then we will proceed on that basis.

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Is there any other business?

**Senator Dallaire:** Not having participated, I hope I am not throwing in a red herring into things. From my background and experience, I know there are people who have felt that the security by our own government is failing. Although that is not touched upon here, is there a provision in the security act where an individual could argue that the Canadian government has not been effective in its protection of the individual? Could they actually use a similar exercise to go against the Canadian government?

**The Chair:** The normal rights that a citizen has when he believes that the laws and statutes of this country have not been observed by the Crown and have not been enforced are not in any way diminished by this bill.

There is a series of recommendations from the Major royal commission on the Air India bombing. When we meet to consider what our agenda may be as a committee in the fall, notwithstanding bills that may emerge in the House of Commons with respect to the renewal of the anti-terrorism legislation, we might give some thought to considering those recommendations. Moreover, we may wish to give some thought to serving notice that we would like the senior agencies addressed in the those recommendations to appear before the committee and answer precisely your question and see what they have done since the work of that royal commission or what they are in the process of doing to accommodate those recommendations and to make them real. Given our general reference from the Senate to look at anti-terrorism initiatives broadly, independent of specific legislative matters, we would have the freedom to do that. If that is the will of committee members, I would be more than delighted to have both sides take that to their respective leaderships in the fall.

**Le président :** Inscrivons le nom du sénateur Furey. Quelqu'un pourrait-il proposer la motion?

**Le sénateur Jaffer :** J'en fais la proposition.

**Le président :** Merci, sénateur Jaffer.

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** La motion est maintenant approuvée.

Permettez-moi maintenant de parler du moment opportun. Nous croyons que la Chambre siègera à tout le moins aujourd'hui et fort probablement demain. Nous en sommes certains. Si l'examen de la forme est consolidé et qu'il est fait rapidement aujourd'hui et demain, le comité accepterait-il que le rapport soit soumis à la chambre demain et que le comité cesse son étude du projet de loi?

**Le sénateur Tkachuk :** Le plus tôt possible.

**Le président :** Si les honorables sénateurs sont d'accord, nous procéderons ainsi.

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Quelqu'un veut-il ajouter quelque chose?

**Le sénateur Dallaire :** Comme je n'ai pas participé, j'espère que je ne tergiverserai pas. D'après mon parcours et mon expérience, je sais qu'il y a des gens qui ont trouvé que la sécurité assurée par notre gouvernement est déficiente. Bien que ce ne soit pas ce dont il est question ici, existe-t-il une disposition dans la loi sur la sécurité où une personne pourrait soutenir que le gouvernement canadien n'est pas parvenu à la protéger efficacement? Les gens pourraient-ils recourir à une pareille manœuvre pour s'opposer au gouvernement canadien?

**Le président :** Le projet de loi ne porte d'aucune façon atteinte aux droits normaux qu'un citoyen détient lorsqu'il croit que les lois du pays n'ont pas été observées par la Couronne et qu'elles n'ont pas été appliquées.

La commission royale d'enquête Major sur l'attentat à la bombe contre un vol d'Air India a émis une série de recommandations. Lorsque nous nous réunirons pour examiner ce que pourrait être le programme de notre comité à l'automne, malgré les projets de loi qui peuvent être présentés à la Chambre des communes concernant le renouvellement de la loi antiterroriste, nous pourrions envisager de prendre en considération ces recommandations. De plus, nous pourrions vouloir songer à informer les organismes principaux qui sont visés par ces recommandations que nous aimerions qu'ils comparaissent devant le comité, qu'ils répondent précisément à votre question et qu'ils constatent ce qu'ils ont fait depuis le travail de cette commission royale ou ce qu'ils sont en train de faire pour tenir compte de ces recommandations et pour les concrétiser. Compte tenu de l'ordre de renvoi du Sénat pour examiner les initiatives de lutte contre le terrorisme de façon générale, ce qui exclut les questions législatives précises, nous aurions la liberté de le faire. Si c'est la volonté des membres du comité, je serais ravi de demander aux deux côtés d'en faire part à leurs leaders respectifs à l'automne.



**Senator Jaffer:** I am pleased that Senator Dallaire has suggested this. I was going to suggest to the Senate that our committee study the Air India recommendations and have senior officials tell us what the plan is.

I would like the committee to look at the issue of special advocates. Minister Day wanted us to study that issue, and the work has not been done. I would like us to visit that issue because that is the job he asked us to do.

**The Chair:** I agree. We have a general order of reference on anti-terrorism measures, so it is up to the committee to reflect on where we next wish to go when we meet before the fall. I will circulate ideas in that respect to all members of the committee so we have a chance to reflect on them, share them with our respective leaderships, get their direction and proceed accordingly.

**Senator Jaffer:** In the past, the challenge has been that there has been a point of view that we are a special committee and we only meet when there is legislation or a special study before us. We may have to convince our leaderships that this should be continued.

**The Chair:** I think that is right, but I am grateful to our respective leaderships for approving the general reference that the Special Senate Committee on Anti-terrorism shall consider matters relating to anti-terrorism. That is a separate reference from the one we had for this bill, and it would be separate from the one we might have for Bill C-14 and Bill C-17, which are still working their way through the lower house.

**Senator Tkachuk:** Senator Furey was the critic on Bill S-7, and he and I have worked together very well. This is the second committee that I have sat on with Senator Furey, and we have never had a vote on division in two years. I would like to thank him, but I also wish to say that if we were in charge in the Senate today, we would probably not have a vote and would be going home tomorrow morning.

**The Chair:** The risk that our two leaderships want to contain is that goodwill and cooperation leave this room on a contagious basis. They will worry about that, but here we can celebrate it for as long as we are able.

**Senator Tkachuk:** A few minutes, I believe.

**Senator Dallaire:** Senator Wallin is not here, but as Deputy Chair of the National Security and Defence Committee, I want to raise our workplan for the fall where we might consider having the two committees sit together on the Air India scenario. There has been no discussion on whether the National Security and Defence Committee or the Special Committee Anti-terrorism should take the lead. That discussion should happen before we finalize our workplan.

**The Chair:** To be fair to your chair, who is sadly delayed today, she has raised the prospect of the two committees meeting together. That would probably require some intervention by our leaderships,

**Le sénateur Jaffer :** Je suis enchantée que le sénateur Dallaire en ait fait la suggestion. J'allais proposer au Sénat que notre comité étudie les recommandations relatives à Air India et que les hauts fonctionnaires nous disent quel sera le plan.

J'aimerais que le comité examine la question des avocats spéciaux. Le ministre Day voulait que nous étudions le dossier, et le travail n'a pas été fait. J'aimerais que nous nous penchions sur cette question car c'est ce qu'il nous a demandé de faire.

**Le président :** Je suis d'accord. Nous avons un ordre de renvoi général en ce qui concerne les mesures de lutte contre le terrorisme, alors il incombe au comité de réfléchir à la voie que nous voulons emprunter lorsque nous reprendrons nos travaux à l'automne. Je vais communiquer des idées à cet égard à tous les membres du comité pour que nous ayons la chance d'y réfléchir, d'en faire part à nos leaders respectifs, entendre leurs conseils et intervenir en conséquence.

**Le sénateur Jaffer :** Par le passé, le défi, c'était que nous sommes un comité spécial et que nous nous réunissons seulement lorsque nous sommes saisis d'une mesure législative ou d'une étude spéciale. Il se peut que nous ayons à convaincre nos leaders que le comité devrait être maintenu.

**Le président :** Je pense que c'est correct, mais je remercie nos leaders respectifs d'approuver l'ordre de renvoi général selon lequel le Comité sénatorial spécial sur l'antiterrorisme devrait examiner des questions relatives à l'antiterrorisme. C'est un renvoi distinct de celui que nous avons pour ce projet de loi, et il serait également distinct de celui que nous pourrions avoir pour les projets de loi C-14 et C-17, qui sont en train de faire leur chemin à la Chambre basse.

**Le sénateur Tkachuk :** Le sénateur Furey était le critique en ce qui a trait au projet de loi S-7, et lui et moi avons très bien travaillé. Il s'agit du deuxième comité auquel je siège avec le sénateur Furey, et nous n'avons jamais voté différemment en deux ans. J'aimerais le remercier, mais je veux également dire que si nous avions eu le contrôle au Sénat aujourd'hui, nous n'aurions probablement pas procédé au vote et nous rentrerions à la maison demain matin.

**Le président :** Le risque que nos deux leaders veulent limiter, c'est que la bonne volonté et la coopération s'envolent et que ce soit épidémique. Ils s'en inquiéteront, mais ici, nous pouvons le célébrer aussi longtemps que nous le pourrons.

**Le sénateur Tkachuk :** Quelques minutes, je crois.

**Le sénateur Dallaire :** Le sénateur Wallin n'est pas ici, mais, en tant que vice-président du Comité de la défense nationale et de la sécurité, je veux soulever qu'à l'automne, nous pourrions envisager la possibilité que les deux comités se réunissent pour discuter du dossier entourant Air India. Il n'y a pas eu de discussion pour déterminer si le Comité de la défense nationale et de la sécurité ou le Comité spécial sur l'antiterrorisme devrait prendre les devants. Cette discussion devrait avoir lieu avant que nous mettions la dernière main à notre programme.

**Le président :** Pour être juste envers votre président, qui a malheureusement été retardé aujourd'hui, elle a soulevé la possibilité que les deux comités se réunissent. Il faudrait

and the chairs and deputy chairs of the two committees would probably have to meet together to consider how that might proceed. Certainly, this particular chair would be open to that idea because many of the people who sit on this committee also sit on the other committee and it would be a productive use of everyone's time.

**Senator Dallaire:** Perhaps we can note that it should be brought forward, because the National Security and Defence Committee has a continuum of which this is a component, and perhaps the leadership thereof should be notified of this plan of action.

**The Chair:** It is in the minutes now.

**Senator Tkachuk:** Until we solve the budget problem, the committees can merge.

**The Chair:** Let us not go down that road just now.

Colleagues, I would entertain a motion to adjourn.

**Senator Furey:** I so move, Mr. Chair.

**The Chair:** This committee stands adjourned until the call of the chair in the fall.

(The committee adjourned.)

probablement que nos leaders interviennent et que les présidents et les vices-présidents des deux comités se rencontrent pour examiner la façon de procéder. Pour ma part, je serais ouvert à l'idée car un grand nombre de personnes qui siègent à ce comité siègent aussi à l'autre, et ce serait une utilisation productive du temps de tout le monde.

**Le sénateur Dallaire :** Nous pouvons peut-être noter que l'idée devrait être présentée, car cela fait partie du continuum du Comité de la sécurité nationale et de la défense, et les leaders devraient donc être informés du plan d'action.

**Le président :** C'est inscrit au compte rendu maintenant.

**Le sénateur Tkachuk :** Jusqu'à ce que nous réglions le problème du budget, les comités peuvent fusionner.

**Le président :** Attendons un peu avant de nous lancer dans cette voie.

Chers collègues, je suis prêt à recevoir une motion d'ajournement.

**Le sénateur Furey :** J'en fais la proposition, monsieur le président.

**Le président :** Les travaux du comité sont suspendus jusqu'à nouvelle convocation de la présidence à l'automne.

(La séance est levée.)

---





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

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

---

WITNESSES

**Monday, July 5, 2010**

*Foreign Affairs and International Trade Canada:*

David Sproule, Deputy Legal Adviser, Director General, Legal Affairs Bureau;

Hugh Adsett, Director, Criminal, Security and Diplomatic Law Division.

*Canadian Coalition Against Terror:*

Aaron Blumenfeld, Counsel;

Sheryl Saperia, Senior Advisor.

*As an individual:*

Victor D. Comras (by video conference).

*Public Safety Canada:*

Agnès Lévesque, Counsel, Legal Services.

TÉMOINS

**Le lundi 5 juillet 2010**

*Affaires étrangères et Commerce international Canada :*

David Sproule, juriconsulte adjoint, directeur général, Direction des affaires juridiques;

Hugh Adsett, directeur, Direction du droit criminel, de la sécurité et des traités.

*Canadian Coalition Against Terror :*

Aaron Blumenfeld, avocat;

Sheryl Saperia, conseillère principale.

*À titre personnel :*

Victor D. Comras (par vidéoconférence).

*Sécurité publique Canada :*

Agnès Lévesque, avocate, Services juridiques.

