

SENATE



SÉNAT

CANADA

First Session  
Forty-first Parliament, 2011-12-13

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

LEGAL AND  
CONSTITUTIONAL  
AFFAIRS

*Chair:*

The Honourable BOB RUNCIMAN

---

Monday, March 25, 2013  
Tuesday, March 26, 2013  
Wednesday, March 27, 2013

---

Issue No. 33

*First and second (final) meetings on:*

Bill C-55, An Act to amend the Criminal Code

*Third meeting on:*

Bill C-37, An Act to amend the Criminal Code

---

INCLUDING:

THE TWENTY-THIRD REPORT OF THE  
COMMITTEE  
(Bill C-55, An Act to amend the Criminal Code)

---

WITNESSES:

*(See back cover)*

Première session de la  
quarante et unième législature, 2011-2012-2013

---

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

AFFAIRES JURIDIQUES  
ET  
CONSTITUTIONNELLES

*Président :*

L'honorable BOB RUNCIMAN

---

Le lundi 25 mars 2013  
Le mardi 26 mars 2013  
Le mercredi 27 mars 2013

---

Fascicule n° 33

*Première et deuxième (dernière) réunions concernant :*

Le projet de loi C-55, Loi modifiant le Code criminel

*Troisième réunion concernant :*

Le projet de loi C-37, Loi modifiant le Code criminel

---

Y COMPRIS :

LE VINGT-TROISIÈME RAPPORT  
DU COMITÉ  
(Le projet de loi C-55, Loi modifiant le Code criminel)

---

TÉMOINS :

*(Voir à l'endos)*

STANDING SENATE COMMITTEE ON  
LEGAL AND CONSTITUTIONAL  
AFFAIRS

The Honourable Bob Runciman, *Chair*

The Honourable Joan Fraser, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Baker, P.C.	Jaffer
Batters	Joyal, P.C.
Boisvenu	* LeBreton, P.C.
* Cowan	(or Carignan)
(or Tardif)	McIntyre
Dagenais	Rivest
Frum	White

\*Ex officio members

(Quorum 4)

*Changes in membership of the committee:*

Pursuant to rule 12-5, membership of the committee was amended as follows:

The Honourable Senator Frum replaced the Honourable Senator Ogilvie (*March 27, 2013*).

The Honourable Senator White replaced the Honourable Senator Beyak (*March 27, 2013*).

The Honourable Senator Beyak replaced the Honourable Senator White (*March 26, 2013*).

The Honourable Senator Boisvenu replaced the Honourable Senator Enverga (*March 26, 2013*).

The Honourable Senator Ogilvie replaced the Honourable Senator Buth (*March 25, 2013*).

The Honourable Senator Enverga replaced the Honourable Senator Boisvenu (*March 25, 2013*).

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
AFFAIRES JURIDIQUES ET  
CONSTITUTIONNELLES

*Président* : L'honorable Bob Runciman

*Vice-présidente* : L'honorable Joan Fraser

et

Les honorables sénateurs :

Baker, C.P.	Jaffer
Batters	Joyal, C.P.
Boisvenu	* LeBreton, C.P.
* Cowan	(ou Carignan)
(ou Tardif)	McIntyre
Dagenais	Rivest
Frum	White

\* Membres d'office

(Quorum 4)

*Modifications de la composition du comité :*

Conformément à l'article 12-5 du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

L'honorable sénatrice Frum a remplacé l'honorable sénateur Ogilvie (*le 27 mars 2013*).

L'honorable sénateur White a remplacé l'honorable sénatrice Beyak (*le 27 mars 2013*).

L'honorable sénatrice Beyak a remplacé l'honorable sénateur White (*le 26 mars 2013*).

L'honorable sénateur Boisvenu a remplacé l'honorable sénateur Enverga (*le 26 mars 2013*).

L'honorable sénateur Ogilvie a remplacé l'honorable sénatrice Buth (*le 25 mars 2013*).

L'honorable sénateur Enverga a remplacé l'honorable sénateur Boisvenu (*le 25 mars 2013*).

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the *Journals of the Senate*, Thursday, March 21, 2013:

Second reading of Bill C-55, An Act to amend the Criminal Code.

The Honourable Senator Batters moved, seconded by the Honourable Senator Oh, that the bill be read the second time.

After debate,

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

The bill was then read the second time.

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

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

*Le greffier du Sénat,*

Gary W. O'Brien

*Clerk of the Senate*

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des *Journaux du Sénat* du jeudi 21 mars 2013 :

Deuxième lecture du projet de loi C-55, Loi modifiant le Code criminel.

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

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

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

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

La motion, mise aux voix, est adoptée.

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Monday, March 25, 2013  
(76)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 2:01 p.m., in room 160-S, Centre Block, the chair, the Honourable Bob Runciman, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Baker, P.C., Batters, Dagenais, Enverga, Fraser, Jaffer, Joyal, P.C., McIntyre, Ogilvie, Rivest, Runciman and White (12).

*In attendance:* Lyne Casavant 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, March 21, 2013, the committee began its consideration of Bill C-55, An Act to amend the Criminal Code.

**WITNESSES:***Justice Canada:*

Donald Piragoff, Senior Assistant Deputy Minister;  
Karen Audcent, Senior Counsel, Criminal Law Policy Section.

*Office of the Privacy Commissioner of Canada:*

Chantal Bernier, Assistant Privacy Commissioner;  
Patricia Kosseim, Senior General Counsel, Director General.

*Canadian Council of Criminal Defence Lawyers:*

Russell Silverstein, Representative.

*Canadian Civil Liberties Association:*

Michael Rosenberg, Legal Counsel.

*Canadian Association of Chiefs of Police:*

Warren Lemcke, Deputy Chief Constable, Vancouver Police Department (by video conference).

The chair made an opening statement.

Mr. Piragoff and Ms. Audcent answered questions.

At 2:45 p.m., the committee suspended.

At 2:50 p.m., the committee resumed.

Ms. Bernier made a statement and, together with Ms. Kosseim, answered questions.

At 3:22 p.m., the committee suspended.

At 3:27 p.m., the committee resumed.

**PROCÈS-VERBAUX**

OTTAWA, le lundi 25 mars 2013  
(76)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 14 h 1, dans la pièce 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Bob Runciman (*président*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Baker, C.P., Batters, Dagenais, Enverga, Fraser, Jaffer, Joyal, C.P., McIntyre, Ogilvie, Rivest, Runciman et White (12).

*Également présentes :* Lyne Casavant 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 21 mars 2013, le comité entreprend son étude du projet de loi C-55, Loi modifiant le Code criminel.

**TÉMOINS :***Justice Canada :*

Donald Piragoff, sous-ministre adjoint principal;  
Karen Audcent, avocate-conseil, Section de la politique en matière de droit pénal.

*Commissariat à la protection de la vie privée du Canada :*

Chantal Bernier, commissaire adjointe à la protection de la vie privée;  
Patricia Kosseim, avocate générale principale, directrice générale.

*Conseil canadien des avocats de la défense :*

Russell Silverstein, représentant.

*Association canadienne des libertés civiles :*

Michael Rosenberg, conseiller juridique.

*Association canadienne des chefs de police :*

Warren Lemcke, chef de police adjoint, Service de police de Vancouver (par vidéoconférence).

Le président prend la parole.

M. Piragoff et Mme Audcent répondent aux questions.

À 14 h 45, la séance est suspendue.

À 14 h 50, la séance reprend.

Mme Bernier fait un exposé puis, avec Mme Kosseim, répond aux questions.

À 15 h 22, la séance est suspendue.

À 15 h 27, la séance reprend.

Mr. Silverstein and Mr. Rosenberg each made a statement and answered questions.

At 4:13 p.m., the committee suspended.

At 4:21 p.m., the committee resumed.

Deputy Chief Constable Lemcke made a statement and answered questions.

At 4:59 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

*ATTEST:*

OTTAWA, Tuesday, March 26, 2013  
(77)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 9:03 a.m., in room 256-S, Centre Block, the chair, the Honourable Bob Runciman, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Baker, P.C., Batters, Beyak, Boisvenu, Dagenais, Fraser, Jaffer, Joyal, P.C., McIntyre, Ogilvie, Runciman, and White (12).

*In attendance:* Lyne Casavant 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, March 21, 2013, the committee continued its consideration of Bill C-55, An Act to amend the Criminal Code.

*WITNESSES:*

*Justice Canada:*

Carole Morency, Acting Director General and Senior General Counsel, Criminal Law Policy Section;

Karen Audcent, Senior Counsel, Criminal Law Policy Section.

It was agreed that the committee proceed to clause-by-clause consideration of Bill C-55, An Act to amend the Criminal Code.

It was agreed that the title stand postponed.

It was agreed that clause 1, which contains the alternative title be postponed.

The chair asked whether clause 2 shall carry.

The officials from Justice Canada were called to the table and answered questions from time to time.

After debate, it was agreed that clause 2 carry.

It was agreed that clause 3 carry.

M. Silverstein et M. Rosenberg font chacun un exposé, puis répondent aux questions.

À 16 h 13, la séance est suspendue.

À 16 h 21, la séance reprend.

Le chef de police adjoint Lemcke fait un exposé, puis répond aux questions.

À 16 h 59, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTESTÉ :*

OTTAWA, le mardi 26 mars 2013  
(77)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 9 h 3, dans la pièce 256-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Bob Runciman (*président*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Baker, C.P., Batters, Beyak, Boisvenu, Dagenais, Fraser, Jaffer, Joyal, C.P., McIntyre, Ogilvie, Runciman, et White (12).

*Également présentes :* Lyne Casavant 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 21 mars 2013, le comité poursuit son étude du projet de loi C-55, Loi modifiant le Code criminel.

*TÉMOINS :*

*Justice Canada :*

Carole Morency, directrice générale et avocate générale principale par intérim, Section de la politique en matière de droit pénal;

Karen Audcent, avocate-conseil, Section de la politique en matière de droit pénal.

Il est convenu que le comité procède à l'étude article par article du projet de loi C-55, Loi modifiant le Code criminel.

Il est convenu de reporter l'étude du titre.

Il est convenu de reporter l'étude de l'article 1, qui contient le titre abrégé.

Le président demande si l'article 2 est adopté.

Les représentantes de Justice Canada sont invitées à la table et répondent à des questions de temps à autre.

Après débat, il est convenu d'adopter l'article 2.

Il est convenu d'adopter l'article 3.

It was agreed that clause 4 carry.

The chair asked whether clause 5 shall carry.

After debate, it was agreed that clause 5 carry, on division.

The chair asked whether clause 6 shall carry.

After debate, it was agreed that clause 6 carry, on division.

The chair asked whether clause 7 shall carry.

At 9:45 a.m. the Honourable Senator Beyak replaced the Honourable Senator White as a member of the committee.

After debate, it was agreed that clause 7 carry, on division.

The chair asked whether clause 1, which contains the alternative title shall carry.

After debate, it was agreed that clause 1, which contains the alternative title carry, on division.

It was agreed that the title carry.

It was agreed that the bill carry, on division.

It was agreed that the chair report the bill to the Senate.

At 9:54 a.m., the committee adjourned to the call of the chair.

*ATTEST:*

OTTAWA, Wednesday, March 27, 2013  
(78)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 4:16 p.m., in room 257, East Block, the chair, the Honourable Bob Runciman, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Batters, Boisvenu, Dagenais, Fraser, Frum, Jaffer, Joyal, P.C., McIntyre, Rivest, Runciman, and White (11).

*In attendance:* Lyne Casavant and Julia Nichol, 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 Tuesday, March 5, 2013, the committee continued its consideration of Bill C-37, An Act to amend the Criminal Code. (*For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 31*).

*WITNESSES:*

*Office of the Federal Ombudsman for Victims of Crime:*

Il est convenu d'adopter l'article 4.

Le président demande si l'article 5 est adopté.

Après débat, il est convenu d'adopter l'article 5, avec dissidence.

Le président demande si l'article 6 est adopté.

Après débat, il est convenu d'adopter l'article 6, avec dissidence.

Le président demande si l'article 7 est adopté.

À 9 h 45, l'honorable sénatrice Beyak remplace l'honorable sénateur White à titre de membre du comité.

Après débat, il est convenu d'adopter l'article 7, avec dissidence.

Le président demande si l'article 1, qui contient le titre abrégé, est adopté.

Après débat, il est convenu d'adopter l'article 1, qui contient le titre abrégé, avec dissidence.

Il est convenu d'adopter le titre.

Il est convenu d'adopter le projet de loi, avec dissidence.

Il est convenu que le président fasse rapport du projet de loi au Sénat.

À 9 h 54, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTESTÉ :*

OTTAWA, le mercredi 27 mars 2013  
(78)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 16 h 16, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Bob Runciman (*président*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Batters, Boisvenu, Dagenais, Fraser, Frum, Jaffer, Joyal, C.P., McIntyre, Rivest, Runciman et White (11).

*Également présentes :* Lyne Casavant et Julia Nichol, 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 mardi 5 mars 2013, le comité poursuit son étude du projet de loi C-37, Loi modifiant le Code criminel. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 31 des délibérations du comité.*)

*TÉMOINS :*

*Bureau de l'ombudsman des victimes d'actes criminels :*

Sue O'Sullivan, Federal Ombudsman for Victims of Crime;

*Victims of Violence Canadian Centre for Missing Children:*

Sharon Rosenfeldt, President.

*Association of Families of Persons Assassinated or Disappeared:*

Michel Surprenant, President.

The chair made an opening statement.

Ms. O'Sullivan made a statement and answered questions.

At 5:04 p.m., the committee suspended.

At 5:10 p.m., the committee resumed.

Ms. Rosenfeldt and Mr. Surprenant each made a statement and answered questions.

At 6:01 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

*ATTEST:*

Sue O'Sullivan, ombudsman fédérale des victimes d'actes criminels.

*Victims of Violence Canadian Centre for Missing Children :*

Sharon Rosenfeldt, présidente.

*Association des familles de personnes assassinées ou disparues :*

Michel Surprenant, président.

Le président prend la parole.

Mme O'Sullivan fait un exposé, puis répond aux questions.

À 17 h 4, la séance est suspendue.

À 17 h 10, la séance reprend.

Mme Rosenfeldt et M. Surprenant font chacun un exposé, puis répondent aux questions.

À 18 h 1, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTESTÉ :*

*La greffière du comité,*

Shaila Anwar

*Clerk of the Committee*

**REPORT OF THE COMMITTEE**

Tuesday, March 26, 2013

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

**TWENTY-THIRD REPORT**

Your committee, to which was referred Bill C-55, An Act to amend the Criminal Code, has, in obedience to the order of reference of Thursday, March 21, 2013, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

**RAPPORT DU COMITÉ**

Le mardi 26 mars 2013

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

**VINGT-TROISIÈME RAPPORT**

Votre comité, auquel a été renvoyé le projet de loi C-55, Loi modifiant le Code criminel, a, conformément à l'ordre de renvoi du jeudi 21 mars 2013, examiné ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

*Le président,*

**BOB RUNCIMAN**

*Chair*



**EVIDENCE**

OTTAWA, Monday, March 25, 2013

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-55, An Act to amend the Criminal Code, met this day at 2:01 p.m. to give consideration to the bill.

**Senator Bob Runciman** (*Chair*) in the chair.

[*English*]

**The Chair:** Good afternoon and welcome colleagues, invited guests and members of the general public who are following today's proceedings of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

We are meeting today to continue our consideration of Bill C-55, An Act to amend the Criminal Code, the response to the Supreme Court of Canada Decision in *R. v. Tse* act. As a reminder to those watching, these committee hearing are open to the public and also available via webcast on the parl.gc.ca website. You can find more information on the schedule of witnesses on the website under "Senate Committees."

For our first panel today, we will welcome back, from Justice Canada, Donald Piragoff, Senior Assistant Deputy Minister; and Karen Audcent, Senior Counsel, Criminal Law Policy Section. They have no opening statements, so we will immediately begin with questions, starting with the deputy chair of the committee, Senator Fraser.

**Senator Fraser:** Good afternoon. Thank you very much for being here. It is very helpful.

I have been trying to get the various bits and pieces of this bill straight in my mind, and I would like to ask, in particular, about the annual reports. It seems to me, unless I have missed something, that we are asking for the federal report of the minister to be substantially more detailed than the provincial reports about what the provincial police have done. Am I right about that? Set me straight.

**Karen Audcent, Senior Counsel, Criminal Law Policy Section, Justice Canada:** They are the same. It is just that the way it is drafted might lead you to believe that because it is cross-referencing the federal, which has all the details.

**Senator Fraser:** Okay, into the details. The details sound really quite detailed; they run on for a bit over a page. However, one of the things that strikes me and that would be very interesting for us in Parliament to know is how many of these interceptions do not result in charges or in further investigation of things that come to light through the use of the wiretaps. Why was that not included? I mean, in other words, the ones that do not work, the ones that turn out to be false alarms.

**TÉMOIGNAGES**

OTTAWA, le lundi 25 mars 2013

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi C-55, Loi modifiant le Code criminel, se réunit aujourd'hui, à 14 h 1, pour examiner le projet de loi.

**Le sénateur Bob Runciman** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**Le président :** Bonjour. Je souhaite la bienvenue à mes collègues, à nos invités et aux membres du public qui assistent aujourd'hui aux délibérations du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

Nous nous réunissons aujourd'hui pour poursuivre l'examen du projet de loi C-55, Loi modifiant le Code criminel, qui donne suite à la décision de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *R. c. Tse*. Je rappelle aux personnes qui suivent nos délibérations que les séances du comité sont ouvertes au public et sont également offertes en webdiffusion sur le site web parl.gc.ca. Vous trouverez également de plus amples renseignements sur la comparution des témoins sous la rubrique « Comités du Sénat ».

Pour notre première table ronde, nous accueillons à nouveau, de Justice Canada, Donald Piragoff, sous-ministre adjoint principal; et Karen Audcent, avocate-conseil, Section de la politique en matière de droit pénal. Ils n'ont pas de remarques liminaires à faire, alors nous allons immédiatement passer aux questions, en commençant par la vice-présidente du comité, la sénatrice Fraser.

**La sénatrice Fraser :** Bonjour. Merci beaucoup d'être ici. Votre aide nous est très précieuse.

J'essaie de mettre de l'ordre dans ma tête avec tous les différents petits éléments de ce projet de loi et j'aimerais vous poser une question qui porte précisément sur les rapports annuels. Il me semble, à moins que j'aie manqué quelque chose, que nous demandons au ministre de soumettre un rapport fédéral qui est substantiellement plus détaillé que les rapports provinciaux sur les mesures prises par la police provinciale. Ai-je raison? Éclairez-moi.

**Karen Audcent, avocate-conseil, Section de la politique en matière de droit pénal, Justice Canada :** Ces rapports contiennent les mêmes détails. Si vous avez cette impression, c'est simplement parce que le libellé fait un renvoi au rapport fédéral, lequel contient tous les détails.

**La sénatrice Fraser :** D'accord, passons aux détails. Les détails m'ont l'air assez précis; on en parle sur plus d'une page. Toutefois, une des choses qui me frappent, et ce serait très intéressant pour nous au Parlement de savoir, c'est combien de ces interceptions n'aboutissent pas à des accusations ni même à des enquêtes plus poussées sur des choses qui sont mises au jour grâce à l'utilisation de ces tables d'écoute. Pourquoi ces interceptions n'ont-elles pas été incluses? Je veux dire par là celles qui ne fonctionnent pas, celles qui s'avèrent être de fausses alarmes.

**Donald Piragoff, Senior Assistant Deputy Minister, Justice Canada:** Thank you, senator. It is kind of hard to report on a negative because a negative can be an infinite number. If you look at the reporting scheme, in the first paragraph, it says that all persons who have been the object of an interception shall be notified.

**Senator Fraser:** It was the reports to Parliament I was talking about.

**Mr. Piragoff:** Oh. It will all be included in the report. You have to report to Parliament on the total number of persons who were intercepted, and then there are some subcategories that say that if that led to police laying charges, report on that. If that led to charges being prosecuted, then report on that. Those are actual positive things that happen that you can report on, but if nothing happened, you are reporting on a negative. It is easy to calculate the negatives. If you know the number of interceptions you had and then subtract the ones charged, then you know that that is what was not charged.

**Senator Fraser:** I originally thought they were just going to make us do the arithmetic. However, if one interception leads to more than one criminal proceeding against more than one person, for example, and we do not know, that is, I do not see here — maybe I am misreading again, which is possible — enough information for me to figure out, when these reports come back to Parliament, how many of the interceptions actually were, in some way, productive for the justice system, leading to offences or further investigations or whatever, and how many turned out to be blind alleys or false alarms, as I said. Can you tell me how I could extract that information from these reports?

**Mr. Piragoff:** As I said, it is hard to report on a negative. I am not talking just about the section 184.4 interceptions because what we have tried to do is mirror the reporting scheme for section 184.4 based on the regular wiretap under section 186 or section 188, the normal case where you actually have authorization.

What happens sometimes in a wiretap situation is that you start with a wiretap of a certain individual — his telephone. Nothing comes out of that conversation related to that individual, but, because of what other people say, you then start another investigation of someone else. It quite often happens with drug transactions. You put a tap on someone, and the end result is that nothing ever happened to the person the tap was on. However, as a result of conversations by that person with others, you start having other investigations. Some of those other investigations might actually lead to the charges, so that is why I am saying it is

**Donald Piragoff, sous-ministre adjoint principal, Justice Canada :** Merci, madame la sénatrice. Il est difficile de faire rapport sur un fait non accompli, car il peut s'agir d'un chiffre infini. Si vous regardez la partie sur les rapports, au premier paragraphe, on dit que toutes les personnes qui ont fait l'objet d'une interception doivent en être avisées.

**La sénatrice Fraser :** Je parlais des rapports au Parlement.

**M. Piragoff :** Ah, je vois. Tout sera inclus dans le rapport. On doit faire rapport au Parlement du nombre total de personnes qui ont fait l'objet d'une interception et ensuite, il y a certaines sous-catégories; si l'interception a mené la police à porter des accusations, il faut en faire rapport. Si elle a donné lieu à des poursuites, il faut également en faire rapport. Bref, il s'agit de faits accomplis, c'est-à-dire des choses qui se produisent réellement et sur lesquelles on doit faire rapport, mais si rien ne se passe, on fait rapport sur un incident qui ne s'est pas produit. Il est facile de calculer les interceptions qui n'ont abouti à rien. Si on connaît le nombre total d'interceptions et qu'on y soustrait ensuite celles qui ont fait l'objet de poursuites, on saura alors ce qui n'a pas fait l'objet de poursuites.

**La sénatrice Fraser :** Au départ, je pensais qu'on allait simplement nous laisser faire le calcul. Toutefois, supposons qu'une interception mène à plus d'une poursuite pénale contre plus d'une personne; dans ce cas-là, les rapports présentés au Parlement ne nous permettront pas de savoir combien de ces interceptions ont été, en quelque sorte, réellement productives pour le système judiciaire, c'est-à-dire combien ont mené à des infractions, à des enquêtes plus poussées, et cetera, et combien se sont avérées des impasses ou de fausses alarmes, comme je l'ai dit. En tout cas, je ne vois pas ici suffisamment de renseignements à ce sujet — peut-être que j'ai mal lu encore une fois, ce qui est possible. Pourriez-vous m'indiquer comment on pourrait extraire ces renseignements de ces rapports?

**M. Piragoff :** Comme je l'ai dit, il est difficile de faire rapport sur un fait non accompli. Je ne parle pas uniquement des interceptions prévues à l'article 184.4, car ce que nous avons essayé de faire, c'est de reproduire les modalités de présentation de rapports pour l'article 184.4, d'après l'interception des communications régulières aux termes de l'article 186 ou de l'article 188, c'est-à-dire les cas normaux dans lesquels on doit effectivement obtenir une autorisation.

Ce qui arrive parfois dans des cas d'interception de communications, c'est qu'on commence par mettre sur écoute une personne — plus précisément, son téléphone. En écoutant la conversation, on ne trouve rien de probant sur cette personne, mais en raison de ce que d'autres personnes ont dit, on commence alors une nouvelle enquête sur quelqu'un d'autre. Cela arrive assez souvent dans le cas de transactions de stupéfiants. On met quelqu'un sur écoute et, au bout du compte, rien n'arrive à la personne qui a fait l'objet de l'interception. Toutefois, de fil en aiguille, à la suite de conversations entre cette personne et

hard to report on the negatives — because how many negatives do you have? Everyone who called that telephone number and is subsequently never charged becomes a negative.

**Senator Fraser:** I was not thinking of the persons involved. I was thinking of the actual interception by the police officer. How many of those would be productive in some way? How many would consist of you listening and realizing that not only does the direct target have nothing to do with this case but nor does anyone else that he is talking to, and that book is closed and set aside? The police will know this, will they not?

**Ms. Audcent:** We have tried to have it be as consistent as possible with the existing reporting scheme. What we have put forward in Bill C-55 for the reporting scheme is a mirror of what we have right now. Right now, in terms of the reporting for normal wiretaps, the focus has always been, as Mr. Piragoff mentioned, on what positively is happening — in other words, how many wiretaps were done, how many led to prosecutions and how many gave information that later led to something else. You can see that in the list.

What will happen practically for the authorities responsible for complying with these reporting requirements is that they will just be doing what they do now, in terms of reporting, but they will have to add section 184.4 reporting into the existing practices. We really did try for a very consistent approach with the existing practice and the information that you are talking about in terms of what did not occur. You can maybe draw some inferences from the global numbers versus the numbers that did actually lead somewhere. I think it is a fair point that the math may not always be obvious, but that is the system we have now and we are trying to continue that but moving into section 184.4.

**Senator Fraser:** The next time you suggest changes you might suggest that the whole system include this.

**Ms. Audcent:** Yes, and we did not do a whole revamp.

**Senator Batters:** Thank you for coming today and helping us with this important piece of legislation. Could you please describe for us what the normal judicial oversight process is for wiretapping?

**Ms. Audcent:** Your normal process for wiretap is your sections 185 and 186 process, so there is a fair bit involved: You have to be in a position to demonstrate to the court that other methods were not feasible to use; you have to explain the grounds, obviously; you have to explain what you are going to do, who the targets are,

d'autres, on entame d'autres enquêtes. Certaines de ces enquêtes peuvent en fait mener à des accusations; voilà pourquoi je dis qu'il est difficile de faire rapport sur un fait non accompli — car comment peut-on en faire le calcul? Toutes les personnes qui ont appelé ce numéro de téléphone et qui par la suite n'ont jamais fait l'objet d'accusation aboutissent à un résultat négatif.

**La sénatrice Fraser :** Je ne pensais pas aux personnes impliquées. Je pensais au nombre réel d'interceptions faites par les policiers. Combien d'entre elles seraient en réalité productives? Dans combien de cas vous êtes-vous rendu compte, après la mise sur écoute, que non seulement la cible directe n'a rien à voir avec cette affaire, mais que ses interlocuteurs n'y ont rien à voir non plus, ce qui fait que vous devez fermer le dossier et le mettre de côté? La police doit savoir cela, n'est-ce pas?

**Mme Audcent :** Nous avons essayé de faire en sorte que ce soit le plus conforme possible aux modalités de présentation de rapports qui sont en vigueur. La disposition en matière de présentation de rapports que l'on propose dans le projet de loi C-55 reflète ce qui est en vigueur à l'heure actuelle. Pour l'instant, en ce qui concerne les rapports sur les interceptions de communications normales, le point de mire a toujours été, comme l'a mentionné M. Piragoff, sur les résultats positifs — en d'autres termes, combien d'interceptions y a-t-il eu, combien ont mené à des poursuites et combien ont donné des renseignements qui, plus tard, ont mené à quelque chose d'autre. Vous pouvez voir cela dans la liste.

Dans la pratique, les autorités responsables de se conformer à ces exigences de rapports n'auront qu'à poursuivre leurs pratiques actuelles en matière de présentation de rapports, mais elles devront y ajouter l'article 184.4. Nous avons vraiment essayé d'instaurer une démarche très conforme aux pratiques existantes et aux renseignements dont vous parlez, c'est-à-dire les interceptions qui n'ont mené à rien. Vous pouvez peut-être tirer certaines conclusions à partir des chiffres globaux, par rapport aux cas qui ont réellement débouché sur quelque chose. Je pense qu'il est juste de dire que le calcul n'est pas toujours évident, mais c'est le système dont nous disposons à l'heure actuelle, et nous essayons de continuer cette démarche, tout en incluant l'article 184.4.

**La sénatrice Fraser :** La prochaine fois que vous proposerez des changements, vous pourriez peut-être suggérer que tout le système inclut cette information.

**Mme Audcent :** Oui, et nous n'avons pas revu les choses de fond en comble.

**La sénatrice Batters :** Merci d'être venus aujourd'hui et de nous aider avec ce projet de loi important. Pourriez-vous s'il vous plaît nous expliquer quel est le processus de surveillance judiciaire normal pour les interceptions de communications?

**Mme Audcent :** Le processus normal d'écoute électronique est prévu aux articles 185 et 186, et il y a quand même pas mal de conditions à remplir : on doit être en mesure de prouver au tribunal que d'autres méthodes ne pouvaient pas être utilisées; on doit expliquer ses motifs; évidemment, on doit aussi expliquer ce

what methods you are using and this type of thing. All of this information goes before the court in an affidavit, and then the court will make a decision with respect to whether or not they can authorize the use of this intrusive technique. This is obviously quite different from the section 184.4 process, more time consuming, and that is why there is the need for the exigent circumstance in 184.4.

There is also the middle process of section 188, which is an accelerated process for emergency situations. It is not as fulsome as the sections 185 and 186 process I was talking about; it is an abbreviated process, but it only results in an abbreviated authorization for 36 hours in an emergency, and then the courts will be looking at the 185-186 application with a more complete picture, but it allows the courts to authorize something short-term.

Then section 184.4, which is the subject of Bill C-55, is meant to be an even shorter time frame to allow the really rapid response, but the police would immediately start thinking about section 188, sections 185 and 186, going to court, getting that court authorization to permit them to continue if they need to for investigative purposes.

**Mr. Piragoff:** I might add that the normal process also involves specially designated Superior Court judges. These applications are not made to a provincial court judge or a JP; it has to be a Superior Court, and there are certain Superior Court judges who are designated to deal with this.

In addition, an application must be made by specially designated prosecutors, so it is very limited. A normal wiretap authorization process can take days, if not sometimes weeks, just to put together the affidavits. It is a very demanding process. The Supreme Court actually made note of that in its decision in *Tse* to say that because of the normal process that would have to be undertaken, even whether it is the normal section 185 or 186 or the more expedited process under section 188, the time that would take could actually put people's lives in danger. They said that is the reason Parliament created this specific provision in 1993, to deal with the situation where you have to get the wiretap up and running, because if it is a kidnapping or a hostage taking, every second may count with respect to whether those hostages will live or die.

The way it is structured, and the Supreme Court explained it, is that the section 184.4 provision is really to get the wiretap on right away. The police do not need to talk to a judge, there is no need to have approval of a senior designated police officer; get the tap going first and then start doing the paperwork if you think this wiretap will go longer than just for an hour or two. The court was very strong in saying there are inherent time limits built into the process. As time goes on it becomes more and more

qu'on a l'intention de faire, quelles sont les cibles et les méthodes utilisées, entre autres choses. Tous ces renseignements sont soumis au tribunal par voie de déclaration assermentée; ensuite, le tribunal prend sa décision d'autoriser ou non l'utilisation de cette technique intrusive. C'est évidemment assez différent de ce que l'on trouve à l'article 184.4, et cela prend plus de temps. Voilà pourquoi il faut imposer les circonstances exceptionnelles prévues à l'article 184.4.

Il y a également le processus intermédiaire prévu à l'article 188; il s'agit d'un processus accéléré pour des situations d'urgence. Il n'est pas aussi complet que celui des articles 185 et 186 dont je vous ai parlé; c'est un processus abrégé, c'est-à-dire qu'il aboutit uniquement à une autorisation abrégée sur une période de 36 heures en cas d'urgence. Les tribunaux examinent ensuite la demande faite aux termes des articles 185 et 186 avec un dossier plus complet. Bref, ce processus permet aux tribunaux d'autoriser quelque chose à court terme.

Ensuite, l'article 184.4 qui fait l'objet du projet de loi C-55 prévoit un délai encore plus court pour permettre une réponse réellement rapide, mais la police envisagerait alors immédiatement d'invoquer les articles 188, 185 et 186, en vue d'aller devant le tribunal et d'obtenir l'autorisation du tribunal pour lui permettre de continuer l'enquête, si cela s'avère nécessaire.

**M. Piragoff :** J'ajouterais que le processus normal fait appel à un juge spécialement désigné d'une cour supérieure. Ces demandes ne sont pas soumises à un juge d'une cour provinciale ni à un juge de paix; il faut que ce soit un juge d'une cour supérieure, et il y en a certains qui sont désignés pour s'occuper de ces demandes.

En outre, la demande doit être faite par un procureur général spécialement désigné; c'est donc très limité. Pour obtenir une autorisation normale d'interception de communications, il faut parfois plusieurs jours, voire parfois des semaines, rien que pour préparer les affidavits. Il s'agit d'un processus très exigeant. La Cour suprême y a d'ailleurs fait allusion dans son arrêt dans la cause *Tse* en disant qu'en raison du processus normal qui devrait être suivi, même si c'est en application de l'article 185 ou 186, ou du processus plus rapide prévu par l'article 188, le temps nécessaire pourrait en fait mettre en danger la vie des gens. La Cour suprême a précisé que c'était justement pour cette raison que le Parlement avait créé cette disposition précise en 1993, afin de faire face aux situations où il faut procéder immédiatement à une interception de communications. En effet, s'il s'agit d'un enlèvement ou d'une prise d'otages, chaque seconde compte, et c'est une question de vie ou de mort pour les otages.

La Cour suprême a expliqué que la disposition prévue à l'article 184.4 était structurée de manière à permettre une interception immédiate des communications. La police n'a pas besoin de parler à un juge et d'obtenir l'approbation d'un policier désigné supérieur; on installe la table d'écoute et on s'occupe de la procédure administrative après coup, s'il y a lieu de croire que l'interception va durer plus d'une heure ou deux. La cour a déclaré très fermement que des délais inhérents sont prévus dans

reasonable for you to see a judge, and there comes a point in time when once you can see a judge this tap should stop and a new wiretap should start. That is the overall process.

**Senator Batters:** Thank you. That is very helpful.

Some of the organizations that intervened in the *R. v. Tse* decision voiced their support of the amendments being proposed now at the House of Commons Standing Committee on Justice and Human Rights. Would you tell this committee about the support that was received from those organizations?

**Ms. Audcent:** The bill was generally viewed positively by the criminal defence lawyers group that appeared before the House of Commons, the British Columbia Civil Liberties Association. There were also written submissions from the Canadian Bar Association. All of those witnesses essentially said that the bill in their view was making very positive changes and that they felt that it responded to the decision of the Supreme Court. They did make some suggestions for amendments that the House of Commons ultimately did not pursue, but the general view of all of those witnesses was that the bill was a positive step.

**The Chair:** I have a supplementary question, if I may. You were talking about the normal process taking days if not weeks, and I thought that it was primarily because of the requirement that nothing else would work. This is not necessarily related to the bill, but has any thought been given to finding ways to reduce emphasis on the process involved in getting authorization? Is any work being doing in the ministry on that?

**Mr. Piragoff:** The department is reviewing the wiretap provisions with the provinces. One of the ways of getting a wiretap with less paperwork is the provision under section 188. That is the provision that Ms. Audcent mentioned where you do not have to do the full paper process; it can be an oral request. The Supreme Court made it clear it can be an oral request under section 188. It is to a Superior Court judge by a designated police officer, but that tap lasts only up to 36 hours. Again, there is a structure of basically saying under section 184.4 get the wiretap going right away if it is an emergency situation. Then there is another type of wiretap you can get under section 188 orally before a judge that will last for 36 hours. If you have to go beyond that then you should be moving into a full-blown interception authorization.

le processus. Plus le temps passe, plus il devient raisonnable de faire appel à un juge, auquel cas on devrait mettre fin à l'interception et entamer une nouvelle interception de communications. Tel est le processus général.

**La sénatrice Batters :** Merci. C'est très utile.

Certaines des organisations qui sont intervenues dans la décision *R. c. Tse* ont exprimé leur appui aux amendements qui sont actuellement proposés au Comité permanent sur la justice et les droits de la personne de la Chambre des communes. Pourriez-vous nous indiquer le genre de soutien qu'ont témoigné ces organisations?

**Mme Audcent :** De façon générale, le projet de loi a été accueilli positivement par le groupe d'avocats de la défense en droit criminel qui a comparu devant la Chambre des communes, la British Columbia Civil Liberties Association. On a également reçu des mémoires de l'Association du Barreau canadien. Essentiellement, tous ces témoins ont indiqué que le projet de loi apportait, selon eux, des changements très positifs et qu'il répondait à la décision de la Cour suprême. Ils ont formulé certaines suggestions d'amendements que la Chambre des communes n'a finalement pas adoptés, mais de manière générale, tous ces témoins estimaient que le projet de loi était une mesure positive.

**Le président :** J'ai une question supplémentaire, si vous me le permettez. Vous avez expliqué que le processus normal prend des jours, voire des semaines, et je me suis dit que c'était principalement à cause de l'exigence de démontrer que rien d'autre ne pourrait fonctionner. Ma question ne se rapporte pas nécessairement au projet de loi, mais n'avons-nous jamais pensé à trouver des façons de réduire l'importance accordée au processus qu'il faut suivre pour obtenir une autorisation? Y a-t-il du travail qui se fait actuellement là-dessus, au ministère?

**M. Piragoff :** Le ministère est en train d'examiner, en consultation avec les provinces, les dispositions en matière d'interception des communications. Une des façons d'obtenir l'autorisation pour faire des écoutes électroniques avec moins de paperasserie, c'est la disposition prévue à l'article 188, dont Mme Audcent a parlé. Aux termes de cette disposition, on n'a pas besoin de se soumettre à tout le processus administratif; on peut faire une demande verbale. La Cour suprême a clairement dit qu'on pouvait présenter une demande de vive voix aux termes de l'article 188. C'est au juge d'une cour supérieure que le policier désigné doit présenter sa demande, mais cette écoute électronique ne dure que, tout au plus, 36 heures. Encore une fois, l'article 184.4 prévoit une structure qui permet de dire : « Procédez à votre écoute électronique immédiatement, si vous êtes dans une situation d'urgence. » Ensuite, il y a un autre type d'écoute électronique pour lequel on peut obtenir une autorisation en vertu de l'article 188, en en faisant une demande verbale à un juge, et qui durera jusqu'à 36 heures. S'il faut poursuivre l'écoute au-delà de cette limite, on devra alors entamer une procédure intégrale pour obtenir l'autorisation de cette interception.

The reason for all the paperwork is that it really is a question of balancing on the one hand the investigative necessity of the procedure with on the other the privacy rights of Canadians and the individual. Parliament has indicated that the privacy of conversations is a high privacy interest, and that is why all the various safeguards are involved.

**The Chair:** The requirement that nothing has worked or will work is sort of a field day for defence counsel. In any event, I will move on to Senator Baker.

**Senator Baker:** If there are discussions with the provinces, perhaps a suggestion could be made that the whole process could be done by telephone. For years we have had section 487.1 for telewarrants: Any time day or night, seven days a week, 24 hours day, provincial court judges are available throughout this nation to give instantaneous approval in form 5.1 faxed into the police car for authorization. Surely there is a better way of doing it, as the chair suggested, but I do not want you to comment on that. That is an opinion.

I do not know if you want to comment on this question: A lot of Canadians feel that anyone whose telephone has been tapped by the police, any Canadian who has had a listening device put in their home or in their car should be notified after that listening device is taken out or after the tap is taken off the telephone. If they are not charged they should be notified. This bill does not do that. It only does it for the objects.

I notice that the Supreme Court of Canada was very careful in its judgment — boy was it ever careful. The court said, “by those targeted” — the targets. In this bill, it only applies to the targets; it does not apply, as you pointed out earlier, to the dozens of telephones that are tapped, as the former police chief sitting across the way will tell you. There is a basket clause in most warrants or similar provisions — authorizations in order to listen to many people’s telephone conversations. However, those people are not included in this notification process.

Was any suggestion given such that everybody whose telephone has been tapped during an investigation by the police should be notified that they were tapped, even if they were not the target of the authorization?

**Mr. Piragoff:** A target is a telephone number that is intercepted. That is the target. Who uses the telephone is a different question. You target a particular telephone number, which usually belongs to a particular individual, and that becomes the target. People may call that telephone number, but the police do not know who calls the number. All kinds of people

La raison pour laquelle il y a toute cette paperasserie administrative, c’est qu’il s’agit d’établir un véritable équilibre entre, d’un côté, la nécessité de cette procédure dans le cadre d’une enquête et, de l’autre côté, les droits des Canadiens et des particuliers à la vie privée et à la protection des renseignements personnels. Le Parlement a indiqué que le caractère privé des conversations était de la plus haute importance, et c’est pour cela que nous avons les différentes mesures de protection.

**Le président :** L’exigence de prouver que rien n’a fonctionné ou ne pourra fonctionner est, en quelque sorte, le champ d’activité des avocats de la défense. Quoi qu’il en soit, je vais maintenant céder la parole au sénateur Baker.

**Le sénateur Baker :** S’il y a des discussions avec les provinces, on pourrait peut-être proposer que tout le processus se fasse par téléphone. Depuis des années, nous avons l’article 487.1 pour les télémandats : à n’importe quel moment de la journée ou de la nuit, 7 jours sur 7, 24 heures sur 24, des juges de cours provinciales sont disponibles partout au pays pour donner le feu vert sur-le-champ, par le biais du formulaire 5.1 envoyé par télécopieur dans la voiture de police à des fins d’autorisation. Je suis certain qu’il existe une meilleure façon de s’y prendre, comme le président l’a laissé entendre, mais je ne vais pas vous demander de commenter là-dessus. Il s’agit d’une opinion.

Je ne sais pas si vous voulez commenter cette question : un grand nombre de Canadiens pensent que quiconque a fait l’objet d’une interception des communications téléphoniques par la police, tout Canadien dont le domicile ou la voiture ont été mis sur table d’écoute devrait en être avisé, une fois que le dispositif d’écoute est enlevé ou une fois que le téléphone n’est plus sur écoute. S’ils ne font pas l’objet d’accusations, ils devraient en être avisés. Ce projet de loi ne fait pas cela. Il ne le fait que pour les objets.

Je remarque que la Cour suprême du Canada a fait preuve d’une énorme prudence dans son jugement — elle n’aurait pas l’être plus. La cour dit « les personnes visées » — on parle de personnes visées. Ce projet de loi ne s’applique qu’aux personnes visées, et non pas, comme vous l’avez dit tout à l’heure, aux dizaines de téléphones qui sont sur écoute — l’ancien chef de police qui est en face de vous le confirmera. La plupart des mandats comportent une disposition omnibus ou des dispositions semblables — l’autorisation d’écouter les entretiens téléphoniques de bien des gens. Cependant, ces gens-là ne sont pas inclus dans cette procédure de notification.

En ce qui concerne les personnes dont le téléphone a été mis sur écoute dans le cadre d’une enquête de la police, a-t-on proposé qu’elles en soient averties, même si elles n’étaient pas visées par l’autorisation?

**M. Piragoff :** Ce qui est visé, c’est le numéro de téléphone qui est intercepté. C’est la cible. Quant à savoir qui utilise le téléphone, c’est différent. On vise un numéro de téléphone bien précis, qui généralement, appartient à une personne, laquelle devient la cible. Des gens peuvent appeler ce numéro de téléphone, mais la police ne connaît pas leur identité. Toutes

can call a number and do not say, “Hi, my name is so-and-so and I live at such-and-such address. They simply call the number, leave their message or have a conversation.

You do not know who is on the other side of the telephone conversation; and you may never know who is on the other side of the telephone conversation. You cannot give notice to people you do not know. That is why the scheme is basically to say, “Give the notice to people you know.” You know who owns the telephone, because that is the person registered to that telephone number. If they know the identity of the two people talking in a room, the police are obligated to notify them. I was careful when I said that many people can call a telephone number, but they do not become targets.

**Senator Baker:** Yes, they do not become targets. When you look at an authorization under section 186, you find three or four people whose telephones are the targets, and then you find further authorizations to add telephone numbers as people call that number. Then, you have further authorizations to add other persons who call to that number, and some of those are discontinued during the investigation.

I will read one sentence from the Supreme Court of Canada. It is from *Michaud v. Quebec*. Paragraph 118 states:

We would also like to note that this appeal does not raise the issue of the rights of individuals involved in conversations with the target or of third parties who are neither accused persons nor targets whose communications have been intercepted but who have not been notified under s. 196 of the *Criminal Code*.

**Mr. Piragoff:** That is exactly my point. Some people are not notified because they are unknown.

**Senator Baker:** However, their telephone number has been tapped.

**Mr. Piragoff:** If their number has been tapped, then they become a target.

**Senator Baker:** Everybody is notified.

**Mr. Piragoff:** If it becomes a targeted number.

**Senator Baker:** Third parties.

**Mr. Piragoff:** Third parties can be unknown persons, and unknown persons cannot be notified.

**Senator McIntyre:** It is obvious that a number of conditions and constraints are embedded in the language of section 184.4 as it stands. Those conditions and constraints will continue to be part of section 184.4 if Bill C-55 becomes law. For example, the Crown has to prove on balance that those conditions and constraints have been complied with — terms such as reasonable

sortes de gens peuvent appeler un numéro et ils ne disent pas : « Salut, mon nom c’est Untel, et je vis à telle adresse. » Ils appellent tout simplement à ce numéro, laissent un message ou ont une conversation.

On ne sait pas qui est à l’autre bout du fil; et on ne le saura peut-être jamais. On ne peut pas aviser des gens dont on ne connaît pas l’identité. C’est pourquoi le processus prévoit qu’il faut aviser les gens dont on connaît l’identité. On sait qui est le propriétaire du téléphone, parce que c’est la personne enregistrée à ce numéro. Si la police connaît l’identité de deux personnes qui s’entretiennent dans une pièce, elle est obligée de les aviser. J’ai bien fait attention quand j’ai dit que bien des gens peuvent appeler à un numéro de téléphone, mais ils ne deviennent pas pour autant des cibles.

**Le sénateur Baker :** En effet. Dans le cas d’une autorisation aux termes de l’article 186, on constate qu’il y a trois ou quatre personnes dont les téléphones sont visés, et plus loin, on voit qu’il y a d’autres autorisations pour l’ajout de numéros de téléphone au fur et à mesure que des gens appellent à ce numéro. D’autres autorisations suivent, pour ajouter les gens qui téléphonent à ce numéro, et l’écoute de certains téléphones est interrompue au cours de l’enquête.

Je vais lire une phrase tirée de la décision de la Cour suprême du Canada dans l’affaire *Michaud c. Québec*. Au paragraphe 118, on lit ceci :

De plus, nous tenons à souligner que ce pourvoi ne soulève pas la question des droits des interlocuteurs de la cible ou d’un tiers non accusé et non ciblé dont la communication a été interceptée mais qui ne reçoit pas d’avis en vertu de l’art. 196 du Code criminel.

**M. Piragoff :** C’est exactement à cela que je voulais en venir. Certaines personnes ne sont pas avisées parce qu’on n’en connaît pas l’identité.

**Le sénateur Baker :** Toutefois, leur téléphone a été mis sur écoute.

**M. Piragoff :** Si c’est le cas, elles deviennent des cibles.

**Le sénateur Baker :** Tout le monde est avisé.

**M. Piragoff :** Si les interlocuteurs deviennent des cibles.

**Le sénateur Baker :** Les tierces parties.

**M. Piragoff :** Les tierces parties peuvent être des gens dont on ne connaît pas l’identité. Donc, on ne peut pas les aviser.

**Le sénateur McIntyre :** Il est évident que diverses conditions et contraintes sont enchâssées dans l’article 184.4, dans sa forme actuelle. Ces conditions et contraintes resteront partie intégrante de l’article 184.4 si le projet de loi est adopté. Par exemple, la Couronne doit prouver, selon la prépondérance des probabilités, que ces conditions et contraintes ont été respectées — on emploie

and probable ground, reasonable diligence, urgency of a situation, serious harm, and the list goes on — are not vague and form part of the case for the Crown.

On top of that, additional constitutional safeguards have been added to Bill C-55, such as notification, reporting and restricting the use to police officers and to offences listed in section 183 of the code. Are you aware of any other constraints, conditions or constitutional safeguards, other than those I have enumerated, that should form part of Bill C-55?

**Ms. Audcent:** The Supreme Court indicated only that notification would be required for constitutional compliance. As for the other safeguards that have been added, the Supreme Court indicated that the government might want to look at narrowing it from peace officer, but it did not rule on that issue as constitutionally needed. As for the other safeguard of limiting it to section 183 offences and adding reporting requirements, the Supreme Court said it did not consider those to be needed from a constitutional perspective. The bill has put forward a bit more in terms of limiting the section 184.4 authority than what would be constitutionally required based on the *Tse* decision.

**Mr. Piragoff:** May I give a simpler answer to that? It also follows up with the question that Senator Batters asked. There are essentially three baskets of proposals. In one, the court said that this is the constitutional deficiency and that giving notice will cure that deficiency. The government could have stopped there, and there would have been one clause in this bill. However, other issues were raised before the courts. They fall into two categories: the middle category, where the court said that these are good suggestions and proposals but are not constitutionally required. It said that they are good policies and that it is up to Parliament to decide whether to enact them.

Then there was a third category of other issues that the litigants raised in asking the court to rule, such as time limits or fixed period of time. The court basically said that it was not necessary. When asked whether the police officer should keep a record of exactly the reason he or she decided to do the wiretap, the court said it would be nice, but not necessary.

Some witnesses who testified in the other place and probably some witnesses who will appear will talk about some of those items in the third basket, which, as litigants, they wanted the court to accept, but the court did not accept them. Then there is the middle ground where the court said that it is not constitutionally required but is good policy; and they leave it to Parliament to decide policy because that is not the court's job. The only item in the first basket is the notice, and the court said to put the notice

des expressions comme « motifs raisonnables et probables », « diligence raisonnable », « urgence d'une situation », « dommages sérieux », et cetera. Ce ne sont pas des termes vagues, et ils font partie intégrante du dossier pour la Couronne.

Par-dessus le marché, on a ajouté des garanties constitutionnelles supplémentaires au projet de loi C-55, notamment celles qui concernent les avis, la présentation de rapports et la restriction du recours aux policiers et aux infractions énumérées à l'article 183 du code. Est-ce que vous connaissez d'autres contraintes, conditions ou garanties constitutionnelles, à part celles que j'ai déjà énumérées, qui devraient être intégrées au projet de loi C-55?

**Mme Audcent :** La Cour suprême a seulement dit que les avis seraient nécessaires à des fins de conformité à la loi constitutionnelle. Pour ce qui est des autres garanties constitutionnelles qui ont été ajoutées, la Cour suprême a indiqué que le gouvernement aurait intérêt à envisager une définition plus étroite d'agent de la paix, mais elle n'a pas déclaré que c'était nécessaire sous l'angle constitutionnel. Pour ce qui est de l'autre mesure, c'est-à-dire la limitation aux infractions prévues à l'article 183 et l'ajout d'exigences en matière de présentation de rapports, la Cour suprême a jugé que ce n'était pas nécessaire d'un point de vue constitutionnel. Le projet de loi va un peu plus loin que ce qui serait exigé sur le plan constitutionnel, d'après la décision rendue dans l'affaire *Tse*, car il limite davantage les pouvoirs conférés par l'article 184.4.

**M. Piragoff :** Puis-je fournir une réponse plus simple? Cela revient aussi à la question qu'a posée la sénatrice Batters. En gros, il y a trois séries de propositions. Dans la première, la cour a déclaré que c'est une lacune constitutionnelle et que la présentation d'avis réglera cette lacune. Le gouvernement aurait pu s'en tenir à cela, et il y aurait eu un article dans le projet de loi. Cependant, d'autres problèmes ont été soulevés devant les tribunaux. Ils se classent en deux catégories : dans la catégorie intermédiaire, la cour a décrété que ces suggestions et propositions, quoique bonnes, ne sont pas nécessaires sur le plan constitutionnel. Elle a dit que ce sont de bonnes politiques et que c'est au Parlement de décider s'il faut les adopter ou non.

Vient ensuite une troisième catégorie d'autres enjeux qu'ont soulevés les parties quand elles ont demandé à la cour de prendre une décision, notamment en ce qui concerne les délais ou les périodes déterminées. La cour a dit, au fond, que ce n'était pas nécessaire. Quand on lui a demandé si le policier devrait tenir un registre et inscrire les motifs précis de sa décision de mettre quelqu'un sur écoute, la cour a déclaré que ce serait bien, mais que ce n'était pas nécessaire.

Certains témoins qui ont comparu à l'autre endroit, et probablement d'autres qui viendront comparaître, parleront de certains éléments de la troisième série qu'ils voulaient, en tant que parties, faire accepter par la cour, mais que la cour a rejetés. Et puis il y a la solution intermédiaire, que la cour ne juge pas constitutionnellement nécessaire, mais qu'elle qualifie de bonne politique; elle laisse le Parlement en décider, parce que ce n'est pas son rôle à elle. La seule chose qui se trouve dans la première série,



requirement in so it would be constitutionally valid. When you talk about proposals, you should keep in mind what is constitutionally required, what the Supreme Court says is good policy and other good ideas.

This bill is called a response to the Supreme Court of Canada decision in *R. v. Tse* to deal with the constitutional deficiency and with the three or four other proposals that the court said were good policy ideas that Parliament should consider. However, this bill does not deal with all the other issues that could be dealt with in terms of wiretap. I know that this committee wants to get involved and discuss some of these issues because they are policy issues; but the scope of this bill is to deal with that first category of issues and the second category, not the third category. I know that some witnesses who testified in the other place and probably will testify here will want to talk about that third category.

**Senator White:** When I look at the offences listed, I am trying to figure out why there was not a split in those offences: one for exigent circumstances — the wiretap we are discussing today; and one for those that you go to a full authorization for. I am appreciative of the changes, in particular peace officer versus police officer. However, I look at some of these offences and I am challenged knowing that it is police officers only that you would require exigent wiretap — bid rigging and things like that. Was there consideration for that? The one would be a part of the other, but not necessarily inclusive, for example.

**Ms. Audcent:** We took the same approach to 184.4 as we did with the other wiretap provisions by making it an offence in section 183. However, when you look at the preconditions to section 184 and to its use, it is clear that some of the offences listed in section 183 are highly unlikely to ever give rise to the type of scenario where there would be a threat of serious harm to person or property.

**Senator White:** My second question refers to what Senator Baker was saying. I recall doing a wiretap on a pizza shop at a certain time every evening, and we had a requirement to live monitor that number in particular. Might that not be a solution to Senator Baker's concerns, that the judge require a live monitoring provision so that you are not picking up the 75 people who order medium pizzas but only the people who order cocaine with their pizza?

c'est l'avis, et la cour a dit qu'il faudrait énoncer l'exigence en matière d'avis, pour que ce soit constitutionnellement valable. Quand on parle de propositions, il ne faut pas oublier ce qui est exigé sur le plan constitutionnel, ce que la Cour suprême qualifie de bonne politique, et les autres bonnes idées.

Le projet de loi est considéré comme une réponse à la décision de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *R. c. Tse*, pour combler la lacune constitutionnelle et tenir compte des trois ou quatre propositions qui, selon la cour, sont de bonnes idées de politiques que le Parlement devrait envisager. Cependant, le projet de loi ne traite pas de tous les autres problèmes qui pourraient être réglés, en ce qui concerne la mise sur écoute. Je sais que le comité s'intéresse à cet aspect et souhaite en discuter, parce que ce sont des questions stratégiques. Toutefois, le projet de loi vise à régler les enjeux de la première et de la deuxième catégorie, mais pas ceux de la troisième. Je sais que certains témoins qui ont comparu à l'autre endroit et qui témoigneront probablement ici aussi voudront parler de cette troisième catégorie.

**Le sénateur White :** Quand je lis la liste des infractions, j'essaie de comprendre pourquoi on n'a pas divisé ces infractions selon, d'un côté, les situations exceptionnelles — le mode de mise sur écoute dont nous discutons aujourd'hui — et de l'autre, les cas pour lesquels il faut une autorisation en bonne et due forme. Je suis heureux des changements apportés, surtout en ce qui concerne l'agent de la paix par opposition à l'agent de police. Cependant, quand je regarde cette liste d'infractions, j'ai du mal à comprendre que ce sont les policiers, à eux seuls, qui pourraient avoir besoin de mettre un téléphone sur écoute, dans des circonstances exceptionnelles — pour la collusion dans les soumissions, ce genre de choses. Est-ce qu'on y a pensé? L'un pourrait faire partie de l'autre, mais sans nécessairement être inclusif, par exemple.

**Mme Audcent :** Pour l'article 184.4, nous avons adopté la même démarche que pour les autres dispositions relatives à la mise sur écoute; autrement dit, nous en avons faisant une infraction visée à l'article 183. Toutefois, quand on regarde bien les conditions préalables à l'article 184 et à son application, il est clair que certaines des infractions énumérées à l'article 183 sont très peu susceptibles de causer des dommages sérieux à une personne ou à un bien.

**Le sénateur White :** La deuxième question se rapporte à ce que disait le sénateur Baker. Je me souviens d'une pizzeria qu'on mettait sur écoute à une certaine heure tous les soirs, et il nous fallait écouter en direct les appels reçus à ce numéro. Est-ce que ce ne serait pas une solution aux préoccupations du sénateur Baker, c'est-à-dire que les juges imposent l'écoute en direct de façon à ce qu'on ne repère pas les 75 personnes qui commandent une pizza de format moyen, mais seulement les gens qui commandent de la cocaïne avec leur pizza?

**Ms. Audcent:** That does happen. The courts will impose live monitoring in circumstances such as you are describing. Often where it is believed that there will be solicitor-client communications that might be intercepted, the court will impose a live monitoring condition to make sure it is constrained.

**Senator Fraser:** I am puzzled. I am sure there is a good explanation, but I need the explanation.

Starting on page 5, proposed section 196.1, which is about the written notice, sets out, it seems to me, pretty comprehensive grounds in (3) on which an extension of the period before notification is required can be granted by a judge for as much as three years. As you know, I asked the minister about that last week.

Then, proposed subsection 196.1(5) is clearly about serious offences, but I do not see why we need it. Why do you need (5) when (3) seems to be so global in potential reach?

**Ms. Audcent:** The reason for (5) is that in the context of the normal application for the extension you do have to demonstrate that one of the investigations is continuing. However, it is felt that in the context of these organized crime and terrorism offences investigations it is inherent that there may be a need for an extension. If you demonstrate that it is this type of investigation, then you do not have to also demonstrate that the investigation is continuing. That is the distinction.

**Senator Fraser:** Surely if you are asking for an extension, it is because the investigation is continuing, no? Or is this just one of those great and wonderful things where the government likes to have total information at all times about everything that moves?

**Ms. Audcent:** If you look at subsection (3), it is the investigation of the offence to which the interception relates or a subsequent investigation of an offence commenced as a result of information obtained from the investigation referred to in paragraph (a). It is not that anything of any nature is continuing; these specific criteria have to be met. For the other, obviously, as you mentioned, you would have to have something that was ongoing that was relevant, but in the context of terrorism and organized crime, the feeling is that, given the nature of these offences, the specific requirement for the continuing investigation is dispensed with, and that mirrors what is done in the context of section 196.

**Mr. Piragoff:** Also, senator, subsection (5) does say if the judge is of the opinion that the interests of justice warrant granting the application. It is not the government that makes the decision; in the end, the judge has to decide that in the interests of justice it makes sense to grant an extension of notification in terrorism or organized crime cases, which cases can sometimes go on for a long time. With terrorism in particular it sometimes takes a year just to put the plot together.

**Mme Audcent :** Cela arrive. Les tribunaux peuvent imposer l'écoute en direct dans les situations comme celles que vous venez de décrire. Souvent, quand on pense pouvoir intercepter des communications entre l'avocat et son client, le tribunal peut imposer une condition d'écoute en direct pour limiter ces communications.

**La sénatrice Fraser :** Je suis déçue. Je suis sûre qu'il y a une bonne explication, mais j'ai besoin de l'entendre.

À partir de la page 5, on propose l'article 196.1 qui porte sur l'avis écrit; le paragraphe (3) énumère, me semble-t-il, des motifs très exhaustifs pour lesquels un juge peut accorder une prolongation de la période avant qu'un avis soit requis. On parle d'une prolongation d'une durée maximale de trois ans. J'ai interrogé le ministre à ce sujet, la semaine dernière.

Ensuite, au paragraphe 196.1(5), il s'agit clairement d'infractions graves, mais je ne vois pas en quoi c'est nécessaire. Pourquoi a-t-on besoin du paragraphe (5) quand le paragraphe (3) semble pouvoir ratisser tellement large?

**Mme Audcent :** La raison d'être du paragraphe (5), c'est que dans le contexte d'une demande normale de prolongation, il faut démontrer que l'une des enquêtes est toujours en cours. Cependant, on estime que dans le contexte des enquêtes sur les infractions liées au crime organisé et au terrorisme, il est implicite qu'on pourrait avoir besoin de prolongation. Si on peut démontrer qu'on a affaire à ce genre d'enquête, on n'a pas besoin de démontrer aussi que l'enquête est toujours en cours. Voilà la distinction.

**La sénatrice Fraser :** Mais si vous demandez une prolongation, n'est-ce pas forcément parce que l'enquête se poursuit? Ou est-ce l'un de ces merveilleux cas où le gouvernement veut avoir toute l'information, en tout temps, sur tout ce qui bouge?

**Mme Audcent :** Si vous voyez bien, au paragraphe (3), il s'agit de l'enquête sur l'infraction à laquelle est liée l'interception, ou d'une enquête subséquente sur une infraction qui a été entreprise en conséquence de renseignements obtenus dans le cadre de l'enquête visée à l'alinéa a). Ce n'est pas n'importe quelle enquête en cours; ces critères particuliers doivent être remplis. Pour l'autre, évidemment, comme vous l'avez dit, il faudrait que quelque chose de pertinent soit en cours, mais dans le contexte du terrorisme et du crime organisé, on pense que, compte tenu de la nature de ces infractions, les exigences spécifiques à la poursuite de l'enquête peuvent être levées, et cela reprend ce qui est prévu à l'article 196.

**M. Piragoff :** Par ailleurs, il est bien stipulé au paragraphe (5) que le juge peut accorder une prolongation s'il l'estime dans l'intérêt de la justice. La décision n'incombe pas au gouvernement; au bout du compte, c'est le juge qui décide qu'il est de l'intérêt de la justice d'accorder une prolongation de l'avis dans les cas de terrorisme ou de crime organisé, dont les enquêtes peuvent durer très longtemps. Avec le terrorisme surtout, il faut parfois un an rien que pour cerner le groupe.

**Senator Fraser:** I do understand your opening point there, Mr. Piragoff. I was being a little sarcastic. However, over the years I have been struck by the fact that wherever we ask a police force, CSIS or anyone like that about getting people off lists or having records destroyed, there is a marked resistance. I just wondered if this was part of that mindset. You do not have to answer that.

**Senator Batters:** Mr. Piragoff, in your earlier answer you talked about the three baskets: constitutionally required, good policy ideas indicated by the court but not necessarily required, and a wish list of things that are not deemed to be required. The government has included in this bill some of these good policy ideas that the Supreme Court talked about. Could you elaborate on those good policy ideas?

**Mr. Piragoff:** One proposal that deals with constitutional deficiency is the granting of the notice requirement. Of the other recommendations made by the Supreme Court, one was the safeguard for reporting to Parliament, which we have discussed already, that a report be made to Parliament with respect to the use. The court said that they do not see it as a constitutional imperative but that it would help to strengthen accountability. They said it is a good policy requirement but not constitutionally required.

On the discussion about “peace officer,” the court said that they had reservations about the wide range of people who, by virtue of the definition of “peace officer,” could be entitled to undertake a wiretap under this provision. They said, however, that the facts before them involved a police officer and therefore they would not deal with that issue. They indicated they thought that was something Parliament should look at, and of course the bill does restrict the definition of individuals who can take the benefit of this provision from the broader concept of “peace officer” to a narrower category of “police officer.”

The fourth issue was to replace the unlawful act limitation by a much narrower limitation, which is to cross-reference the offences in section 183. Again, as the minister indicated last week, that is a question of greater accountability and greater notice to the public as to the scope of police powers.

**Senator Baker:** First, the provision requests that in a new year there be a report prepared on the interceptions made, the use of the impugned section we are talking about, in the previous year, and included in that report will be, from that use of that section in the Criminal Code for the previous year, a whole list of things, including the number of those proceedings in the previous year that resulted in a conviction, and so on. To my recollection, wiretap cases are never resolved in one year. When you wiretap

**La sénatrice Fraser :** Je comprends très bien ce que vous dites en préambule, monsieur Piragoff. J'étais quelque peu sarcastique. J'ai toutefois été frappée, au fil du temps, par le fait que quand on demande à un service de police, au SCRS ou à quiconque dans ce genre de domaine, de supprimer des noms de leur liste ou de détruire des dossiers, ils y sont très réticents. Je me demandais seulement si cela faisait partie de cette mentalité. Vous n'avez pas besoin de répondre à cela.

**La sénatrice Batters :** Monsieur Piragoff, vous avez parlé tout à l'heure de trois séries d'éléments : ce qui est nécessaire sur le plan constitutionnel, ce que la cour qualifie de bonnes idées en matière de politiques, mais qui ne sont pas nécessairement exigées, et une liste de mesures souhaitées, mais qui ne sont pas jugées nécessaires. Le gouvernement a intégré, dans le projet de loi, certaines de ces bonnes idées de politiques sur lesquelles la Cour suprême s'est prononcée. Pourriez-vous nous expliquer en quoi consistent ces bonnes idées de politiques?

**M. Piragoff :** Il y a une proposition qui touche à une lacune constitutionnelle, à savoir l'exigence de donner un avis. Au nombre des recommandations formulées par la Cour suprême, l'une portait sur la garantie visant la présentation de rapports au Parlement, dont on a déjà parlé, c'est-à-dire l'exigence de rendre compte, au Parlement, de l'utilisation. La cour a dit ne pas y voir l'impératif constitutionnel, mais que cela contribuerait à renforcer la reddition des comptes. Selon elle, donc, ce peut être une bonne exigence en matière de politiques, sans que ce soit nécessaire sur le plan constitutionnel.

Au sujet de l'« agent de la paix », la cour a dit avoir quelques réserves en ce qui concerne le large éventail de gens qui, en vertu de la définition de l'expression « agent de la paix », seraient habilités à mettre un téléphone sur écoute en vertu de cette disposition. Elle a néanmoins ajouté que les faits dont elle avait été saisie concernaient un agent de police et que, par conséquent, elle ne s'occuperait pas de cette question. Selon elle, le Parlement devrait examiner cette question, et bien entendu, le projet de loi restreint la définition des personnes qui peuvent tirer parti de cette disposition; on passe d'un concept plus vaste « d'agent de la paix » à une catégorie plus limitée de « policier ».

Le quatrième enjeu consistait à remplacer les limitations de l'acte illicite par une limitation beaucoup plus restreinte, au moyen d'un renvoi aux infractions prévues à l'article 183. Là encore, comme l'a dit le ministre la semaine dernière, il s'agit d'améliorer la reddition des comptes et de mieux informer le public au sujet de la portée des pouvoirs de la police.

**Le sénateur Baker :** Tout d'abord, selon cette disposition, un rapport doit être rédigé après la fin de chaque année sur les interceptions faites, le recours à l'article dont nous discutons ici au cours de l'année précédente, et ce rapport doit aussi contenir, en regard de l'application de cet article du Code criminel pour l'année antérieure, toute une liste de choses, y compris le nombre de poursuites qui, l'année précédente, ont abouti à une inculpation, et cetera. Si je me souviens bien, les cas de mise sur

someone in an investigation, it is three years before the case is even called, let alone a conviction obtained.

How can the list required under this legislation be prepared in those circumstances?

My second question is about the words used. I will read section 195(1)(c). The new addition states:

(c) interceptions made under section 184.4 in the immediately preceding year if the interceptions relate to an offence for which proceedings may be commenced by the Attorney General of Canada.

Keep in mind “proceedings commenced by the laying of an information” — the police chief across the way and Senator Dagenais commence a proceeding by laying the charge, not the Attorney General of Canada — and, second, “may be commenced by the Attorney General of Canada.” In 2006, we changed the law. The Attorney General of Canada no longer can even take over a proceeding until he or she receives the approval of the Director of Public Prosecutions. Someone reading that paragraph in its plain sense — that is, on the face of it — would be left with confusion as to what you are talking about.

My main question relates to the following: How can you provide these statistics in one year after the interceptions are made?

**Ms. Audcent:** You are quite correct that these things do take time. How the reports work in terms of reflecting that is that the RCMP will provide updates. If you look at the annual reports that are done currently for wiretapping, the RCMP management of that issue is done by updating the information that is provided. They look at a five-year period when they do the reports in order to bring things up to date. Your annual report for this year may contain some information where the RCMP will update information from previous annual reports because of the fact that the court process can last, as you mentioned, many years. This is how the information is as up to date as they can make it. They will look at what they have information-wise this year, but that may include information that they will update from last year’s report. They will say, “This year we would like to update regarding the proceedings that have been commenced, and what have you; or proceedings that have reached a conviction, information that we provided previously, because of the fact that the court process has moved forward.”

**Senator Baker:** The statistics that we have are not accurate?

**Ms. Audcent:** They are accurate to the moment, but they cannot reflect multi-year processes in that one year.

**Senator Baker:** No, they cannot, because the legislation provides otherwise.

écoute ne sont jamais résolus en une seule année. Quand on met quelqu’un sur écoute dans le cadre d’une enquête, il se passe bien trois ans avant qu’il y ait un procès, et on ne parle pas encore de condamnation.

Dans de telles circonstances, comment peut-on dresser la liste exigée aux termes du projet de loi?

Ma deuxième question se rapporte au libellé. Je vais lire l’alinéa 195(1)c). Voici ce qui a été ajouté :

c) aux interceptions faites en vertu de l’article 184.4 au cours de l’année précédente, si elles ont trait à une infraction pour laquelle des poursuites peuvent être intentées par le procureur général du Canada.

Rappelons-nous : « les poursuites sont intentées à compter du dépôt d’une dénonciation » — le chef de police, en face, le sénateur Dagenais, intente une poursuite en portant une accusation, et non pas le procureur général du Canada — et deuxièmement, « des poursuites peuvent être intentées par le procureur général du Canada ». En 2006, nous avons modifié la loi. Le procureur général du Canada ne peut même plus intervenir dans des poursuites, à moins d’y avoir été autorisé par le directeur des poursuites pénales. En lisant ce paragraphe tel qu’il est — c’est-à-dire, à première vue —, toute personne serait déroutée par le sens du libellé.

La question que j’ai à vous poser est la suivante : comment est-il possible de fournir ces statistiques en un an, après que des interceptions ont été faites?

**Mme Audcent :** Vous avez tout à fait raison de dire que ces choses prennent beaucoup de temps. Les rapports permettront de le constater, puisque la GRC fournira des mises à jour. Si on regarde les rapports annuels qui sont déposés actuellement sur la mise sur écoute, la GRC gère cette question en mettant à jour les données fournies. Au moment de préparer ses rapports, elle procède à un examen sur une durée de cinq ans afin de mettre à jour les données. Votre rapport annuel pour l’année en cours pourrait contenir des renseignements mis à jour par la GRC en regard de rapports annuels antérieurs, puisque comme vous l’avez dit, les procès peuvent durer de nombreuses années. C’est ainsi que les données sont aussi à jour que possible. La GRC analysera les données dont elle dispose pour l’année, mais cela peut comprendre une mise à jour des données publiées dans le rapport précédent. Elle décidera, une année, de faire une mise à jour sur les poursuites entamées, et tout le reste, ou sur des poursuites qui ont abouti à une condamnation, dont il a déjà été question auparavant, parce que le processus judiciaire a avancé.

**Le sénateur Baker :** Les statistiques que nous avons ici ne sont pas exactes?

**Mme Audcent :** Elles le sont pour l’instant, mais il se peut qu’elles ne reflètent pas, sur cette seule année, des procédures qui durent plusieurs années.

**Le sénateur Baker :** Elles ne le peuvent pas, parce que la loi l’empêche.

**Ms. Audcent:** Each year they provide the additional information as the system moves.

**Senator Baker:** The statistics we have for 2011 are number of applications for authorizations, 116; number of persons against whom proceedings were commenced, 167; number of persons not identified in the audit, 102; and 1,111 were the number of notifications given. That is for the year 2011. However, that is not an accurate and true reflection of 2011.

**Ms. Audcent:** It is an accurate reflection of 2011, but they will include updated information.

**Senator McIntyre:** Section 184.4, as it now stands, has been in force for approximately 20 years, having been enacted in 1993. In his presentation before our committee, Minister Nicholson mentioned two cases where section 184.4 was used, *R. v. Tse* and a case in Ontario where police were investigating murder through drive-by shootings.

Are you aware of any other cases where section 184.4 was used by law officials, namely, police officers?

**Ms. Audcent:** Yes. Frequently, it involves kidnapping, but another scenario was a little different from the one that the minister spoke about, which is *Riley*. It involved a case where the police heard there was going to be a hit on a person. It is similar to the drive-by shooting, where they were worried about future murders, although in this case it was actually a planned assassination that the police heard about when they were doing a section 186 wiretap, and then they had to go immediately on another line to try to figure out who that target of assassination was, so they used section 184.4. It is generally used in kidnappings and those types of threatened deaths.

**The Chair:** Thank you, Ms. Audcent and Mr. Piragoff. I appreciate your being here again and assisting the committee today. We will suspend for two minutes until our next panel takes their seats.

Our next panel of witnesses are from the Office of the Privacy Commissioner of Canada: Chantal Bernier, Assistant Privacy Commissioner; and Patricia Kosseim, Senior General Counsel and Director General. Ms. Bernier, you have an opening statement. Please proceed.

[Translation]

**Chantal Bernier, Assistant Privacy Commissioner, Office of the Privacy Commissioner of Canada:** Thank you for inviting me here this afternoon to discuss this important piece of legislation.

I am Chantal Bernier, the Assistant Privacy Commissioner, and this afternoon beside me is Patricia Kosseim, our Senior General Counsel. The commissioner regrets she was unable to appear before the members of the committee in the timeframe available to you.

**Mme Audcent :** Chaque année, les renseignements additionnels sont fournis, au fur et à mesure que le processus avance.

**Le sénateur Baker :** Voilà les statistiques que nous avons pour 2011 : il y a eu 116 demandes d'autorisation, 167 personnes contre qui des poursuites ont été intentées, 102 personnes qui n'ont pas été identifiées dans l'audit et 1 111 avis qui ont été émis. Ça, c'est pour l'année 2011. Cependant, cela ne traduit pas avec exactitude la situation pour 2011.

**Mme Audcent :** En fait, mais des données à jour seront ajoutées.

**Le sénateur McIntyre :** L'article 184.4, dans sa forme actuelle, est en vigueur depuis une vingtaine d'années, puisqu'il a été promulgué en 1993. Dans son témoignage devant notre comité, le ministre Nicholson a parlé de deux cas où cet article avait été appliqué, soit l'affaire *R. c. Tse* et un cas en Ontario, où la police faisait enquête sur un meurtre commis par fusillade au volant.

Êtes-vous au courant d'autres cas où des représentants de la loi, c'est-à-dire des policiers, ont eu recours à l'article 184.4?

**Mme Audcent :** Oui. Souvent, c'est dans des cas d'enlèvement, mais il y a eu un autre cas un peu différent de celui dont a parlé le ministre : l'affaire *Riley*. La police avait appris que quelqu'un allait faire l'objet d'un attentat. C'est semblable à la fusillade au volant, en ce sens que la police craignait qu'il y ait d'autres meurtres, mais dans le cas en question, la police avait eu vent d'un projet d'assassinat alors qu'elle avait mis une ligne sur écoute aux termes de l'article 186. Il lui fallait immédiatement mettre une autre ligne sur écoute pour savoir qui était la cible de ce projet d'assassinat; la police a donc invoqué l'article 184.4. C'est généralement dans le cas d'enlèvement et ce genre de menaces de mort.

**Le président :** Merci, madame Hudson, monsieur Piragoff. Je vous suis reconnaissant d'être revenus pour aider le comité dans ses travaux. Nous allons suspendre la séance pendant deux minutes pour permettre au groupe de témoins suivant de s'installer.

Je vous présente donc nos prochains témoins, qui viennent du Bureau de l'ombudsman des victimes d'actes criminels du Canada : Chantal Bernier, commissaire adjointe à la protection de la vie privée, et Patricia Kosseim, requête générale principale et directrice générale. Madame Bernier, vous avez préparé des observations préliminaires, alors je vous laisse la parole.

[Français]

**Chantal Bernier, commissaire adjointe à la protection de la vie privée, Commissariat à la protection de la vie privée du Canada :** Je vous remercie de l'invitation que vous m'avez faite pour discuter avec vous cet après-midi de cet important projet de loi.

Je m'appelle Chantal Bernier, commissaire adjointe à la protection de la vie privée et je suis accompagnée cet après-midi par notre avocate générale principale, Patricia Kosseim. La commissaire s'excuse de ne pas avoir pu se plier aux délais du comité pour pouvoir se joindre à vous.

I would like to say from the outset that Bill C-55, the Response to the Supreme Court of Canada Decision in *R. v. Tse* Act, is a positive development for privacy.

I will outline our position by describing first what we consider to be the central issue in this bill, and then by sharing our considerations and analysis.

As you know, the case *R. v. Tse* emerged from an alleged kidnapping in British Columbia, where police had initiated a wiretap — without judicial authorization, invoking the urgency of the situation. The central issue is therefore the respect of the fundamental right to privacy while protecting safety in emergency circumstances.

In 2010, our office published an analytical framework that clearly identifies key considerations. When there is a privacy intrusion as a result of security measures, such a step must be justified in an empirical fashion as being necessary. If that is the case, it must be carried out within a regime that ensures accountability. That is exactly what comes out in the Supreme Court decision in this case, in *R. v. Tse*.

The Supreme Court recognizes the need, in exceptional cases, for warrantless interception in emergency circumstances to prevent serious and imminent harm to person or property.

The court also strongly asserted the fundamental need for transparency and accountability when such invasive powers are used. This is vital when traditional safeguards — like the requirement for prior judicial authorization — yield to exceptional cases in which intercepting private communications is necessary.

The monitoring of citizens' private communications is one of the most invasive powers that investigators hold. Notice and reporting would ensure this extraordinary power is not abused. Bearing all this in mind, Bill C-55 protects privacy within the context of emergency situations in three main ways:

First, it puts in place clearer controls, by specifying that only police officers — rather than all peace officers — may use the provision and only in instances of certain serious crimes;

Second, it requires transparency, through ongoing public reporting, similar to existing provisions for other forms of electronic surveillance; and,

Third, it imposes an accountability mechanism, by requiring notification to affected individuals.

D'entrée de jeu, je voudrais préciser que le projet de loi C-55, loi donnant suite à la décision de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *R. c. Tse* représente un pas dans la bonne direction en matière de protection de la vie privée.

J'exposerai notre position en décrivant d'abord ce que nous considérons être l'enjeu central de ce projet de loi pour ensuite partager nos considérations et notre analyse.

Comme vous le savez, l'arrêt *R. c. Tse* découle d'un présumé enlèvement survenu en Colombie-Britannique où les policiers ont procédé à l'interception de communications privées sans autorisation judiciaire, invoquant l'urgence de la situation. L'enjeu central est donc le respect du droit fondamental à la vie privée dans le cadre de la protection de la sécurité en cas de situation d'urgence.

Notre commissariat a publié, en 2010, un cadre d'analyse qui cerne clairement les considérations en jeu. En cas de violation de la vie privée dictée par des mesures de sécurité, cette violation doit être justifiée de façon empirique comme étant nécessaire. Si c'est le cas, elle doit être encadrée d'un régime d'imputabilité qui assure la reddition de comptes quant à cette justification. C'est exactement la teneur de l'arrêt de la Cour suprême ici, dans l'affaire *R. c. Tse*.

De la même façon, dans sa décision, la Cour suprême reconnaît à titre exceptionnel le besoin de procéder à l'interception de communications sans mandat en cas d'urgence pour prévenir des dommages sérieux et imminents à une personne ou à un bien.

Aussi, la cour insiste sur les obligations fondamentales de transparence et de reddition des comptes lors du recours à des pouvoirs si attentatoires. Ceci est primordial lorsque des protections courantes, comme l'obligation d'obtenir une autorisation judiciaire préalable, s'opposent à des cas exceptionnels où il est nécessaire de procéder à l'interception de communications privées.

Le pouvoir de surveiller les communications privées des citoyens est l'un des pouvoirs les plus attentatoires que détiennent les policiers. L'obligation de notification et la reddition de comptes constitueraient des garanties contre le recours excessif à ce pouvoir exceptionnel. Compte tenu de tout ce qui précède, le projet de loi C-55 vise la protection de la vie privée dans le contexte des situations d'urgence de trois façons en particulier :

Premièrement, il impose des contrôles plus explicites en précisant que seuls les policiers — et non tous les agents de la paix — peuvent invoquer cette disposition, et seulement en cas de certains crimes graves.

Deuxièmement, il impose une transparence en exigeant la production continue de rapports publics, dans une disposition similaire aux dispositions existantes relatives à d'autres formes de surveillance électronique.

Troisièmement, il impose un mécanisme de reddition de comptes en exigeant que les personnes visées soient informées.

I will now address each of these three aspects in greater depth, beginning with controls.

[*English*]

To begin, we must acknowledge the reality that exigent or emergency circumstances do arise in the course of police duties and criminal investigations. This is where serious harm may result to a person or property, unless there is immediate action. In these cases, obtaining prior judicial authorization — in writing or even orally — may simply not be feasible or come in time. As a result, Canadian courts have upheld the view that in these situations, there must be some flexibility in how police exercise powers for surveillance, for search and for seizure.

To that end, Bill C-55 provides a legal basis for police officers to intercept communications without a warrant only when the situation is urgent, the need is immediate, the action could prevent serious harm and the surveillance targets either the suspect or the victim.

The restriction of this power only to police officers is a positive change because, under Canadian law, peace officers can be mayors or wardens, justices of the peace, bailiffs, prison guards and customs inspectors, among many others, a wide array of persons. These new amendments represent an important legal parameter that I believe will act as a clear control limiting the potential for overreach. This approach clearly fits within the analytical framework developed by our office in that it limits the privacy intrusion to what is solely needed for security.

Moving now to transparency, Bill C-55 sets out new reporting requirements in the Criminal Code modelled on existing annual reports for other forms of electronic surveillance. As a transparency measure, reporting requirements provide an opportunity to hold government organizations to account in detail for the use of such extraordinary surveillance. As such, I believe requirements for clear record keeping and public reporting to be a net improvement.

Certainly, in the context of ensuring respect for section 8 under the Charter, the proposed reporting requirements would do much to restore the overall reasonableness of surveillance along with the confidence of citizens. In order to make meaningful assessments of the reasonableness of electronic surveillance — or any form of government monitoring, for that matter — provisions for public reporting are vital. Otherwise, review and oversight of investigative techniques and their authorization, deployment and use would be entirely ineffective.

Je vais maintenant revenir plus en détails sur chacun de ces trois volets en commençant par celui des contrôles.

[*Traduction*]

Tout d'abord, il faut admettre que des circonstances exceptionnelles ou des situations d'urgence peuvent se présenter dans le cours du travail d'un policier ou d'une enquête criminelle. C'est ce qui peut causer des dommages sérieux à une personne ou à un bien, si rien n'est fait dans l'immédiat. Dans ces cas, il est parfois impossible ou inopportun de solliciter une autorisation judiciaire préalable — par écrit ou même de vive voix. Dans de telles situations, les tribunaux canadiens ont accordé une certaine latitude aux policiers quant à l'exercice du pouvoir de surveillance, de fouille et de saisie.

C'est pourquoi le projet de loi C-55 définit le fondement juridique qui autorise les policiers à intercepter des communications sans mandat, uniquement lorsque la situation est urgente et le besoin, immédiat et si la mesure peut prévenir un dommage sérieux et que l'objet de la cible est soit le suspect, soit la victime.

Le fait de restreindre ce pouvoir uniquement aux policiers constitue un changement positif parce qu'en droit canadien, un agent de la paix peut être un maire, un président de conseil de comté, un juge de paix, un huissier, un gardien de prison, un inspecteur des douanes, et j'en passe. Ces nouvelles modifications définissent d'importants nouveaux paramètres qui, selon moi, permettront nettement de limiter les abus possibles. Cette approche s'inscrit clairement dans le cadre analytique établi par notre commissariat puisqu'elle limite l'intrusion dans la vie privée à ce qui est exclusivement nécessaire à la sécurité.

Passons maintenant à la transparence. Le projet de loi C-55 ajoute de nouvelles exigences de présentation de rapports au Code criminel, exigences qui s'inspirent de rapports annuels existants relatifs à d'autres modes de surveillance électronique. Par souci de transparence, les exigences de présentation de rapports offrent aux organismes gouvernementaux l'occasion de rendre des comptes détaillés de leurs recours à ce genre de mesures extraordinaires de surveillance. C'est pourquoi, à mon avis, les exigences de tenue d'un registre détaillé et de présentation de rapports publics constituent une nette amélioration.

De toute évidence, en matière de garantie des droits conférés par l'article 8 de la Charte, les exigences proposées en matière de présentation de rapports contribueraient largement à rétablir le caractère raisonnable global des mesures de surveillance, de même que la confiance des citoyens. Pour pouvoir évaluer concrètement le caractère raisonnable de la surveillance électronique — ou de toute autre forme de surveillance par le gouvernement, soit dit en passant —, les dispositions relatives à l'obligation de rendre des comptes au public sont de toute première importance. Sinon, l'examen et la supervision des techniques d'enquête, des autorisations qu'elles exigent, de leur application et de leur utilisation seraient tout à fait inefficaces.

As such, we welcome new reporting requirements that will help ensure greater transparency and accountability on the part of authorities who intercept private communications in exigent circumstances.

Finally, with respect to accountability, the requirement for notifying individuals who are party to the intercepted communications is another important proposed check on the power to wiretap without a warrant. Clause 6 of Bill C-55 would require notification to individuals in writing and within 90 days. Far from being banal, this notification requirement serves as an important check by allowing citizens to challenge unreasonable or inappropriate surveillance and seek meaningful remedy. Absent notification, surveillance by investigators could remain unknown to those affected.

Unless a criminal prosecution results, individuals would never be aware of the intrusion and capture of their private communications. Transparency and openness are fundamentally sound practices, essential, in fact, in the protection of privacy. Therefore, I believe these new provisions represent a proposed improvement with which few would take issue.

[Translation]

In conclusion, as you will recall, this office has long argued that the government should be seeking to enhance the regime for reporting on existing private communication interception powers. I believe that this is the essence of the Supreme Court's decision in *R. v. Tse*, and that Bill C-55 is an effective response.

Thank you again for this opportunity to present the views of the Office of the Privacy Commissioner, and I look forward to taking your questions.

**Senator Fraser:** It is not often that you are in a position to come here and say: this is a good bill. It must be nice for you, just as it is for us. Allow me to nevertheless ask you if there are aspects that you would have liked to see be a bit stronger, tougher. It is very unlikely that we will make amendments to this bill, given the very tight deadline following the Supreme Court decision. However, time goes by and there could be other amendments. Are there other aspects that you would have liked to see in this area?

**Ms. Bernier:** As I said at the outset, this bill fits very well with the analytical framework we have developed ourselves, which is entitled *A Matter of Trust*. It is a map, if you will, of the right balance or integration of needs related to public safety imperatives and protecting the fundamental right to privacy. Of course, this integration always results in accommodation. This bill

C'est pourquoi nous appuyons ces nouvelles dispositions en matière de présentation de rapports qui exigeront plus de transparence et de responsabilité de la part des autorités qui interceptent des communications privées dans des circonstances exceptionnelles.

Pour terminer, en ce qui concerne la reddition des comptes, l'obligation d'informer les personnes dont les communications ont été interceptées constitue une autre proposition importante pour limiter le pouvoir de mise sur écoute sans mandat. L'article 6 du projet de loi C-55 exigerait que les personnes ayant fait l'objet d'une surveillance soient avisées par écrit de ce fait dans les 90 jours. Loin d'être banale, cette exigence est une mesure importante de contrôle puisqu'elle permet aux citoyens de contester toute surveillance déraisonnable ou inappropriée et de demander réparation. Faute de notification, les interceptions effectuées par les enquêteurs pourraient demeurer inconnues des personnes ayant fait l'objet d'une surveillance.

À moins qu'une poursuite au criminel ne soit intentée, les cibles d'une interception pourraient ne jamais être informées d'une intrusion dans leurs communications privées. La transparence et l'ouverture sont des pratiques fondamentales éprouvées en matière de protection de la vie privée. J'estime donc que ces nouvelles dispositions représentent une amélioration peu contestable.

[Français]

Pour conclure, je vous rappelle que le commissariat demande depuis longtemps au gouvernement de tenter d'améliorer le régime de reddition de comptes quant aux pouvoirs existants d'interception des communications privées. À mon avis, c'est l'essence même de la décision dans l'affaire *R. c. Tse*, et j'estime que le projet de loi C-55 y apporte une réponse efficace.

Je vous remercie à nouveau de cette occasion qui est offerte au commissariat de vous faire part de notre point de vue, et je serai heureuse de répondre à vos questions.

**La sénatrice Fraser :** Il n'arrive pas souvent que vous soyez en position de venir ici et dire : voilà un bon projet de loi. Ce doit être agréable pour vous, autant que pour nous. Permettez-moi toutefois de vous demander s'il y a des éléments que vous auriez voulu voir un peu plus forts, plus renforcés. Il est fort peu probable qu'on apporte des amendements à ce projet de loi, étant donné le délai très strict, suite à la décision de la Cour suprême. Cependant, le temps passe et il peut y avoir d'autres amendements. Y a-t-il d'autres éléments que vous auriez voulu voir dans ce domaine?

**Mme Bernier :** Comme je vous le disais d'entrée de jeu, ce projet de loi correspond très bien au cadre analytique que nous avons nous-mêmes développé, qui s'appelle d'ailleurs « une question de confiance ». Il constitue justement une carte, si on peut dire, du juste équilibre ou l'intégration des besoins reliés aux impératifs de sécurité publique et de la protection du droit



is an accommodation that, in our view, really corresponds to the analytical framework that we are putting forward.

**Senator Fraser:** I would like to ask you a second question, which I asked the officials who appeared just before you. The public reports that will be prepared by ministers, every year, on the number in wiretaps that were done, the number that resulted in other investigations or even charges, will not tell us how many of those wiretaps had no useful result for the police system and court system. Would you have liked to see that?

**Ms. Bernier:** To us, what is important and essential is that the person affected be aware that he or she has been affected because it is integral to privacy protection to have the right to rectify any violation or have access to personal information that was gathered. As long as that is done for the individual, that right is respected.

Regarding the public aspect, we are aiming for accountability to Canadians. Accountability must really focus on the number of people who are affected. Whether it results in prosecution or not, there is an invasion of privacy, and it is that intrusion that must essentially be disclosed so that people can exercise their duty to monitor what the government is doing.

[English]

**Senator Batters:** Thank you for coming to the committee today. I welcome your comments and approach in analyzing this critical bill. Your office has recognized the need for these important measures and has properly commended, I think, the Department of Justice Canada for including some privacy safeguards that the Supreme Court of Canada did not expressly require in *R. v. Tse*.

On page 4 of your 2010 document that you provided, you state that a key challenge in the protection of privacy is the rapid development of new technologies. Would you agree that the rapid development of new technologies is also a key challenge for law enforcement in keeping up with criminals' use of those new technologies?

**Ms. Bernier:** Absolutely; we recognize that. It is precisely the reason we developed the analytical framework you have before you. We felt that while the fundamental principles — the fundamental right to privacy — cannot change, the modalities for its protection must constantly adapt to new circumstances — hence the flexibility of that document — while at the same time give a very clear framework to then be modulated according to how indeed the technology evolves.

**Senator Batters:** Thank you very much. I appreciate that.

fondamental à la vie privée. Cette intégration résulte toujours, évidemment, en un accommodement. Or, ce projet de loi est un accommodement qui, à notre avis, correspond véritablement au cadre d'analyse qu'on met de l'avant.

**La sénatrice Fraser :** J'aimerais vous poser une deuxième question, que j'ai posée aux fonctionnaires qui comparaissent juste avant vous. Les rapports publics qui seront faits par les ministres, chaque année, sur le nombre d'interceptions qui ont été faites, le nombre qui a résulté en d'autres investigations ou même des accusations, ne nous diront pas combien de ces interceptions n'ont eu aucun résultat utile pour le système policier judiciaire et le système de justice. Auriez-vous aimé voir cela?

**Mme Bernier :** Pour nous, ce qui est important et essentiel, c'est que la personne affectée soit au courant qu'elle a été affectée, puisqu'il est intégral à la protection de la vie privée, le droit de remédier à toute violation ou d'avoir accès à des renseignements personnels qui ont été prélevés sur nous. Alors tant que la vie individuelle est préservée, ce droit est respecté.

Pour ce qui est de l'aspect public, ce qu'on tente de viser c'est une imputabilité face aux Canadiens. L'imputabilité doit véritablement se concentrer sur le nombre de personnes qui ont été affectées. Que cela résulte en une poursuite ou non, il y a intrusion à la vie privée, et c'est cette intrusion qui doit être essentiellement divulguée pour que la population puisse exercer son devoir de contrôle sur les agissements du gouvernement.

[Traduction]

**La sénatrice Batters :** Merci de votre présence. Je suis ravie d'entendre vos commentaires et la manière dont vous analysez ce projet de loi crucial. Votre bureau a reconnu la nécessité d'adopter ces importantes mesures et a félicité à bon escient, je crois, le ministère de la Justice du Canada pour avoir inclus des mesures de protection de la vie privée que la Cour suprême du Canada n'avait pas expressément exigées dans l'arrêt *R. c. Tse*.

À la page 5 de votre document de 2010, que vous nous avez fourni, vous indiquez que l'évolution rapide des nouvelles technologies représente un défi important pour la protection de la vie privée. Êtes-vous d'accord pour dire que l'évolution rapide des nouvelles technologies est également un défi pour les forces de l'ordre qui doivent rester à l'affût des usages qu'en font les criminels.

**Mme Bernier :** Absolument; nous en sommes conscients. C'est précisément la raison pour laquelle nous avons élaboré le cadre analytique que vous avez sous les yeux. Nous nous sommes dit que même si les principes fondamentaux — le droit fondamental à la vie privée — ne peuvent pas changer, les modalités pour leur protection doivent constamment s'adapter aux nouvelles circonstances — d'où la flexibilité de ce document —, tout en fournissant un cadre très clair qui peut ensuite être modifié en fonction de l'évolution de la technologie.

**La sénatrice Batters :** Merci beaucoup. Je vous en suis reconnaissante.

**Senator Baker:** I would like to thank the witnesses for their excellent presentation, as usual. I am somewhat confused, though, about a statement that you made a moment ago. It is the same statement that I am confused about that the Supreme Court of Canada said — that when someone who is not charged with an offence and who has had their telephone conversations listened to or had listening devices put in their car and their home should be told about this. This is what this legislation purportedly does the year after or 90 days after the interception was made. This should occur so that they can seek a remedy.

I am confused about what kind of remedy the Supreme Court of Canada or you are talking about. As I recall, you have considerable authority under your act. I think it was Ms. Patricia Kosseim who represented you in court when someone was seeking damages for the police disclosing their private information to an employer. I notice Ms. Kosseim is nodding her head, so my memory must be good in my old age, but that was not too long ago.

However, you concluded that you could not give them any remedy. Yes, you could order pieces of paper to be passed back and forth, but you had no remedy.

Here you are before this committee. You are saying that people can seek a remedy, just as the Supreme Court of Canada said. Canadians who will be notified now that their phones were tapped and they were not charged will wonder what the Office of the Privacy Commissioner of Canada and the Supreme Court of Canada are talking about.

**Ms. Bernier:** You are raising a very good point. Indeed, our office does make that point: We would like the act to be amended to provide better remedies.

**Senator Baker:** Hear, hear.

**Ms. Bernier:** The violation of privacy can bring with it serious damages — some material, some not material. However, the case law in Canada is that you can even have damages for non-material things; you can have a remedy for non-material, non-quantifiable damages, such as reputation loss. Therefore, we are totally with you.

That being said, “remedy” does not necessarily mean a lump sum or a financial restitution. It can mean coming to our office for an investigation and simply being vindicated. It can mean getting that personal information back. There is a wide array of remedies. There is also the Commission for Public Complaints Against the RCMP, which could be a remedy.

**Le sénateur Baker :** Je désire remercier les témoins pour leur excellent exposé, comme d’habitude. Je suis, toutefois, quelque peu perplexe devant la déclaration que vous avez faite il y a quelques instants. Il s’agit de la même déclaration qui m’a laissé confus de la part de la Cour suprême, à savoir qu’on devrait informer toute personne qui n’est pas accusée d’une infraction du fait que ses conversations téléphoniques ont été interceptées ou que sa voiture ou son domicile ont été mis sur table d’écoute. C’est exactement ce que ce projet de loi propose de faire dans un délai d’un an ou 90 jours après l’interception des communications. C’est une condition préalable pour que la personne puisse entamer un recours.

Je suis dérouté par le type de recours dont la Cour suprême du Canada et vous parlez. Si je me souviens bien, vous avez des pouvoirs considérables qui vous sont conférés par votre loi. Je crois que c’était Mme Patricia Kosseim qui a représenté le commissariat en cour lorsque quelqu’un avait réclamé des dommages-intérêts, car la police avait divulgué ses renseignements personnels à un employeur. Je remarque que Mme Kosseim hoche de la tête; ma mémoire doit donc être bonne pour mon vieil âge. En tout cas, cela ne s’est pas produit il y a bien longtemps.

Toutefois, vous avez conclu que vous ne pouviez pas leur accorder de recours. Oui, vous pouviez ordonner la transmission de formulaires, mais vous ne disposiez d’aucun recours.

Vous voici maintenant devant le comité. Vous nous dites que les gens peuvent réclamer des mesures correctives, tout comme l’a indiqué la Cour suprême du Canada. Les Canadiens qui seront désormais avisés que leur téléphone a fait l’objet d’écoute et qui n’ont pas été accusés de quoi que ce soit se demanderont ce que le Commissariat à la protection de la vie et la Cour suprême du Canada veulent dire.

**Mme Bernier :** Vous soulevez un très bon point. Effectivement, c’est ce que le commissariat avance : nous aimerions que la loi soit modifiée pour prévoir de meilleurs recours.

**Le sénateur Baker :** Bravo.

**Mme Bernier :** La violation de la vie privée peut entraîner des dommages sérieux — certains d’ordre matériel et d’autres d’ordre non matériel. Toutefois, la jurisprudence au Canada dit qu’on peut recevoir des dommages-intérêts même pour des choses non matérielles; on peut demander réparation pour des dommages non matériels et non quantifiables, tels que la perte de réputation. Nous sommes donc tout à fait d’accord avec vous.

Cela étant dit, le terme « recours » ne signifie pas nécessairement un paiement forfaitaire ou une restitution financière. Cela peut signifier l’obligation de se rendre à nos bureaux pour une enquête ou tout simplement la possibilité d’obtenir justice. Il peut s’agir de récupérer ces renseignements personnels. Il existe un vaste éventail de réparations. Il y a également la Commission des plaintes du public contre la GRC, ce qui pourrait constituer un recours.

When we and the court speak of seeking a remedy, we refer to the variety of existing recourses, as limited as they are, we admit.

**Senator Baker:** That is a pretty good answer, Mr. Chair. I can just imagine someone receiving one of these notifications, and it is just a simple sentence that says: “Pursuant to section such-and-such, we notify you that you have been the object of a telephone tap by the police.” Then that person goes to a lawyer and has to pay through the nose to get an opinion that does not tell them anything, because it is practically impossible to try to get a remedy from the police, according to our case law in Canada, as it is if someone were to ask you for a remedy of financial compensation.

[Translation]

**Senator Dagenais:** Thank you to Ms. Bernier for having accepted our invitation. It is difficult to ask a question of someone who already agrees with the bill. I will still try to ask a question.

Do you not think, Ms. Bernier, that an emergency situation and public safety should always take precedence over respecting the fundamental right to privacy, because I would say that perhaps, as a former police officer, we recognize that this type of investigation can often require a rapid and immediate reaction from police officers. I would like to hear your opinion on that.

**Ms. Bernier:** Definitely, I think that is the premise of the decision in the *R. v. Tse* case and it is the premise of our position as well.

There is a hierarchy of rights, public safety imperatives that must really be taken into account. And that is what the Supreme Court has done with the *Tse* decision. It is what we are doing in our analytical framework. When it is justified, and once again, it is based on the *Oakes* decision, which is mentioned in the *Tse* decision, which is the basis of our analytical framework to which you were referring. So in the *Oakes* decision, the court really addresses how we can reconcile, integrate issues, imperatives, with fundamental rights. And based on this balance of necessity, of proportionality, of effectiveness, and the absence of a less intrusive alternative, an invasion of privacy can be justified and this emergency is one example.

**Senator Dagenais:** As Senator Baker would say, excellent answer. Thank you.

**Senator Rivet:** This bill provides that in emergency situations a police officer would be authorized to conduct wiretapping. How do we reconcile that emergency with the possibility of a three-year extension? We understand the meaning and the purpose. But if we are looking at three years, would it not be possible at that point to go and ask a judge to extend the wiretapping?

Lorsque la cour et nous parlons de recours, nous faisons allusion à toute une variété de recours existants, même s’il s’agit d’une liste limitée, nous l’admettons.

**Le sénateur Baker :** C’est une assez bonne réponse, monsieur le président. J’imagine quelqu’un qui reçoit ce genre d’avis, et il s’agit simplement d’une phrase qui dit : « Conformément à tel ou tel article, nous vous avisons que votre ligne téléphonique a fait l’objet d’une interception par la police. » Ensuite, cette personne va voir un avocat et doit payer le prix fort pour obtenir une opinion qui ne lui dit rien, car il est quasiment impossible d’essayer de déposer un recours contre la police, selon notre jurisprudence au Canada, tout comme c’est le cas si quelqu’un demande comme recours une compensation financière.

[Français]

**Le sénateur Dagenais :** Merci à Mme Bernier d’avoir accepté notre invitation. Il est difficile de poser une question à une personne qui est déjà d’accord avec le projet de loi. Je vais tout de même tenter de poser une question.

Ne pensez-vous pas, madame Bernier, que la situation d’urgence et la protection de la sécurité devrait toujours avoir préséance sur le respect du droit fondamental à la vie privée, parce que je vous dirais que peut-être, comme ex-policier, on reconnaît que ce genre d’enquête peut souvent nécessiter une réaction rapide et immédiate de la part des policiers. J’aimerais vous entendre à ce sujet.

**Mme Bernier :** Tout à fait, je pense que c’est la prémisse de la décision dans l’affaire *R. c. Tse* et c’est la prémisse de notre position également.

Il y a une hiérarchie de droit, des impératifs de sécurité publique qui doivent être véritablement tenus en compte. Et c’est ce que la Cour suprême fait avec l’arrêt *Tse*. C’est ce que nous faisons dans notre cadre d’analyse. Lorsque c’est justifié et, encore une fois, c’est à partir de l’arrêt *Oakes*, qui est mentionné dans l’arrêt *Tse*, qui est le fondement de notre cadre d’analyse à laquelle vous faisiez référence. Donc dans l’arrêt *Oakes*, la cour dit vraiment comment on peut réconcilier, intégrer des questions, des impératifs à des droits fondamentaux. Et selon cet équilibre de nécessité, de proportionnalité, d’efficacité et d’absence d’une alternative moins intrusive, on peut justifier une invasion de la vie privée et le cas d’urgence ici en est un.

**Le sénateur Dagenais :** Comme le dirait le sénateur Baker, excellente réponse, madame. Je vous remercie.

**Le sénateur Rivet :** Ce projet de loi prévoit des situations d’urgence pour autoriser un policier à faire de l’écoute électronique. Comment concilier cette urgence à la possibilité d’une prolongation pour trois ans qu’on comprend. On comprend le sens et la finalité. Mais si c’est trois ans, est-ce qu’il n’y aurait pas la possibilité à ce moment-là pour prolonger l’écoute, d’aller demander au juge?

**Ms. Bernier:** That is what the bill in fact sets out. So on a strictly exceptional basis, and that comes back to Senator Dagenais' question, on a truly exceptional basis, when time does not allow it, to save a life or property, they can proceed without judicial authorization. But afterwards, of course, the excuse of time is no longer valid and they have to go to a judge.

[English]

**Senator Fraser:** I have a supplementary question on this point. If, from your point of view, the core element of this bill is the notification requirement, does a three-year suspension of that requirement — renewable — not seem a bit excessive? I am not saying that it ought not to be possible for the police to do their work, and sometimes that takes a long time. However, just saying, “Okay, go away, come back in three years”? Perhaps, “Go away and come back in one year” might have been more respectful of the right to privacy.

**Ms. Bernier:** To us the core point of this bill is to put very strict parameters around the interception of private communications without a warrant. It is treated as totally exceptional, and as you have seen, the conditions are cumulative. They must all be met. That is when you can go without a warrant, and after that, everything else is subject to authorization by a judge. We understand that at some point the notification could completely invalidate the work of the police; therefore, first this exceptional circumstance where you go without a warrant is truly well defined, and after that, that needs to be corrected. That needs to go through judicial oversight, and it is with that oversight that the police officers can function over a longer period.

**Senator Fraser:** You are saying, as the minister said to me, we should trust the judges' discretion?

**Ms. Bernier:** That is how our system is built.

**Senator Fraser:** At its best.

[Translation]

**Senator McIntyre:** Thank you for your presentation. I noticed that on page 2 of your report you raised the whole issue of transparency and public reporting requirements. As you mentioned, Bill C-55 provides that reports would be tabled by government organisations from the executive branch.

Furthermore, I understand that in the United States and the United Kingdom, these reports are tabled instead by a person who is independent from the executive branch. Do you think such a measure should be implemented in Canada?

**Mme Bernier :** C'est ce que le projet de loi effectivement prévoit. Donc à titre strictement exceptionnel, et cela revient à la question du sénateur Dagenais, à titre tout à fait exceptionnel, lorsque le temps ne le permet pas, pour sauver une vie ou des biens, ils peuvent passer sans autorisation judiciaire. Mais par la suite, évidemment, l'excuse du temps ne tient plus et c'est là qu'ils doivent passer par un juge.

[Traduction]

**La sénatrice Fraser :** J'ai une question supplémentaire à ce sujet. Si, à votre avis, l'élément fondamental du projet de loi est l'exigence en matière d'avis, ne pensez-vous pas qu'une suspension de trois ans de cette exigence — renouvelable — est quelque peu excessive? Je ne suis pas en train de dire que la police ne devrait pas pouvoir faire son travail et je reconnais que cela prend parfois du temps. Toutefois, est-il acceptable de dire tout simplement : « D'accord, partez et revenez dans trois ans »? Peut-être qu'on respecterait plus le droit à la vie privée si on disait : « Partez et revenez dans un an. »

**Mme Bernier :** Pour nous, l'enjeu central du projet de loi consiste à imposer des paramètres très stricts sur l'interception des communications privées sans mandat. Cette situation est traitée comme étant totalement exceptionnelle et, comme vous l'avez vu, les conditions sont cumulatives. Elles doivent toutes être respectées. Ce n'est qu'à ce moment qu'on peut procéder sans mandat et, après cela, tout le reste est assujéti à l'autorisation d'un juge. Nous comprenons que, dans certains cas, l'avis pourrait complètement annuler le travail de la police; donc, on commence d'abord par très bien définir la circonstance exceptionnelle dans laquelle on peut procéder sans mandat, après quoi on doit rectifier le tir. Il faut que ce soit soumis à la surveillance judiciaire, et c'est ce qui permettra aux policiers de poursuivre leur enquête sur une plus longue période.

**La sénatrice Fraser :** Vous nous dites, comme le ministre me l'a indiqué, que nous devrions faire confiance au pouvoir discrétionnaire des juges?

**Mme Bernier :** C'est ainsi que notre système est bâti.

**La sénatrice Fraser :** À son meilleur.

[Français]

**Le sénateur McIntyre :** Merci pour votre présentation. Je note, à la page 2 de votre rapport, que vous soulevez toute la question de transparence, l'exigence de produire des rapports publics. Comme vous l'avez mentionné, le projet de loi C-55 prévoit que les rapports soient déposés par les organismes gouvernementaux provenant du pouvoir exécutif.

Je comprends, par ailleurs, qu'aux États-Unis et au Royaume-Uni, ces rapports sont plutôt déposés par une personne indépendante du pouvoir exécutif. Pensez-vous qu'une telle mesure devrait être suivie au Canada?

**Ms. Bernier:** Frankly, I cannot tell you that I feel the need for that. Of course, when we analyzed Bill C-55, it was in the light of our own expectation as the Office of the Commissioner of a very robust accountability system.

We looked at what was already being done in Canada in terms of electronic surveillance. I have to say that, at this point, we are satisfied, we are confident that the structure proposed in Bill C-55 would fulfil Canadians' right to accountability.

[English]

**Senator Batters:** Dealing with the extension issue that Senator Fraser was discussing, I am not sure if this is outside the scope of what you are familiar with regarding this matter, but please let me know if it is. In accordance with the Supreme Court decision in *R. v. Tse*, is it not correct that the proposed extension provision at section 196.1, which deals with those 90-day extensions up to a maximum of three years, mirrors the extension provision scheme already provided at section 196 of the Criminal Code? Are you familiar with that?

**Ms. Bernier:** I have it in front of me. Does it mirror what is currently there? I cannot say that I have looked at them side by side. I have studied Bill C-55 per se. We could compare the two texts to see how they mirror, but I must say I have focused exclusively on Bill C-55 and compared it to the provisions that it is amending rather than the others. However, Ms. Kosseim can look at it for a moment and tell you what we think about that.

**Senator Baker:** I liked your presentation. I am not being negative, but I am wondering out loud. I am trying to understand what you meant in your presentation, and there is one thing that confuses about me about the supporters of the bill. Everyone appears to support the bill, but what I do not understand is this: A good change was made in the legislation, as you point out, of putting "police officer" as the authority instead of "peace officer," not that I entirely agree with that because we have had "peace officer" forever in the Criminal Code and there has been no dispute as to the fact that under the Criminal Code that meant a police officer. That is fine. A police officer now has the authority to do something without judicial authorization, to listen in on private conversations. That is well and fine.

Then the government turned around in this bill and defined what they meant by a police officer. They said:

... "police officer" means any officer, constable or other person employed for the preservation and maintenance of the public peace."

**Mme Bernier :** Franchement, je ne peux pas vous dire que j'en ressens le besoin. Évidemment, lorsqu'on a analysé le projet de loi C-55, c'était à la lumière de notre propre attente comme commissariat, d'un système d'imputabilité très robuste.

On a regardé ce qui se faisait déjà au Canada en matière de surveillance électronique. Je dois dire que, à ce stade, nous sommes satisfaits, nous sommes confiants que la structure proposée dans le projet de loi C-55 rencontrerait le droit à l'imputabilité des Canadiens.

[Traduction]

**La sénatrice Batters :** Pour revenir à la question de la prolongation dont parlait la sénatrice Fraser, je ne sais pas si cela dépasse votre domaine d'expertise en la matière, mais dites-le-moi si c'est le cas. Selon la décision de la Cour suprême dans l'affaire *R. c. Tse*, n'est-il pas vrai que la proposition de prolongation à l'article 196.1, lequel porte sur la prolongation de ces 90 jours jusqu'à concurrence de 3 ans, reflète la disposition de prolongation que l'on retrouve déjà à l'article 196 du Code criminel? Savez-vous de quoi je veux parler?

**Mme Bernier :** Je l'ai sous les yeux. Est-ce que cela reflète ce que l'on y retrouve actuellement? Je ne peux pas dire que je les examinés en parallèle. J'ai examiné le projet de loi C-55 à proprement parler. Nous pourrions comparer les deux textes pour voir dans quelle mesure ils sont semblables, mais je dois dire que je me suis concentrée exclusivement sur le projet de loi C-55 et que je l'ai comparé aux dispositions qu'il propose de modifier plutôt que les autres. Toutefois, Mme Kosseim peut l'examiner quelques instants et vous dire ce que nous en pensons.

**Le sénateur Baker :** J'ai bien aimé votre exposé. Je ne cherche pas à être négatif, mais je pense à haute voix. J'essaie de comprendre ce que vous avez voulu dire dans votre exposé, et il y a une chose qui m'échappe au sujet des partisans du projet de loi. Tout le monde semble appuyer le projet de loi, mais ce que je ne comprends pas, c'est ce qui suit : le projet de loi propose un bon changement, comme vous l'avez fait remarquer, en conférant l'autorité au « policier » plutôt qu'à « l'agent de la paix ». J'ai toutefois une réserve à ce sujet, parce que l'expression « agent de la paix » existe depuis toujours dans le Code criminel et jusqu'à maintenant, personne n'a invoqué l'argument que cela signifiait autre chose que policier dans le Code criminel. Ça, c'est correct. Un policier a maintenant le pouvoir de faire quelque chose sans autorisation judiciaire : intercepter des conversations privées. D'accord, très bien.

Ensuite, le gouvernement a fait volte-face dans ce projet de loi et a défini ce qu'il voulait dire par policier. Il a précisé :

[...] « policier » s'entend d'un officier ou d'un agent de police ou de toute autre personne chargée du maintien de la paix publique.

The definition of “other person employed for the preservation and maintenance of the public peace” in the Criminal Code is the peace officer. In municipal and provincial law, it also means a bylaw enforcement officer — those exact same words — or a dog pound manager in Ontario and other provinces.

I can understand your saying that it is good to put “police officer” in, but why did the government then dilute that and extend the meaning of a police officer to mean a peace officer or a dog pound manager?

**Ms. Bernier:** I think that any question on why the bill was drafted the way it was drafted really should go to the drafters. We read it as a deliberate restriction of who can avail him or herself of the powers of section 184.4, and we believe that that restriction is welcome. As to why the words have been chosen as they have, I would refer you to the drafters.

**Senator Baker:** I presume then that what you are referring to is actually the word “police officer” that was inserted into 184.4; you were not referring, in your praise, to the fact that the government has now identified a police officer as someone other than a police officer. Your praise was for the word “police officer” being put in, which it was, but you were in no way supporting the definition that is in this bill of “police officer” as a bylaw enforcement officer.

**Ms. Bernier:** We read Bill C-55 as restricting section 184.4 to police officers.

**Senator Baker:** Good answer.

**The Chair:** Did you wish to comment, at this point, with respect to what Senator Batters raised?

**Ms. Bernier:** Certainly. Ms. Kosseim has looked at the two provisions, and one does mirror the other.

**Senator Batters:** I appreciate that.

**The Chair:** That wraps up the questions the committee has for you, and we appreciate your appearance here today and your assistance with our deliberations. Thank you.

Senators, our next panel consists of two witnesses. From the Canadian Council of Criminal Defence Lawyers, we have Russell Silverstein; and we have the legal counsel from the Canadian Civil Liberties Association, Michael Rosenberg. Welcome, gentlemen. Opening statements from both?

**Russell Silverstein, Representative, Canadian Council of Criminal Defence Lawyers:** Thank you very much, Mr. Chair and senators. Thank you for inviting us to appear here today and for seeking our testimony in this matter.

Dans le Code criminel, la définition de « toute autre personne chargée du maintien de la paix publique » correspond à un agent de la paix. Dans les lois municipales et provinciales, cela signifie également un agent chargé de faire respecter les règlements — exactement ces mêmes mots — ou un gestionnaire de fourrière de chiens en Ontario et dans d'autres provinces.

Je peux comprendre pourquoi vous nous dites que c'est une bonne chose que d'indiquer « policier », mais pourquoi le gouvernement a-t-il ensuite dilué le libellé pour indiquer que le terme « policier » signifiait un agent de la paix ou un gestionnaire de fourrière de chiens?

**Mme Bernier :** Je crois que toutes les questions qui portent sur la raison d'être du libellé devraient être adressées aux rédacteurs. Selon notre interprétation, il s'agit d'une restriction délibérée de la catégorie des personnes pouvant se prévaloir des pouvoirs mentionnés à l'article 184.4, et nous estimons que cette restriction est favorable. Maintenant, pour ce qui est du choix des mots, je vous invite à poser cette question aux rédacteurs.

**Le sénateur Baker :** Je suppose alors que ce à quoi vous faites allusion, c'est en fait le mot « policier » qui a été inséré à l'article 184.4; vous ne faisiez pas allusion, dans vos éloges, au fait que le gouvernement a désormais identifié un policier comme étant quelqu'un d'autre qu'un policier. Vos éloges concernaient l'ajout du mot « policier », ajout qui a bel et bien été fait, mais vous n'étiez pas du tout en train d'appuyer la définition du terme « policier » dans ce projet de loi comme étant un agent chargé de faire respecter les règlements.

**Mme Bernier :** Nous interprétons le projet de loi C-55 comme une restriction de l'article 184.4 aux policiers.

**Le sénateur Baker :** Bonne réponse.

**Le président :** Désirez-vous réagir à ce que la sénatrice Batters a soulevé?

**Mme Bernier :** Certainement. Mme Kosseim a examiné les deux dispositions, et l'une reflète effectivement l'autre.

**La sénatrice Batters :** Je vous en remercie.

**Le président :** Cela met fin aux questions que les membres du comité ont à vous poser, et nous souhaitons vous remercier pour votre comparution ici aujourd'hui et pour votre aide dans nos délibérations. Merci.

Chers collègues, le prochain groupe que nous allons entendre se compose de deux témoins. Il s'agit de Russell Silverstein, représentant du Conseil canadien des avocats de la Défense; et de Michael Rosenberg, conseiller juridique de l'Association canadienne des libertés civiles. Bienvenue, messieurs. Avez-vous une déclaration préliminaire à faire?

**Russell Silverstein, représentant, Conseil canadien des avocats de la défense :** Merci beaucoup, monsieur le président, mesdames et messieurs les sénateurs. Merci de nous avoir invités à comparaître ici aujourd'hui et d'avoir sollicité notre témoignage dans ce dossier.

I represent the Canadian Council of Criminal Defence Lawyers, and we are an organization that seeks to offer a national voice, with respect to our perspective on criminal justice issues, as defence lawyers practising criminal law. I am here with my colleague, Michael Rosenberg, who is representing the Canadian Civil Liberties Association. I want to say, at the outset, that I endorse all of his comments, and I hope he will endorse mine. We spoke before coming here today to divide the issues between us so that we do not repeat ourselves.

While the Canadian Council of Criminal Defence Lawyers generally respects and supports Parliament's efforts in Bill C-55 to address the Charter issues identified by the Supreme Court of Canada in *R. v. Tse* and its attempts to further fortify section 184.4 from the perspective of civil liberties, we have some concerns about the proposed amendments. The Supreme Court of Canada was critical of section 184.4 because it empowered all peace officers, as defined in section 2 of the Criminal Code, to resort to these extraordinary wiretap provisions. Parliament now proposes to substitute "police officer" for "peace officer," and I am sure that they are doing so in response to the Supreme Court of Canada's dictum on that issue. They did not have to decide the issue, but they made it quite clear that they were not happy with the use of "peace officer" in 184.4. However, the proposed section defines police officer as "any officer, constable or other person employed for the preservation and maintenance of the public peace," which, in our view, is an overly broad definition of the individual who ought to be empowered to exercise these extraordinary powers.

Employed by whom, one might ask? If Parliament wants to include certain peace officers who are not, in fact, police officers, such as border security guards and other kinds of peace officers who are not police officers but are not any old peace officer, Parliament ought to spell it out more particularly. Right now, the definition is far too broad, and you can see where it comes from. In section 2 of the Criminal Code, "peace officer" is defined and there are several categorizations of peace officers. One of those is police officers and officers, constables or other persons employed. I believe this was a somewhat ham-fisted attempt to narrow the ambit of those who can exercise the power, and we submit that it misses the mark.

This problem may be more theoretical than real. After all, it is the police who have access to the equipment necessary to mount one of these intercepts; nonetheless the definition might extend to private security employed by private entities or by the government.

We are also concerned about the three-year extension. We have been listening to what was discussed here earlier in the afternoon. Indeed, Parliament has created a regime that mirrors the notice

Je représente le Conseil canadien des avocats de la Défense, et nous sommes un organisme qui s'efforce d'offrir une voix nationale en ce qui a trait à notre perspective sur les enjeux de justice pénale, en tant qu'avocats de la défense pratiquant le droit pénal. Je suis ici avec mon collègue, Michael Rosenberg, qui représente l'Association canadienne des libertés civiles. Dès le départ, permettez-moi de vous indiquer que j'appuie tous ses commentaires et que j'espère qu'il appuiera les miens. Nous nous sommes consultés avant de venir ici aujourd'hui pour répartir entre nous deux les questions à couvrir afin de ne pas nous répéter.

Si le Conseil canadien des avocats de la Défense respecte et appuie, en règle générale, les efforts déployés par le Parlement dans le projet de loi C-55 pour remédier aux problèmes identifiés par la Cour suprême du Canada par rapport à la Charte dans *R. c. Tse* ainsi que ses tentatives visant à renforcer davantage l'article 184.4 du point de vue des libertés civiles, nous sommes néanmoins préoccupés par les amendements proposés. La Cour suprême du Canada a critiqué l'article 184.4, car il permettait à tous les agents de la paix, tels que définis à l'article 2 du Code criminel, d'avoir recours à ces dispositions extraordinaires pour mettre sur écoute des conversations. Le Parlement propose de remplacer « agent de la paix » par « policier » et je suis certain qu'il le fait en réponse au *dictum* de la Cour suprême du Canada à ce sujet. La cour n'avait pas besoin de se prononcer sur la question, mais elle a indiqué clairement qu'elle n'était pas contente de l'utilisation qui était faite du terme « agent de la paix » à l'article 184.4. Toutefois, l'article proposé définit un policier comme étant « un officier ou un agent de police ou toute autre personne chargée du maintien de la paix publique », ce qui, à notre avis, est une définition trop large pour une personne qui est autorisée à avoir recours à ces pouvoirs extraordinaires.

Chargée par qui, pourrait-on demander? Si le Parlement veut inclure certains agents de la paix qui ne sont pas, en fait, des policiers, tels que des gardes de sécurité aux frontières et autres types d'agents de la paix qui ne sont pas des policiers, mais qui ne sont pas des agents de la paix selon l'ancienne définition, le Parlement devrait l'indiquer plus précisément. À l'heure actuelle, la définition est beaucoup trop large et vous pouvez voir d'où cela vient. À l'article 2 du Code criminel, on définit le terme « agent de la paix » et il existe plusieurs catégories d'agents de la paix. L'une d'entre elles concerne les officiers ou agents de police ou toute autre personne chargée du maintien de la paix publique. Je crois qu'il s'agissait d'une tentative quelque peu maladroite pour limiter la catégorie des personnes pouvant exercer ce pouvoir et nous estimons que cela n'atteint pas l'objectif visé.

Ce problème est peut-être plus théorique que réel. Après tout, c'est bien la police qui a accès à l'équipement nécessaire pour organiser de telles interceptions; néanmoins, la définition pourrait s'appliquer à des agents de sécurité privés employés par des entités privées ou par le gouvernement.

Nous avons également des inquiétudes quant à la prolongation jusqu'à trois ans. Nous avons écouté les discussions ici, plus tôt cet après-midi. Effectivement, le Parlement a créé un régime qui

regime in connection with other less urgent wiretaps by allowing the police to obtain extensions up to three years before complying with the notice requirements. In our respectful submission, this three-year period, albeit left to the discretion of a judge as to whether to impose it or not, is simply too long in the circumstances.

It may make some sense to provide a three-year window in wiretaps that are of a less urgent nature, which are less controversial, if I might put it that way, but derived from wiretaps that are not such an imposition on private discussions that are not authorized by warrant. However, three years is too long for such a delay. I would suggest it should be perhaps something in the order of a year.

There is another issue that arises, and this is more particularly in the context of criminal prosecutions and criminal defence. Where the Crown relies on wiretap conversations to prove a criminal offence and the accused challenges the admissibility of the evidence retrieved by virtue of those wiretaps, the onus is on the accused to demonstrate to the trial judge that the wiretap was an unreasonable invasion of his privacy. In such instances, it is generally the case that a judicial officer has already determined that the statutory and Charter requirements have been met and has thus issued a warrant. It only makes sense that if the accused is arguing that the statutory or Charter conditions were not in fact met, he should bear the onus of proving that given the prior judicial authorization.

However, in section 184.4 wiretaps, where there is no prior authorization, and thus no prior finding by a judicial officer that the statutory conditions have been met, we argue that the wiretap statute should explicitly require that the Crown bear the onus of demonstrating that the police indeed did meet the statutory requirements when the wiretap was imposed.

I appreciate that these emergency wiretaps are not really evidence-gathering wiretaps — at least that is not why they are in place — but they may nonetheless turn into such. The object of the police may be to prevent the commission of a crime, but once the wiretap is in place and evidence is collected by virtue of that wiretap, that evidence can be introduced in a criminal prosecution, notwithstanding that it is not the object or goal of the initial wiretap. In such an instance, where there has not been prior authorization, Parliament ought to explicitly reverse the onus of proof with respect to that issue in a Charter application.

Now, it could be argued that the common law already provides for such. This would be a warrantless search where it could be said by virtue of the jurisprudence that the onus is indeed on the government to demonstrate that the search is not unreasonable or, put another way, the statutory and Charter requirements are met. However, there would certainly be nothing wrong with

reflète le régime des avis que l'on retrouve dans des cas d'interception moins urgents en permettant à la police d'obtenir des prolongations pouvant aller jusqu'à trois ans avant de se conformer aux exigences en matière d'avis. À notre humble avis, ce délai de trois jours, bien qu'il soit laissé à la discrétion du juge de l'imposer ou pas, est simplement trop long en l'occurrence.

Il pourrait sembler logique de fournir ce délai de trois ans dans des cas d'interception téléphonique qui sont de nature moins urgente, qui sont moins controversés, si je puis m'exprimer ainsi, mais dans des cas d'écoute téléphonique qui ne constituent pas une imposition sur les discussions privées qui ne sont pas autorisées par mandat. Toutefois, trois ans, c'est un délai trop long. À mon avis, il devrait plutôt s'agir d'un an.

Il y a une autre question qui se pose et plus particulièrement dans le contexte des poursuites au pénal et de la défense en droit pénal. Lorsque la Couronne s'appuie sur des conversations interceptées pour prouver qu'une infraction a été commise et quand l'accusé conteste l'admissibilité de la preuve obtenue par le biais de ces interceptions, c'est à l'accusé que revient la responsabilité de prouver au juge du procès que l'interception constituait une intrusion déraisonnable dans sa vie privée. Dans de tels cas de figure, l'agent judiciaire a généralement déjà déterminé que les exigences de la loi et de la Charte ont été respectées et il a ainsi émis une autorisation. Il est logique que si l'accusé prétend que les exigences statutaires ou de la Charte n'ont pas été respectées, il doit prouver cela étant donné l'autorisation judiciaire préalable.

Toutefois, dans le cas de l'interception électronique prévue à l'article 184.4, là où il n'y a pas d'autorisation préalable, et donc où l'agent judiciaire n'a pas établi que les exigences statutaires avaient été respectées, nous estimons que le texte concernant les interceptions devrait explicitement exiger qu'il incombe à la Couronne de prouver que la police a effectivement respecté les exigences de la loi lorsque l'interception électronique a été imposée.

Je conviens du fait que ces interceptions d'urgence ne constituent pas réellement des interceptions permettant d'amasser des preuves — du moins, ce n'est pas pour cela qu'on y a recours —, mais qu'elles pourraient néanmoins le devenir. Le but visé par la police pourrait être de prévenir la perpétration d'un crime, mais une fois que l'écoute électronique est installée et que l'on recueille des preuves par le biais de cette écoute, cette preuve peut être présentée dans le cadre d'une poursuite au pénal, nonobstant le fait que cela n'était pas l'objet ni l'objectif de l'interception initiale. Dans un tel cas de figure, où il n'y a pas eu d'autorisation préalable, le Parlement devrait explicitement renverser le fardeau de la preuve en ce qui a trait à cette question par rapport à la Charte.

Maintenant, on pourrait soutenir que la common law prévoit déjà un tel mécanisme. Il s'agirait d'une perquisition sans mandat, où on pourrait dire que de par la jurisprudence, il incombe au gouvernement de prouver que la perquisition n'est pas déraisonnable ou, en d'autres termes, que les exigences de la loi et de la Charte sont respectées. Toutefois, il n'y aurait



Parliament's specifically setting out such a provision in the Criminal Code or in the Canada Evidence Act. It is very difficult for an accused person to prove a negative, especially where the police have the information relevant to whether the statutory criteria were met and the accused does not have access to that information.

Those are my opening comments, and I turn the floor over to my colleague, Mr. Rosenberg.

[*Translation*]

**Michael Rosenberg, Legal Counsel, Canadian Civil Liberties Association:** Good afternoon, Mr. Chair, it is a great pleasure for me to speak to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs to present the Canadian Civil Liberties Association's perspective.

The association is a non-profit organization founded in 1964 to promote respect for human rights and civil liberties. The association has been particularly involved in developing the act on wiretapping without judicial authorization. Personally, I served as legal counsel for the association in the case of *R. v. Tse* before the Supreme Court of Canada.

[*English*]

I would like to begin by saying that Bill C-55 is a critically important step in the development of a constitutionally compliant regime for the use of warrantless wiretaps in Canada. Nothing in my remarks today is intended to derogate from that fact.

I also want to make clear that the Canadian Civil Liberties Association recognizes that warrantless wiretaps may be necessary as a last resort in extraordinary circumstances. At the same time, however, the CCLA takes the view that these wiretaps are a serious infringement of privacy rights and that their use must be limited to indeed extraordinary circumstances, and moreover that this use must be subject to rigorous oversight.

Recognizing that we are at a late stage of the legislative process, and without wishing to speak to the constitutionality of the bill as a whole, I propose to direct my opening submissions to the ways in which Bill C-55 might be incrementally adjusted to better promote and protect civil liberties.

I want to talk about three such amendments. The first concerns transparency in reporting to Parliament and the legislatures; the second concerns the permitted duration of warrantless wiretaps; and the third concerns the persons who may be subject to a warrantless wiretap.

On that first point, one of the problems that the CCLA identifies is that there is no visibility into the number of third parties whose private conversations are intercepted pursuant to

certainement pas de mal à ce que le Parlement adopte précisément une telle disposition dans le Code criminel ou dans la Loi sur la preuve au Canada. Il est très difficile pour un accusé de prouver quelque chose de négatif, surtout lorsque la police dispose de renseignements pertinents pour déterminer si le critère de la loi a été respecté et si l'accusé n'a pas accès à ces renseignements.

Voilà pour ma déclaration préliminaire et je cède maintenant la parole à mon collègue, M. Rosenberg.

[*Français*]

**Michael Rosenberg, conseiller juridique, Association canadienne des libertés civiles :** Bonjour monsieur le président, c'est avec grand plaisir que je m'adresse au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles pour présenter la perspective de l'Association canadienne des libertés civiles.

L'association est un organisme à but non lucratif fondée en 1964 afin de promouvoir le respect des droits de la personne et des libertés civiles. L'association a été particulièrement impliquée dans le développement de la Loi sur l'écoute électronique sans autorisation judiciaire. Personnellement, j'ai servi comme conseiller juridique pour l'association dans l'affaire *R. C. Tse* devant la Cour suprême du Canada.

[*Traduction*]

Permettez-moi de commencer en disant que le projet de loi C-55 est une mesure très importante dans l'élaboration d'un régime conforme à la Constitution relativement à l'utilisation de tables d'écoute sans autorisation au Canada. Rien dans mes propos aujourd'hui ne vise à déroger de ce fait.

J'aimerais également préciser clairement que l'Association canadienne des libertés civiles reconnaît que les interceptions sans mandat peuvent être nécessaires en dernier recours dans des circonstances extraordinaires. Parallèlement toutefois, l'ACLCLC estime que ces interceptions électroniques constituent de graves violations des droits à la vie privée et que leur utilisation doit être limitée à des circonstances extraordinaires et, qui plus est, que cette utilisation doit être assujettie à une surveillance rigoureuse.

Conscient que nous en sommes à une étape tardive du processus législatif et ne désirant pas parler de la constitutionnalité du projet de loi dans son ensemble, je me propose de concentrer ma déclaration préliminaire sur la façon dont le projet de loi C-55 peut être progressivement ajusté de manière à mieux promouvoir et à mieux protéger les libertés civiles.

J'aimerais aborder trois de ces amendements. Le premier concerne la transparence dans les rapports faits au Parlement et aux assemblées législatives, le deuxième concerne la durée permise des écoutes électroniques sans mandat; et le troisième concerne les personnes pouvant être assujetties à ces écoutes électroniques sans mandat.

Au sujet du premier point, parmi les problèmes identifiés par l'ACLCLC, citant le fait qu'on n'a aucun moyen de connaître le nombre de tierces parties dont les conversations privées ont fait

warrantless wiretaps in the reporting regime as it stands. The CCLA interprets proposed section 196.1 to require notice to all persons who are parties to an intercepted communication, whether or not they are targets. In our view, they are all objects within the wording of the section.

It is a fact of life, however, that wiretaps intercept communications of persons who cannot be identified and who will therefore not receive notice. Indeed, the witnesses from the Department of Justice earlier this afternoon took the position that only targets would receive notice were Bill C-55 to become law. In this sense, the number of notices issued does not give an indication of the number of individuals whose private communications have been intercepted. This is particularly unacceptable in the context of warrantless wiretaps, where there are heightened concerns with the exercise of unsupervised police discretion in determining the persons whose communications may be intercepted.

Accordingly, it is vital that the reports to Parliament and the legislature contain statistics for the number of parties, whether identified or not, to intercepted communications who are merely third parties to the harm that the wiretap seeks to prevent. Without this information, it would be impossible to determine the extent of the collateral damage that warrantless wiretaps cause to the privacy rights of individuals who are neither suspected offenders nor victims.

I will now go to my second point. The Supreme Court of Canada was very clear that a warrantless wiretap initiated in a situation of urgency cannot be continued once it would be reasonably practicable to obtain judicial authorization. An express statement of the need to seek judicial authorization with all reasonable dispatch would avoid the situation that occurred in the *Tse* case. In that case, the RCMP officers believed that they could continue their warrantless wiretap for 24 hours before seeking judicial authorization. They had arrived at this conclusion from the RCMP's own written policies. In the CCLA's view, express limits on the continuation of a warrantless wiretap are needed to prevent Charter breaches before they occur.

On my final point, there is a similar danger of misinterpretation that arises from the fact that Bill C-55 does not expressly state the Supreme Court's decision that the police may only wiretap the "direct victims of serious harm," as compared to the indirect victims of serious harm, such as family members. Again in this situation, the CCLA says that prophylactic action is required to prevent Charter breaches before they occur.

l'objet d'interception en vertu d'écoute sans mandat dans le régime de rapport actuel. Pour l'ACLC, l'article 196.1 proposé exige que toutes les personnes ayant fait l'objet d'une écoute soient avisées, qu'elles en aient ou pas été la cible. À notre avis, elles sont toutes visées par le libellé de cet article.

C'est un fait avéré, cependant, que les tables d'écoute interceptent les communications de personnes qui ne peuvent pas être identifiées et qui, ainsi, ne pourront pas en être avisées. Effectivement, les témoins du ministère de la Justice, plus tôt cet après-midi, nous ont indiqué que seules les personnes ciblées seraient avisées, si le projet de loi C-55 était adopté. En ce sens, le nombre d'avis émis ne donne pas d'indication sur le nombre de personnes dont les communications privées ont été interceptées. Cela est particulièrement inacceptable dans le contexte des écoutes sans mandat, où il y a de grandes préoccupations quant au pouvoir discrétionnaire sans surveillance de la police pour décider des personnes dont les communications peuvent être interceptées.

Ainsi, il est crucial que les rapports au Parlement et aux assemblées législatives contiennent des statistiques sur le nombre de parties, identifiées ou pas, dont les communications ont été interceptées et qui sont uniquement des tierces parties par rapport aux dommages que l'écoute tente de prévenir. Sans cette information, il serait impossible de connaître l'ampleur des dommages collatéraux entraînés par ces écoutes sans mandat pour les droits à la vie privée des personnes qui ne sont ni soupçonnées d'être des contrevenants ni même des victimes.

Permettez-moi maintenant de passer à mon deuxième point. La Cour suprême du Canada a été très claire en disant que l'écoute sans mandat entamée dans une situation d'urgence ne pouvait pas être maintenue une fois qu'il serait raisonnable d'obtenir une autorisation judiciaire. Une déclaration expresse de la nécessité d'obtenir une autorisation judiciaire, dans des délais raisonnables, permettrait d'éviter la situation qui s'est produite dans l'affaire *Tse*. Dans cette affaire, les agents de la GRC croyaient qu'ils pouvaient continuer d'écouter les communications sans mandat 24 heures avant d'obtenir une autorisation judiciaire. Ils en étaient arrivés à cette conclusion en se basant sur les propres politiques écrites de la GRC. L'ACLC estime qu'il faut imposer des limites expresses sur le maintien des écoutes sans mandat pour prévenir les violations de la Charte avant qu'elles ne se produisent.

Au sujet de mon dernier point, il existe un danger semblable d'interprétation erronée qui découle du fait que le projet de loi C-55 n'indique pas expressément la décision de la Cour suprême voulant que la police ne puisse intercepter que les communications des « victimes directes de dommages sérieux », par opposition aux victimes indirectes de dommages sérieux telles que les membres de la famille. Dans cette situation, encore une fois, l'ACLC estime que des mesures prophylactiques sont nécessaires pour prévenir les violations de la Charte.

Barring any questions from the committee at this early stage, those are the submissions of the CCLA. As my friend, Mr. Silverstein, said, I certainly endorse the position that he has advanced before you.

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

**Senator Fraser:** Welcome and thank you for two very interesting submissions.

On the matter of peace officers, Mr. Silverstein, a number of us have been concerned about police officers, including what sounds like a rather broad category, potentially. When the minister and his officials appeared before the committee last week, I asked about that and was told “police” means police. I asked, “For example, border services?” The answer was that no, border services agents would not be included.

In a conversation with an eminent representative of the Justice Department, I asked, “Whom does it mean?” The answer was that when they were drafting the section, they had military police in mind. You may or may not think that the drafting meets that purpose, but, for your information, that is what I have been told.

Mr. Rosenberg, I find all your points interesting, including the ones you did not have time to read. I want to ask a little more about your last point that police officers may wiretap only the direct victims of serious harm. I will put a hypothetical case to you, but apparently there have been parallels.

The police know that someone is planning a hit — that a mafia shooter is going to hit someone this afternoon. They do not know who, but they are hoping that a wiretap will enable them to find out so that the person may be protected. However, if you do not know who, how can you wiretap the potential victim’s phone?

**Mr. Rosenberg:** There are two stages to the answer to that question. It is an excellent question in the sense that it presents a real-world example of the application of these provisions.

The starting point for the CCLA is the wording of section 184.4(b), which brings into focus the immediate necessity. Any use of wiretap in this situation, should it ever be challenged, would be subject to a review in the sense that there were grounds of immediate necessity that led the police to identify the particular targets of that wiretap. If they could be said to be in the ambit of the immediate threat, they would potentially be direct victims and it would be immediately necessary to prevent that harm.

À moins qu’il n’y ait des questions du comité à cette étape-ci, cela met fin à l’exposé de l’ACLC. Comme vous l’a indiqué mon ami M. Silverstein, j’appuie certainement la position qu’il vous a présentée.

**Le président :** Merci, messieurs.

**La sénatrice Fraser :** Bienvenue et merci à vous deux pour vos exposés très intéressants.

Sur la question des agents de la paix, monsieur Silverstein, un certain nombre d’entre nous ont été inquiets du terme policier, y compris de ce qui semble être une catégorie plutôt large, potentiellement. Lorsque le ministre et ses représentants ont comparu devant le comité la semaine dernière, je leur ai posé la question et on m’a dit que le mot « police » signifiait la police. J’ai alors demandé « par exemple », les services frontaliers? » La réponse était que non, les agents des services frontaliers n’en faisaient pas partie.

Dans une conversation avec un représentant éminent du ministère de la Justice, j’ai posé la question suivante : « À qui se réfère-t-on? » La réponse, c’est que lorsqu’ils rédigeaient cette section, ils avaient la police militaire en tête. On peut penser que ce qui a été rédigé correspond ou non à cela, mais, à titre d’information, c’est ce qu’on m’a dit.

Monsieur Rosenberg, je trouve tous vos points intéressants, y compris ceux que vous n’avez pas eu le temps de lire. J’aimerais en savoir davantage sur votre dernier point, c’est-à-dire que les agents de police ne peuvent mettre sur écoute que les victimes ayant directement subi des torts sérieux. J’aimerais vous présenter ce scénario hypothétique, mais il semble qu’il y ait eu des parallèles.

La police sait que quelqu’un planifie un mauvais coup — c’est-à-dire qu’un tireur de la mafia souhaite tuer quelqu’un cet après-midi. La police ne sait pas de qui il s’agit, mais elle espère que l’écoute électronique lui permettra de le déterminer afin de protéger la personne menacée. Toutefois, si vous ne savez pas qui est visé, comment pouvez-vous mettre sous écoute le téléphone de la victime potentielle?

**M. Rosenberg :** La réponse à cette question comporte deux volets. C’est une excellente question dans le sens qu’elle présente un exemple réaliste de l’application de ces dispositions.

Le point de départ pour l’ACLC porte sur le libellé de l’alinéa 184.4b) qui met en lumière l’aspect de nécessité immédiate. Toute utilisation d’écoute électronique dans cette situation, advenant une contestation, ferait l’objet d’un examen pour déterminer s’il y avait des motifs de nécessité immédiate qui auraient poussé la police à identifier les cibles particulières de cette mise sur écoute. Si l’on peut déterminer que ces personnes faisaient l’objet d’une menace immédiate, elles pourraient être considérées comme des victimes directes, et il serait immédiatement nécessaire d’empêcher qu’on puisse leur faire du tort.

To take a step back, it might make sense to clarify the position in my opening remarks. The Supreme Court articulated the principle it quite well when they said that it is not as though you cannot listen in on calls that originate from another number or go up a line that does not belong to an immediate victim or a suspected offender. It is simply that you have to employ live monitoring to ensure that if the call that is being intercepted is ultimately one that is just between third parties, that it is not recorded — that there is not a permanent record made by law enforcement officials of that conversation. That needs to be emphasized in the wording of this bill.

In *R. v. Tse*, the RCMP was recording conversations between the true third parties to the offence, such as the children and business associates of the kidnap victim. In the CCLA's view, that is simply not justified in the wording of this section. That interpretation has been confirmed by the Supreme Court, but there is still a danger that without a clear expression in the section, this sort of illegal wiretapping could continue.

**Senator Fraser:** I think I follow; but I am not sure I entirely agree that your brief would cover that, but you are the lawyer and I am not. I will think hard about it.

**Senator Batters:** Mr. Rosenberg, thank you for the comments with respect to this critical piece of proposed legislation and for indicating in your presentation that nothing you say today derogates from the fact that this is a critically important step and for referring to the positive developments that are included in this bill.

My question is to Mr. Silverstein. I am sorry I missed the beginning of your presentation, when you may have commented on this. You spoke about the extensions. I believe you were here at the end of the previous panel of witnesses when I asked about proposed extension provisions in accordance with the Supreme Court decision in *R. v. Tse* and it was said that proposed section 196.1 mirrors the extension scheme provided at section 196 of the Criminal Code. Would you agree?

**Mr. Silverstein:** Yes. As a general proposition, Parliament seems to take the structure of the reporting provisions and simply imports them into section 184.4 with the same mechanism, the same test and the same extension periods and limitations.

**Senator Baker:** I thank the witnesses and commend Mr. Rosenberg for his excellent presentation as far as this particular case is concerned that appeared before the Supreme Court, and also Mr. Silverstein for his long history in case law. Before the Supreme Court of Canada and before the higher courts, he has done a remarkable job over the years and has made a great contribution to the law in this country.

Si on prend un peu de recul, il pourrait être logique d'éclairer la position que j'ai présentée dans ma déclaration préliminaire. La Cour suprême a bien présenté ce principe, lorsqu'elle a déterminé qu'il n'était pas interdit d'intercepter des appels en provenance d'un autre numéro ou bien de mettre une ligne sur écoute qui n'appartient pas à une victime immédiate ou à un suspect. Dans ce cas, il faut tout simplement avoir recours à une surveillance en direct pour s'assurer que si l'appel intercepté ne vise ultimement que des tierces parties, il ne soit pas enregistré — afin que les policiers n'établissent pas un dossier permanent de cette conversation. Il faut insister là-dessus dans le libellé du projet de loi.

Dans l'arrêt *R. c. Tse*, la GRC enregistrerait des conversations entre de tierces parties véritablement impliquées dans l'infraction, comme les enfants et les associés de la victime d'enlèvement. Du point de vue de notre association, ce n'est tout simplement pas justifié dans le libellé de l'alinéa. Cette interprétation a été confirmée par la Cour suprême, mais il y a toujours un risque que sans interprétation claire de l'alinéa, ce genre d'écoute électronique et illégale puisse continuer.

**La sénatrice Fraser :** Je pense que je vous comprends; mais je ne suis pas sûre d'être entièrement d'accord que votre mémoire porte sur cet élément, mais c'est vous qui êtes l'avocat et pas moi. Je vais y réfléchir beaucoup.

**La sénatrice Batters :** Monsieur Rosenberg, merci pour vos observations relativement à cette proposition de mesures législatives essentielles et pour avoir indiqué dans votre exposé que tout ce que vous pouvez dire aujourd'hui n'empêche pas qu'il s'agit d'une mesure importante et pour avoir évoqué les développements positifs contenus dans ce projet de loi.

Ma question s'adresse à M. Silverstein. Je suis désolée d'avoir manqué le début de votre exposé, de sorte que vous avez peut-être déjà répondu à cette question. Vous avez parlé de prolongation. Je pense que vous étiez ici à la fin du témoignage du groupe de témoins précédents lorsque j'ai posé une question sur les dispositions proposées en matière de prolongation conformément à la décision de la Cour suprême dans l'arrêt *R. c. Tse* et qu'on m'a répondu que l'article proposé 196.1 reflète les possibilités de prolongation qui figurent à l'article 196 du Code criminel. Seriez-vous d'accord?

**M. Silverstein :** Oui. En tant que proposition générale, le Parlement semble prendre la structure des dispositions visant les rapports pour les intégrer tout simplement dans l'article 184.4 avec les mêmes mécanismes, les mêmes limites et périodes de prolongation.

**Le sénateur Baker :** Je remercie les témoins et félicite M. Rosenberg de son excellent exposé en ce qui a trait à ce dossier en particulier, qui a été étudié par la Cour suprême, et je remercie aussi M. Silverstein pour sa longue expérience en jurisprudence. Il a fait un travail remarquable devant la Cour suprême et les cours supérieures au fil des ans et il a apporté une grande contribution au droit au Canada.

I am interested in one particular aspect of your presentation, Mr. Silverstein. You believe that the onus should be on the Crown to prove the reasonableness of the actions of the police in the first instance in terms of section 184.4. That is nothing new in law because there are certain circumstances in which the onus is placed on the Crown to do certain things. However, I want to zero in on what you meant. Put yourself back into trial defence attorney's position. You will have that officer's police notes, the prosecutor's information sheet and the continuation report. In that information will be contained the thoughts, presumably, of the officer, who will be responsible for the institution of this particular proceeding we are talking about. Are you saying that that is not enough for you to comply with the normal rules of court to appear before a judge in a pretrial argument and argue a violation of section 8 in the first instance?

**Mr. Silverstein:** I think it is enough disclosure and enough information to start your application. However, the onus of proof in a Charter application is significant where the accused is forced to call his own witnesses — call the police officers as his own witnesses, and examine them in chief and be saddled with the limitations of the nature of that inquiry — i.e., an examination-in-chief. I suggest that is unfair in a circumstance where there has not been some a priori judicial authorization of the actions of the police. It makes sense to me to force the accused to take on the burden of proof where there has been such an authorization and it is being challenged. However, where you are starting from scratch and the police have wiretapped your client's phone without judicial authorization, I think it is only fair to force the Crown to demonstrate that they had the appropriate grounds to take the steps that they took. They did, after all, resort to an extraordinary power, and they should have to justify that.

It is not unfair because it should not be hard for them to do. They have access to all the data necessary to make out that case. If it can be made out, I see nothing wrong; indeed, I think the jurisprudence supports the notion that they should bear the onus of demonstrating that they acted in accordance with the law.

**Senator Baker:** You said the onus is on the defence attorney — on the accused — to bring forward the Charter arguments, pretrial, under the rules of the court under which it is being tried and to call the witnesses and do them in chief — in other words, no cross-examination. In certain provinces in Canada, I have noticed that it is normal practice that the Charter arguments not be dealt with at all on that basis, but that the Crown be called upon to present their case. As the evidence is presented, then the Charter arguments would be dealt with as a part of the trial.

Je suis intéressé par un élément en particulier de votre exposé, monsieur Silverstein. Vous croyez que le fardeau devrait reposer sur la Couronne de prouver la raisonnable des mesures prises par les policiers en première instance en vertu de l'article 184.4. Ce n'est pas nouveau en droit, parce qu'il existe certaines circonstances où c'est la Couronne qui a la responsabilité de prendre certaines mesures. Toutefois, j'aimerais savoir exactement ce que vous voulez dire. Remettez-vous à la place de l'avocat de la défense au procès. Vous disposez des notes de l'agent de police, du feuillet d'information du procureur et du rapport de continuation. Dans cette information vous trouverez les réflexions, vraisemblablement, de l'agent de police qui sera responsable de la mise en œuvre de cette procédure particulière dont nous parlons. Dites-vous que ce n'est pas suffisant pour que vous respectiez les usages habituels de la cour lorsque vous comparez devant un juge pour présenter les arguments avant le procès pour soutenir qu'il y a eu violation de l'article 8 en première instance?

**M. Silverstein :** Je pense que la divulgation et l'information sont suffisantes pour commencer votre requête. Toutefois, le fardeau de la preuve dans une requête fondée sur la Charte est considérable lorsque l'accusé est obligé de faire appel à ses propres témoins — faire témoigner les agents de police comme ses propres témoins, leur imposer un interrogatoire principal et être circonscrits par la nature de cette interrogation — c'est-à-dire, un interrogatoire principal. Je soutiens que c'est injuste dans une circonstance où les policiers ont agi sans autorisation judiciaire. Il me semble logique que l'accusé assume le fardeau de la preuve lorsqu'une telle autorisation a été donnée et qu'elle fait l'objet d'une contestation. Toutefois, lorsqu'on commence à zéro et que la police a mis le téléphone de votre client sur écoute sans autorisation judiciaire, je pense qu'il est tout à fait équitable d'obliger la Couronne à démontrer qu'elle avait des motifs raisonnables de prendre les mesures qu'elle a appliquées. Après tout, elle a eu recours à des pouvoirs extraordinaires et devrait être en mesure de le justifier.

Ce n'est pas injuste, parce que la Couronne devrait pouvoir le faire facilement. Elle a eu accès à toutes les informations nécessaires pour préparer son argument. Si c'est justifiable, je n'y vois rien de mal; en effet, je pense que la jurisprudence appuie la notion selon laquelle la Couronne devrait avoir la responsabilité de démontrer qu'elle a agi conformément à la loi.

**Le sénateur Baker :** Vous avez dit que c'est l'avocat de la défense qui a le fardeau de la preuve — sur l'accusé — qui doit présenter les arguments en vertu de la Charte, pendant la phase précédant l'instruction, selon les règles des tribunaux qui jugent l'affaire et appeler des témoins pour un interrogatoire principal — c'est-à-dire, sans contre-interrogatoire. Dans certaines provinces canadiennes, j'ai noté que c'est pratique courante que les arguments en vertu de la Charte ne sont pas examinés selon cet argument, mais qu'on demande à la Couronne de présenter sa requête. C'est une fois que les éléments de preuve sont présentés que les arguments en vertu de la Charte sont traités dans le cadre du procès.

Would you consider that preferable to what you have just outlined? Would that solve it?

**Mr. Silverstein:** You have identified what we call a “blended voir dire,” which is agreed to by both parties, first of all, and it must be agreed to by the Crown; otherwise it cannot be done. Where both parties agree, it is a time-saving measure; rather than have all the evidence called once on the Charter application and then called again on the trial proper, an agreement is struck whereby all the evidence is heard together. However, we as defence counsel always seek to maintain the right to cross-examine witnesses such as we would otherwise have, while also accepting the responsibility of calling witnesses in chief where the law would so provide. Therefore, when both sides reach such a compromise, often there is a little bit of give and take, so as to get the job done, but we are careful not to give up too much in the pursuit of our object.

Regardless of whether it is done in the fashion you described or otherwise, where there is a warrantless search, we defence lawyers want to ensure that the onus remains on the Crown to demonstrate that the Charter has been complied with, regardless of how you present the case and whether it is blended or not.

[Translation]

**Senator Dagenais:** Thank you, Mr. Chair, and thank you to our two witnesses. Mr. Silverstein, while taking into account the right to privacy, as you mentioned, do you not think that protecting public safety should take precedence over a breach of privacy rights, especially when the request for this interception is made by police officers?

[English]

**Mr. Silverstein:** Senator, I think everyone has recognized that a balancing is being exercised here: the balance between the need for law enforcement and the prevention of serious crimes, and the right to privacy. There is no question, and the Supreme Court of Canada made it clear, that the need to prevent serious crimes, such as is envisioned here, requires giving the police extraordinary powers. Those extraordinary powers are what this bill is all about.

However, whenever you give the police extraordinary powers, those extraordinary powers have to be the subject of certain checks and balances. The question is this: Is the balance appropriately struck here? The Supreme Court of Canada would seem to think so, and we think so, too, with some tweaking. The Supreme Court of Canada is the law, and when they say that this is what is required for constitutional muster, then we cannot argue with that. However, we can suggest that Parliament, being supreme, can go a little further than the Supreme Court of Canada mandates, and indeed they have here.

Estimez-vous cela préférable à ce que vous venez de présenter? Cela résoudrait-il le problème?

**M. Silverstein :** Vous avez recensé ce que nous appelons un « voir-dire mixte », qui doit d’abord être convenu par les deux parties et accepté par la Couronne, sinon cela ne peut pas avoir lieu. Lorsque les deux parties s’entendent, c’est une mesure d’économie de temps; plutôt que de faire présenter tous les éléments de preuve relativement à la demande en vertu de la Charte et encore une fois pendant le procès, on convient de présenter tous les éléments de preuve en une seule fois. Toutefois, en tant qu’avocat de la défense, nous cherchons toujours à maintenir le droit de contre-examiner les témoins, ce qui nous serait habituellement accordé, tout en acceptant la responsabilité de faire subir un interrogatoire principal aux témoins lorsque c’est prévu par la loi. Par conséquent, lorsque les deux parties arrivent à un tel compromis, il faut souvent céder quelque chose de part et d’autre afin de pouvoir fonctionner, mais nous veillons à ne pas trop faire de concessions en contrepartie de ce que nous voulons obtenir.

Peu importe si cela se passe comme vous l’avez décrit ou autrement, dès qu’il y a une perquisition sans mandat, les avocats de la défense veulent s’assurer qu’il incombe à la Couronne de démontrer que la Charte a été respectée, peu importe la façon dont l’instance est présentée et si elle est mixte ou non.

[Français]

**Le sénateur Dagenais :** Merci, monsieur le président, merci à nos deux témoins. Monsieur Silverstein, tout en considérant le droit à la vie privé, comme vous l’avez mentionné, ne pensez-vous pas que la protection de la sécurité publique doit avoir préséance sur l’interception de la conservation de la vie privée, surtout lorsque la demande d’interception est exercée par des officiers de police?

[Traduction]

**M. Silverstein :** Sénateur, je pense que tout le monde a reconnu qu’il s’agit d’un exercice d’équilibre dans ce cas : il faut trouver un équilibre entre le respect de la loi, la prévention des crimes sérieux et le droit à la vie privée. Il ne fait aucun doute, et la Cour suprême du Canada l’a dit clairement, qu’il faut pour prévenir les crimes sérieux, comme c’est le cas ici, accorder aux policiers des pouvoirs extraordinaires. Et ce projet de loi se penche justement sur ces pouvoirs extraordinaires.

Toutefois, quand on accorde aux policiers des pouvoirs extraordinaires, ces pouvoirs doivent faire l’objet de freins et contrepoids. La question est la suivante : a-t-on trouvé le juste équilibre dans ce cas-ci? La Cour suprême du Canada semble penser que oui, et nous l’estimons également, mais avec l’apport de certains rajustements. La Cour suprême du Canada fait la loi, et lorsqu’elle dit que telle chose est requise pour répondre au critère constitutionnel, alors, on ne peut pas la contredire. Toutefois, on peut proposer que puisque le Parlement a la suprématie, il peut aller un peu plus loin que ce qu’exige la Cour

The question is whether they should perhaps have gone a little further. In my respectful submission, yes, and in the ways that I described.

However, I do not think that what I am proposing takes away the right and the power of the police to do what they need to do to protect all of us in certain situations.

**Senator Fraser:** I think I will pass. I am still reading. Perhaps I will go on a third round.

**Senator McIntyre:** Thank you both for your presentations. Section 184.4, as it now stands, refers to “peace officers.” Bill C-55 refers to “police officers.” Section 188 refers to a “peace officer specially designated.”

I note that both the Canadian Bar Association and the criminal trial lawyers’ association recommend that the exceptional discretion to initiate — subsection 184.4, interceptions — be limited to a class of designated superior officers. What are your views on this?

**Mr. Silverstein:** I can understand why someone would argue that. I think one has to take into account the fact that — and I think the Supreme Court of Canada comments on this — those special officers may not always be readily available. The subsection 184.4 power is in place to deal with the most extremely urgent situations that require immediate action.

There is some wisdom to allowing any police officer, even one that is not specifically designated or specially designated pursuant to section 188, to have the power to initiate one of these emergency wiretaps, on the understanding, as Mr. Rosenberg alluded to and as the court says, that there has to be a contemporaneous search for a judicial officer for judicial approval. The subsection 184.4 warrant ought not to be in place for any more than a matter of hours; how many is a matter of discretion and will depend on the circumstances.

I have no difficulty, personally, with allowing a police officer to initiate a subsection 184.4 investigation.

**Mr. Rosenberg:** If I might, I would actually respectfully disagree with my friend on this point. It is perhaps one of the instances where you will split the two public interest intervenors.

**The Chair:** I was assured at the outset that there would be no difference in opinions.

**Mr. Rosenberg:** It is the reason you have the two of us here.

The CCLA certainly takes the view that this power is only available to police officers, or should only be available to police officers. We would go further and say that, as you mention, there is real value in having a senior officer review a warrantless wiretap, not necessarily before it is implemented — because we do recognize that the situation may be sufficiently urgent that there

suprême du Canada, et c’est exactement ce qui se passe ici. Reste à savoir s’il n’aurait pas dû aller encore un peu plus loin. Voilà ce que je soumets respectueusement, oui, et de la façon dont je l’ai décrit.

Toutefois, je ne pense pas que ce que je propose retire à la police le droit et le pouvoir de faire ce qu’elle doit faire pour nous protéger tous dans certaines situations.

**La sénatrice Fraser :** Je pense que je vais passer mon tour. Je continue de lire. Je poserai peut-être une question lors de la troisième série.

**Le sénateur McIntyre :** Merci à vous deux pour vos exposés. L’article 184.4, tel qu’il est, parle d’« agents de la paix ». Le projet de loi C-55 parle de « policiers ». L’article 188 parle d’un « agent de police spécialement désigné ».

Je remarque que l’Association du Barreau canadien et la Criminal Trial Lawyers’ Association recommande toutes les deux que la discrétion exceptionnelle d’entreprendre une action — article 184.4, interceptions — soit limitée par une classe d’agents supérieurs désignés. Que pensez-vous de tout cela?

**M. Silverstein :** Je peux comprendre pourquoi quelqu’un soulèverait ce point. Je pense qu’il faut tenir compte du fait que — et je pense que la Cour suprême du Canada a fait des observations là-dessus — ces agents spéciaux ne sont peut-être pas toujours facilement disponibles. L’article 184.4 accorde un pouvoir pour faire face aux situations urgentes les plus extrêmes qui nécessitent des mesures immédiates.

Il est logique de permettre à tout policier, même s’il n’est pas spécifiquement ou spécialement désigné aux termes de l’article 188, d’avoir le pouvoir de mettre sur écoute électronique, à condition que, comme M. Rosenberg l’a évoqué et que la cour l’a stipulé, il y ait une recherche parallèle pour trouver un fonctionnaire judiciaire ou obtenir une approbation judiciaire. Le mandat accordé en vertu de l’article 184.4 ne devrait pas durer plus que quelques heures; le nombre d’heures est matière à discrétion et dépendra des circonstances.

Personnellement, je n’ai aucune objection à ce qu’un policier ouvre une enquête aux termes de l’article 184.4.

**M. Rosenberg :** Si vous me le permettez, j’aimerais respectueusement dire que je suis en désaccord avec mon ami sur ce point. Il s’agit peut-être de l’instance où il faut diviser les deux intervenants de l’intérêt public.

**Le président :** On m’avait assuré dès le départ qu’il n’y aurait pas de différences d’opinions.

**M. Rosenberg :** C’est pour cette raison que nous sommes deux à comparaître.

L’ACLC estime que ce pouvoir n’est accordé qu’aux policiers, ou du moins qu’ils devraient être les seuls à s’en prévaloir. Nous pourrions aller plus loin et dire que, comme vous l’avez mentionné, il y a un véritable avantage à ce qu’un agent supérieur examine la mise sur écoute électronique sans mandat, pas nécessairement avant sa mise en œuvre — parce que nous

simply is not an opportunity to do so — but shortly thereafter. That is what happened in the *Tse* case; a wiretap was commenced, and then shortly thereafter there was a review by senior officers, all the way up to the superintendent of the Vancouver RCMP.

That is the process we would like to see. The CCLA takes the position that this is an extraordinary power and an extraordinary infringement on the rights of those who are being wiretapped, and it is not the sort of thing you necessarily want in the hands of just any peace officer; nor is it something you want used by just any police officer for that period, of course, until judicial authorization can be obtained.

**Senator Baker:** Let me go back to another point that was brought up earlier, which are the alternatives to this particular scheme under subsection 184.4. That is, as the Supreme Court of Canada said, the availability of a judge to be on a telephone at any particular moment in time.

These warrants — section 186 — are restricted to being the section 186 warrant to a judge, which means a judge of the Superior Court of a province. In telewarrants, under the Criminal Code, they can be issued by provincial court judges, and there is a scheme throughout Canada that, 24 hours a day, seven days a week, you can get a provincial court judge on the telephone and verbally get a warrant issued in five minutes, in a form called Form 5.1 of the Criminal Code. It is very simple; it is faxed through.

Is there really that much difference between a Superior Court judge and a provincial court judge? A provincial court judge deals with the Criminal Code more than the Superior Court judge deals with the Criminal Code. Why do we restrict this to a situation where you cannot get a judge 24 hours a day, seven days a week, but if you were looking for a telewarrant you could?

**Mr. Silverstein:** You have put two questions. The first is whether there is really a difference between provincial court judges and Superior Court judges. That is a different question. Let us assume there is. Parliament recognizes a difference, and they have reserved Superior Court judges certain powers. Let us address your question in that context.

I think that it is understood that the wiretapping — eavesdropping on a private conversation — is perhaps the pinnacle of the invasion of privacy. That is the first thing. Some might say that a search of the home is no different. Setting that matter aside, under section 186, where there is no urgency, one can understand requiring a Superior Court judge to exercise his authority. A telewarrant is often, as you said earlier, obtained or sought in a situation where the police are right outside the door of

savons bien que la situation peut être suffisamment urgente et que l'on ne puisse pas procéder ainsi — mais que cela devrait avoir lieu peu de temps après. C'est ce qui s'est produit dans l'affaire *Tse*; on avait commencé la mise sur écoute électronique qui a été, peu de temps après, examinée par des officiers supérieurs et même par le surintendant de la GRC à Vancouver.

Voilà le processus que nous aimerions voir appliquer. Notre association estime qu'il s'agit là d'un pouvoir extraordinaire et d'une violation extraordinaire des droits de ceux dont les conversations sont interceptées, et ce n'est pas nécessairement le genre de choses que nous voudrions voir traiter par un quelconque agent de la paix; ce n'est pas non plus un outil qui devrait être utilisé par n'importe quel policier pendant cette période, bien sûr, jusqu'à ce qu'on ait obtenu une autorisation judiciaire.

**Le sénateur Baker :** J'aimerais revenir à un autre point qui a été soulevé plus tôt, c'est-à-dire les solutions de rechange à cette procédure aux termes de l'article 184.4. C'est-à-dire, comme l'a dit la Cour suprême, de faire en sorte qu'un juge soit accessible par téléphone à tout moment.

Ces mandats, de l'article 186, sont accordés en fonction de l'article 186 par un juge, ce qui signifie un juge de la Cour supérieure d'une province. En vertu du Code criminel, les télémandats peuvent être délivrés par des juges des tribunaux provinciaux, et il existe un système pour l'ensemble du Canada qui fonctionne 24 heures par jour, sept jours sur sept, vous permettant de communiquer par téléphone avec un juge de la Cour provinciale et d'obtenir verbalement un mandat en cinq minutes, grâce à un formulaire appelé le formulaire 5.1 du Code criminel. C'est très simple à obtenir et le tout est envoyé par télécopieur.

Y a-t-il véritablement une grande différence entre un juge de la cour supérieure et un juge de la cour provinciale? Un juge de la cour provinciale doit se référer beaucoup plus souvent au Code criminel qu'un juge de la cour supérieure. Pourquoi dans ce cas-ci on ne peut pas obtenir accès à un juge 24 heures par jour, sept jours par semaine, mais que c'est possible lorsqu'on veut obtenir un télémandat?

**M. Silverstein :** Vous avez posé deux questions. D'abord, y a-t-il véritablement une différence entre les juges de tribunaux provinciaux et les juges de la cour supérieure? Ça, c'est une autre question. Supposons qu'il y en ait une. Le Parlement reconnaît qu'il y a une différence, et il a limité aux juges de la cour supérieure la possibilité d'avoir recours à certains pouvoirs. Examinons votre question dans ce contexte.

Je pense qu'il est entendu que la mise sur écoute électronique, soit l'interception d'une conversation privée, constitue probablement la plus grande atteinte à la vie privée. Voilà pour le premier volet. Certains pourraient dire que la perquisition d'une demeure est tout à fait identique. Mettons cela de côté, au terme de l'article 186, lorsqu'il n'y a pas d'urgence, on peut comprendre qu'un juge de la Cour supérieure soit appelé à exercer son autorité. Il arrive bien souvent, comme vous l'avez dit plus



a house and need to search it right now. It is because of the urgency of such a situation that the judicial authorization procedure in place is more expeditious. Again, there is a balancing of the need for immediate action against the need for the protection of Charter rights. I think that accounts for the difference.

In a section 186 situation, reserving that power to a Superior Court judge makes a lot of sense to me.

**Senator Baker:** As you pointed out, the search of a home, some people would argue, is just as important and exigent as the cases we are talking about here, especially this particular case we are dealing with, *Tse*.

**Mr. Silverstein:** Section 184.4 is so exigent that you do not need any authorization. That is a different question. I understood your question to be looking at section 186 and asking, Why do we not give police an avenue to do section 186 interceptions in a more expeditious way than forcing them to go to Superior Court?

**Senator Baker:** That was my question; you gave the right answer. One further questions, if I may. I remember well, back in 1993, when these sections came in. There were two of them brought in, 184.4 and a section of the Criminal Code, 487.01, the general warrant provision. That allows you to do whatever you cannot do in any other law as long as it breaks the Charter. That is the requirement in 487.01. Those two very far-reaching changes were made to the Criminal Code, but it took this long, from 1993 to today, to correct one of those sections.

In your opinion, is there any way to overcome an obvious problem like this in the law that is passed that violates Charter rights? It takes that long to, in the ideal case, be tried at the provincial or Superior Court level, then to go to the Court of Appeal and then apply for and receive permission to go to the Supreme Court of Canada. Is there any other way of solving these very serious Charter problems we have in law without having to wait 10 years to get it corrected?

**Mr. Rosenberg:** I think the answer is that we look at the legislative process for that kind of pre-emptive measure. Unfortunately, the courts can only decide the cases that come before them.

It was something of a different situation in *Tse* in that it was an application as an interlocutory matter that then went directly to the Supreme Court of Canada on appeal, an interesting situation because the Crown ultimately prevailed at trial in *Tse* and was left

tôt, que l'on cherche à obtenir un télémandat dans une situation où les policiers sont à la porte d'une maison et qu'ils doivent en faire la perquisition immédiatement. C'est en raison de l'urgence de cette situation que le processus d'autorisation judiciaire est la solution la plus rapide. Encore une fois, il faut trouver un équilibre entre la prise de mesures immédiates et la protection des droits garantis par la Charte. Je pense que c'est ce qui explique la différence.

Dans une situation liée à l'article 186, je trouve tout à fait logique que ce pouvoir soit réservé à un juge de la Cour supérieure.

**Le sénateur Baker :** Comme vous l'avez signalé, certaines personnes soutiendraient que la fouille d'un domicile constitue une action tout aussi importante et exigeante que les conditions dont nous discutons maintenant, surtout en ce qui a trait au cas particulier de l'arrêt *Tse*.

**M. Silverstein :** L'article 184.4 est tellement exigeant qu'on n'a pas besoin d'autorisation. Ça, c'est une autre question. Je pensais que vous vouliez examiner l'article 186 et que vous vouliez savoir pourquoi nous ne permettons pas aux policiers d'effectuer plus rapidement plutôt des interceptions au terme de l'article 186 plutôt que de les forcer à se tourner vers la Cour supérieure.

**Le sénateur Baker :** C'était ma question; et vous y avez bien répondu. J'ai une autre question si vous me le permettez. Je me souviens très bien, en 1993, lorsque ces articles ont été adoptés. Il y avait deux mesures législatives, une liée à l'article 184.4 et l'autre à l'article 487.01 du Code criminel, la disposition sur les mandats généraux. Cela vous permettait de faire tout ce que vous ne pouviez pas au terme d'autres lois tant et aussi longtemps qu'il s'agissait d'un non-respect de la Charte. Voilà l'exigence liée à l'article 487.01. Ces deux changements draconiens ont été apportés au Code criminel, mais il a fallu attendre de 1993 à aujourd'hui pour corriger l'un de ces articles.

Selon vous, y a-t-il une façon d'éviter un problème évident comme celui-là dans une loi qui est adoptée en violation de la Charte des droits? Il faut beaucoup de temps pour que, dans une situation idéale, il y ait procès au niveau provincial ou devant la Cour suprême, avant que l'affaire ne passe à la Cour d'appel et que l'on demande et obtienne la permission de se rendre jusqu'à la Cour suprême du Canada. Y a-t-il une autre façon de régler ces sérieux problèmes de manquement à la Charte qui existent dans la loi sans avoir à attendre 10 ans avant d'y apporter des corrections?

**M. Rosenberg :** Je pense que la réponse c'est d'examiner le processus législatif pour déceler ce genre de mesure de façon préventive. Malheureusement, les tribunaux ne peuvent se prononcer que sur les instances qui leur sont présentées.

Il y avait une situation différente dans l'arrêt *Tse* puisque c'était une demande sous forme de question interlocutoire qui s'est rendue directement en appel à la Cour suprême du Canada, c'est une situation intéressante parce que, finalement, la

having won the matter but looking for some way to appeal a decision that went against it on this interlocutory application, this Charter application.

Aside from that, you are quite right that the courts do grind slowly. We look to the legislative process to, as Mr. Silverstein says, be perhaps a step ahead of mere Charter compliance. The CCLA sees the Charter as a floor, not a ceiling, and so when we look at an opportunity like this one, where the bill is open and there is the prospect of amending it in some way to protect civil liberties, we certainly seize on the opportunity, make the trip to Ottawa and implore you to do so.

**Senator Fraser:** Mr. Rosenberg, in your passage on transparency, when you are discussing third parties — and we have had a number of discussions here on this bill in connection with third parties — you said that the RCMP in the *Tse* case went so far as to record conversations between third parties who were neither suspected of causing harm nor victims of such harm. Let us give the RCMP the benefit of the doubt and assume that they did the wiretap because they thought it might lead to useful information, but it did not. I take it that that is what you are saying here.

**Mr. Rosenberg:** I think it is a slightly different point, senator. In the *Tse* case, the RCMP recorded conversations between the children of the kidnap victim and business associates of the kidnap victim and amongst the children themselves. It is true that it is possible that such conversation would yield information that would perhaps help to defuse the situation and prevent the harm that was occurring. However, that is not within the purview of section 184.4. I think that goes back to my third point that we discussed earlier. This really is an extraordinary provision that allows for the interception of communications with, in most cases, two kinds of parties. It is, on the one hand, those who are the suspected offenders, and, on the other hand, it is the direct victims of the harm. In the *Tse* case, it is the kidnap victim and the suspected offenders. It is not these other people who get drawn into their ambit, unless they are speaking to one of those two parties — the offenders or the victim.

**Senator Fraser:** My question has to do with what happens to those recordings after they have been made. Are there provisions for those recordings, which turn out to have been absolutely useless for the investigation in question or, indeed, for any other, to be destroyed that you know of? If not, should there be?

**Mr. Rosenberg:** I would certainly seek Mr. Silverstein's input on this. I do not know the practice that is implemented, but, in my review of the Criminal Code, I know of no provision that requires destruction of those recordings. I think that that adds to the

Couronne a eu gain de cause au procès de l'affaire *Tse* mais, ayant eu gain de cause, elle devait interjeter appel de la décision contraire dans le cadre de cette question interlocutoire portant sur l'application de la Charte.

Par ailleurs, vous avez tout à fait raison de dire que les tribunaux fonctionnent lentement. Nous nous tournons vers le processus législatif, comme M. Silverstein l'a dit, pour qu'il aille un peu en deçà du seul respect de la Charte. L'ACLIC voit la Charte comme présentant les droits minimums à respecter et non maximums, ainsi, lorsqu'il s'agit de possibilité comme celle-ci où le projet de loi est ouvert à discussion et qu'il y a la possibilité de l'amender d'une façon ou d'une autre pour protéger les libertés civiles, nous profitons certainement de cette occasion en venant à Ottawa pour vous implorer d'agir.

**La sénatrice Fraser :** Monsieur Rosenberg, dans votre passage sur la transparence, lorsque vous discutez de tierce partie — et nous avons eu un certain nombre de ces discussions ici relativement aux tierces parties mentionnées dans le projet de loi —, vous avez dit que dans l'arrêt *Tse* la GRC est allée aussi loin que d'enregistrer les conversations entre de tierces parties qui n'étaient soupçonnées d'aucun tort et qui n'étaient pas victimes de préjudice. Il faudrait donner à la GRC le bénéfice du doute et supposer qu'elle a intercepté les conversations parce que les agents pensaient qu'ils pourraient obtenir de l'information utile, même si cela ne s'est pas avéré. Si je comprends, c'est de cela que vous parlez ici.

**M. Rosenberg :** Je pense qu'il s'agit d'un point légèrement différent, madame la sénatrice. Dans l'affaire *Tse*, la GRC avait enregistré des conversations entre les enfants de la victime d'enlèvement et ses associés ainsi que les conversations entre les enfants de la victime. Il est vrai qu'il est possible que de telles conversations auraient dévoilé de l'information qui aurait pu aider à régler l'affaire et empêcher le préjudice qui avait lieu. Toutefois, cela ne relève pas de l'article 184.4. Je pense que cela revient au troisième point que j'ai soulevé plus tôt. Il s'agit en fait d'une disposition extraordinaire qui permet d'intercepter des communications entre, dans la plupart des cas, deux parties. C'est-à-dire, d'une part, les conversations entre les suspects et, d'autre part, les victimes directes du préjudice. Dans l'affaire *Tse*, il s'agissait de la victime d'enlèvement et des suspects. Ce ne sont pas les autres personnes qui sont visées par la portée, à moins qu'ils n'aient des conversations avec les membres de ces deux parties, soit les suspects ou la victime.

**La sénatrice Fraser :** Ma question visait à savoir ce qui arrive des enregistrements une fois qu'ils ont été faits. Les dispositions visent-elles ces enregistrements, qui s'avèrent à être tout à fait inutiles pour l'enquête en cours ou bien, pour toute autre enquête, y a-t-il donc, selon vous, des dispositions pour les détruire? Si non, devrait-il y en avoir?

**M. Rosenberg :** J'aimerais très certainement obtenir l'avis de M. Silverstein là-dessus. Je ne sais pas quelles pratiques sont appliquées, mais, d'après mon examen du Code criminel, je ne connais aucune disposition exigeant la destruction de ces

severity of the infringement of civil liberties here. We are talking about permanent recordings, in the hands of law enforcement officials, surreptitiously made of private conversations.

**Senator Fraser:** Could be between me and my doctor.

**Mr. Rosenberg:** That is exactly right. Certainly, live monitoring is something that I think the Supreme Court's decision will always now require in these circumstances, in particular when they are third party lines being monitored. However, it is a concern that, as far as I know, there are no provisions requiring the destruction of these recordings.

**Senator Fraser:** Do you want to add anything to that, Mr. Silverstein?

**Mr. Silverstein:** Yes, senator. There is one provision that demands destruction. I was reading it this morning, and, unfortunately, I cannot find it. I think it is in the context of instances where the police have perhaps inadvertently recorded privileged conversations, for example. I know that there is a provision that requires their destruction. I am not in a much better position than Mr. Rosenberg to give you chapter and verse on it. However, I did bring the current provisions concerning interceptions with me. I saw that; I know there is something there.

**Senator Fraser:** Yes, I figured there would be something for privileged, but there is a wide range of other material that you would not want lying around police file cabinets, or wherever they store this stuff.

**Mr. Rosenberg:** That is correct, senator. I certainly agree with my friend. Speaking generally, there is no provision that required destruction, but there certainly is for privileged communications. It is the rest of it, the third-party communications that do not fall within that narrow scope, that we are really concerned about.

**Senator Baker:** Mr. Rosenberg was involved in the Supreme Court section. The person who was kidnapped in the *Tse* case, is that person in jail at present? That person who was being sought by the police was out on bail, as I understand it, for importing into Canada over \$100-million worth of drugs. They were worried that he was skipping town. I know by some of the facts of the trial that the police wanted to catch this fellow. Although he was kidnapped, they wanted to catch him to put him in jail. Did they eventually put him in jail?

**Mr. Rosenberg:** Senator, I must confess I have not kept abreast with the developments in Mr. Li's criminal proceedings. I think it does raise an important point, which is that the use of section 184.4 is for the prevention of serious harm. It is not for

enregistrement. Je pense que cela rajoute à la gravité de la transgression des libertés civiles dans ce cas. Nous parlons d'enregistrements permanents qui sont dans les mains de responsables d'application de la loi et qui portent sur des conversations privées interceptées subrepticement.

**La sénatrice Fraser :** Il pourrait s'agir de conversations entre moi et mon médecin.

**M. Rosenberg :** Vous avez tout à fait raison. Bien sûr, je pense que la Cour suprême exigera toujours dorénavant une surveillance directe dans ces circonstances, en particulier lorsque l'on intercepte les conversations téléphoniques de tierces parties. Toutefois, il est préoccupant de savoir que, à ce que je sache, il n'existe aucune disposition exigeant la destruction de ces enregistrements.

**La sénatrice Fraser :** Avez-vous quelque chose à ajouter à cela, monsieur Silverstein?

**M. Silverstein :** Oui, madame la sénatrice. Il existe une disposition exigeant la destruction. Je la lisais justement ce matin et, malheureusement, je ne la trouve plus. Je pense qu'il s'agit de situations où les policiers auraient enregistré des conversations privées par inadvertance, par exemple. Je sais qu'il existe une disposition qui exige leur destruction. Je ne suis pas en meilleure position que M. Rosenberg pour vous donner davantage de détails là-dessus. Toutefois, j'ai sous la main les dispositions actuelles relativement à l'écoute électronique. J'ai constaté que; il y a quelque chose là-dessus.

**La sénatrice Fraser :** Oui, j'ai pensé qu'il y aurait quelque chose pour les conversations privilégiées, mais il y a aussi toute une variété de conversations qui ne devraient pas se retrouver dans les classeurs des services de police, ou peu importe où l'on range ce genre de choses.

**M. Rosenberg :** C'est exact, madame la sénatrice. Je suis tout à fait d'accord avec mon collègue. De façon générale, il n'existe aucune disposition stipulant la destruction, mais il y en a certainement dans le cas des communications protégées. C'est plutôt le reste, soit les communications avec des tiers qui ne sont pas visées par la portée étroite, qui nous préoccupe particulièrement.

**Le sénateur Baker :** Monsieur Rosenberg a travaillé sur l'article visant la Cour suprême. La personne qui a été enlevée dans l'affaire *Tse*, est-elle actuellement incarcérée? Cet individu recherché par la police avait été libéré sous caution, si j'ai bien compris, pour avoir importé au Canada plus de 100 millions de dollars en stupéfiants. On craignait qu'il ne disparaisse de la circulation. Je sais par certains faits présentés lors du procès que la police souhaitait attraper ce gars. Même s'il a été enlevé, les policiers voulaient mettre la main dessus pour l'incarcérer. Ont-ils fini par l'emprisonner?

**M. Rosenberg :** Sénateur, je vous avoue que je n'ai pas suivi tous les développements de la procédure pénale de M. Li. D'après moi, cela soulève toutefois une question importante, soit l'utilisation de l'article 184.4 visant la prévention d'une atteinte

the investigation of offences necessarily. It is certainly not for the investigation of collateral offences. It is commonly about a situation where there is a victim of kidnapping. In this case there were certainly serious allegations against the victim. It is about rescuing him as opposed to investigating any other matters in which he may be involved. The use of section 184 as a jumping-off point for a large-scale interception of communications with his associates is something we should guard against.

**Mr. Silverstein:** I would come back to Senator Fraser's question about the destruction and look at 184.1.

**Senator Fraser:** It has just been drawn to my attention, and it is comforting.

**Mr. Silverstein:** I am sorry I was not the first to do so.

There is a provision that says that where the police do intercept pursuant to that section, and there is no evidence of bodily harm or attempted bodily harm or threatened bodily harm that has occurred, there is an obligation for them to destroy the fruits of the investigation.

**Senator Fraser:** Would that also apply to interceptions under section 184.4?

**Mr. Silverstein:** I would say not.

**Senator Fraser:** It does not look like it.

**Mr. Silverstein:** Subsection (3) of 184.1 refers to the operation of that particular section 184.1. I do not see there is anything in Bill C-55 or in the current section 184.4 that mandates destruction.

**Mr. Rosenberg:** That was certainly the position the CCLA took throughout the *Tse* proceedings.

**Senator Fraser:** Thank you.

**The Chair:** Gentlemen, thank you for being with us today and assisting us with our deliberations on this bill. Thank you very much; we appreciate it.

Our next witness, appearing via video conference from Vancouver, is a representative of the Canadian Association of Chiefs of Police, Warren Lemcke, Deputy Chief Constable, Vancouver Police Department. Welcome, Mr. Lemcke; please proceed with your opening statement.

**Warren Lemcke, Deputy Chief Constable, Vancouver Police Department, Canadian Association of Chiefs of Police:** I wish to present the views of the Canadian Association of Chiefs of Police on the Bill C-55 response to the Supreme Court of Canada decision in *R. v. Tse*. Section 184.4 of the Criminal Code is rarely used by police in Canada, but, when used, it can help to save lives. The section allows for warrantless interception of private communication by police where a warrant could not be obtained with reasonable diligence and where there are reasonable grounds to believe that the interception is necessary to prevent an unlawful act that would cause serious harm to

grave. Ce n'est pas forcément pour l'enquête des infractions. Ce n'est pas certainement pas pour l'enquête des infractions secondaires. Il s'agit généralement d'une situation d'enlèvement d'une victime. Dans ce cas, il y avait certainement des allégations graves contre la victime. Il s'agit cependant de le secourir plutôt que d'enquêter toute autre question à laquelle il aurait pu participer. Nous devrions éviter d'utiliser l'article 184 comme point de départ pour une interception à grande échelle des communications avec ses associés.

**M. Silverstein :** J'aimerais revenir à la question de la sénatrice Fraser au sujet de la destruction et consulter l'article 184.1.

**La sénatrice Fraser :** On vient de me le souligner, et ça me rassure.

**M. Silverstein :** Je suis désolé de ne pas avoir été le premier à le faire.

Il existe une disposition stipulant que lorsque la police intercepte en vertu de cet article, et qu'il n'y a aucune preuve de lésions corporelles ou de tentatives d'infliger des lésions corporelles ou de menaces d'infliger de telles lésions, ils sont obligés de détruire les fruits de l'enquête.

**La sénatrice Fraser :** Est-ce que cela s'appliquerait également aux interceptions en vertu de l'article 184.4?

**M. Silverstein :** Je dirais que non.

**La sénatrice Fraser :** Il semblerait que non.

**M. Silverstein :** Le paragraphe 3 de l'article 184.1 porte sur l'application de cet article particulier soit l'article 184.1. Je ne vois rien dans le projet de loi C-55 ni dans l'article actuel 184.4 stipulant la destruction.

**M. Rosenberg :** C'était certainement la position prise par l'ACLC tout au long de la procédure de l'affaire *Tse*.

**La sénatrice Fraser :** Merci.

**Le président :** Messieurs, je vous remercie d'être venus témoigner aujourd'hui et de nous avoir aidés dans l'étude du projet de loi. Un grand merci; c'est très apprécié.

Notre prochain témoin, témoignant par vidéoconférence de Vancouver, est un représentant de l'Association canadienne des chefs de police, Warren Lemcke, chef de police adjoint, Service de police de Vancouver. Bienvenue, monsieur Lemcke; veuillez commencer votre exposé.

**Warren Lemcke, chef de police adjoint, Service de police de Vancouver, Association canadienne des chefs de police :** J'aimerais vous présenter le point de vue de l'Association canadienne des chefs de police concernant la réponse du projet de loi C-55 à la décision de la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *R. c. Tse*. Au Canada, la police a rarement recours à l'article 184.4 du Code criminel, mais, lorsqu'elle le fait, cela peut contribuer à sauver des vies. Cet article autorise l'interception de communications privées par la police quand il n'a pas été possible d'obtenir un mandat avec diligence raisonnable, et lorsqu'il y a des motifs raisonnables de croire que l'interception est nécessaire pour empêcher un acte

someone. An example of this would be an in-progress kidnapping or a potential homicide being committed by organized crime figures.

The courts, government and Canadian citizens all rightly believe that the interception of private communications by the state should be done only when absolutely necessary. Police in Canada support this as well.

The courts, government and Canadians also need to have assurance that when section 184.4 is used by the police, it is used appropriately and only in the most serious circumstances. We in the police community are accountable to those we serve, and this is why we support the bill.

Other sections in the code have reporting requirements with regard to when interception of private communications occurs. Section 195 is one of those sections. Previous to this bill, there were no reporting requirements when police used section 184.4 to intercept private communications in exigent circumstances. Changes to section 195 under this bill will change that and require reporting as to the use of section 184.4.

We support this new accountability measure and the protections it provides to Canadians' privacy. Canadians need know that police will intercept their private communications only when authorized by law and that there are accountability measures in place to ensure that any such interception is always done appropriately and only when circumstances warrant it. This bill puts those measures in place while still allowing police to intercept private communications without warrant when lives are at stake.

**Senator Fraser:** Welcome to the committee. It would be even better if could you be here in person, but we have the wonders of technology to bring you to us. Have you been involved in any cases using section 184.4?

**Mr. Lemcke:** No, I have not. However, I should say that until September last year, I was the deputy chief in charge of the Investigation Division in the Vancouver Police Department, while section 184.4 was used by inspectors and investigators in the Vancouver Police Department. It usually revolved around active ongoing kidnapping cases.

**Senator Fraser:** How many cases would you have been aware of then?

**Mr. Lemcke:** Very few. I could not give you the numbers, but thankfully it is not a routine thing in the city of Vancouver.

**Senator Fraser:** Do you think that the notification requirements, as set out in this bill, will be fairly straightforward and simple for the police to implement? In

illégal qui causerait à quelqu'un des dommages graves. Un enlèvement en cours ou un homicide potentiel commis par des criminels organisés en seraient des exemples.

Les tribunaux, le gouvernement et les citoyens canadiens croient tous à juste titre que l'interception de communications privées par l'État devrait seulement se faire lorsque c'est absolument nécessaire. La police au Canada le croit aussi.

Les tribunaux, le gouvernement et les Canadiens ont aussi besoin d'avoir l'assurance que lorsque l'article 184.4 est utilisé par la police de manière appropriée et seulement dans les circonstances les plus graves. Nous, les policiers, rendons des comptes à ceux que nous servons, et c'est pourquoi nous appuyons le projet de loi.

D'autres articles dans le code ont des exigences de produire des rapports quand on intercepte des communications privées. L'article 195 est l'un de ces articles. Avant le projet de loi, il n'y avait aucune exigence de produire des rapports quand la police utilisait l'article 184.4 pour intercepter des communications privées lors de situations d'urgence. Des modifications à l'article 195 en vertu du projet de loi changeront cela et exigeront la production de rapports lorsqu'on utilise l'article 184.4.

Nous appuyons cette nouvelle mesure de reddition de compte et la protection qui en découlera pour la vie privée des Canadiens. Les Canadiens doivent savoir que la police interceptera leurs communications privées seulement lorsqu'ils sont autorisés par la loi et qu'il y a des mesures de reddition de compte en place pour garantir que toute interception se fait toujours de manière appropriée et seulement quand les circonstances le justifient. Le projet de loi met ces mesures en place tout en permettant à la police d'intercepter des communications privées sans mandat quand des vies sont en péril.

**La sénatrice Fraser :** Bienvenue au comité. Ce serait encore mieux si vous étiez ici en personne, mais les merveilles de la technologie vous font apparaître devant nous. Avez-vous participé à des cas où il y a eu recours à l'article 184.4?

**M. Lemcke :** Non. Cependant, je devrais dire que jusqu'en septembre de l'année dernière, j'étais le chef adjoint responsable de la section d'enquête au Service de police de Vancouver, et l'article 184.4 était utilisé par des inspecteurs et des enquêteurs du service habituellement pour des cas d'enlèvement en cours.

**La sénatrice Fraser :** Vous étiez donc au courant de combien de cas?

**M. Lemcke :** Très peu. Je ne pourrais pas vous donner les chiffres, mais heureusement ce n'est pas quelque chose de courant dans la ville de Vancouver.

**La sénatrice Fraser :** Croyez-vous que les exigences en matière de notification, tel que prévu dans le projet de loi, seront assez simples pour la police, qui doit les mettre en œuvre? En

particular, I am thinking of the whole question of third parties — not always people you know. How do you see it work in practice?

**Mr. Lemcke:** Are you talking about the requirement to notify people within 90 days unless you get an extension?

**Senator Fraser:** Yes.

**Mr. Lemcke:** This is something we already do. The timelines are acceptable. The only concern I have is with regard to the extensions because there are times when divulging that information could jeopardize an ongoing investigation; but I do not see any issue with that.

**Senator Fraser:** Thank you very much.

**The Chair:** As a supplementary about the implications of notification, how difficult is that in the modern era of communication? Is that a challenge for your department with respect to notification?

**Mr. Lemcke:** It could be a challenge, but of course we would be as diligent as possible to do it as required. It all depends because the world has changed with regard to technology, as we all know. So much goes back and forth either by email, text message or cell phone that it can be a challenge. I have never heard a complaint from our investigators that it is tough to do.

[*Translation*]

**Senator Dagenais:** Thank you, Mr. Lemcke, for your testimony. I would like to know what you think about the importance of intercepting a telephone conversation with a view to protecting public safety, only, of course, in cases where rapid action must be taken.

[*English*]

**Mr. Lemcke:** An example would be an active kidnapping and the necessity for us to be able to intercept conversation, especially cellular or land-line conversation, between a suspect or a victim and someone else. It boils down to the opportunity to save lives by finding people as quickly as possible. It might be that this conversation would give us evidence to be able to find out where they are and to assist them right away.

It should also be recognized that in the early stages of these types of investigations, such as a kidnapping or someone in danger of being murdered, the primary purpose of the investigation in those early stages is saving lives. It comes down to anything we can do, and if we can obtain that information through lawful intercept, it is great. That is always the primary purpose.

**Senator Baker:** Thank you for your excellent presentation. I wonder how practical this provision and others are relating to the interception of private communications. I refer not only to 184.4 but also to sections 186 and 188 in that you have to report to the Attorney General of British Columbia the number of interceptions made under three sections of the Criminal Code

particulier, je pense à toute la question de tierces parties — pas toujours des personnes que vous connaissez. Comment pensez-vous que ça va fonctionner en pratique?

**M. Lemcke :** Parlez-vous de l'exigence de notifier les gens dans un délai de 90 jours sauf si on obtient une prolongation?

**La sénatrice Fraser :** Oui.

**M. Lemcke :** C'est quelque chose que nous faisons déjà. Les délais sont acceptables. Ma seule inquiétude porte sur les prolongations parce que dans certains cas le fait de divulguer ces renseignements pourrait nuire au bon déroulement d'une enquête en cours; mais, je n'y vois aucun problème.

**La sénatrice Fraser :** Merci beaucoup.

**Le président :** Comme question complémentaire sur les conséquences de la notification, à quel point est-ce que c'est difficile dans l'ère moderne de communication? Est-ce que la notification pose problème dans votre service?

**M. Lemcke :** Elle pourrait, mais bien sûr nous serions aussi assidus que possible pour le faire, au besoin. Tout dépend parce que le monde a changé sur le plan de la technologie, comme nous le savons tous. Il y a tellement d'échanges par courriel, message texte ou téléphone cellulaire que ça peut poser un problème. Je n'ai jamais entendu nos enquêteurs dire que c'était quelque chose de difficile à faire.

[*Français*]

**Le sénateur Dagenais :** Merci, monsieur Lemcke, de votre témoignage. J'aimerais vous entendre sur l'importance de l'interception d'une conversation téléphonique dans le but de protéger la sécurité publique et évidemment dans des cas où il faut intervenir assez rapidement.

[*Traduction*]

**M. Lemcke :** Un exemple serait un enlèvement en cours et notre besoin de pouvoir intercepter des conversations, surtout par cellulaire ou téléphone fixe, entre un suspect ou une victime et quelqu'un d'autre. Cela revient à la possibilité de sauver des vies en retrouvant des gens aussi rapidement que possible. Il pourrait s'avérer que cette conversation nous donne la preuve qui nous permet de déterminer où ils sont et de les secourir immédiatement.

Il faut aussi reconnaître qu'au début de ce genre d'enquêtes, telles que dans un enlèvement où le cas de quelqu'un qui risque d'être assassiné, l'objectif principal de l'enquête au début est de sauver des vies. Il s'agit de toute action qu'on peut prendre, et si on peut obtenir ces renseignements par interception légale, c'est excellent. Cela est toujours l'objectif principal.

**Le sénateur Baker :** Merci de votre excellent exposé. Je me demande à quel point cette disposition et d'autres sont pratiques relativement à l'interception de communications privées. Je fais référence non seulement à l'article 184.4 mais aussi aux articles 186 et 188 puisque vous devez signaler au procureur général de la Colombie-Britannique le nombre d'interceptions

the year after they are made. The requirements in the Criminal Code are that you must provide the results of those interceptions to the Attorney General of British Columbia if a case is prosecuted provincially or to the Attorney General of Canada if it is prosecuted federally. The results include the numbers of convictions that resulted from these interceptions and the numbers of persons who were charged resulting from those interceptions.

As I understand it, tapping phones and interfering with private communications are parts of an investigation that usually takes years to complete. Therefore, how can you possibly give an accurate response to all of these requirements as to how many prosecutions you had, the numbers of people convicted and the numbers of people who were tapped each year?

**Mr. Lemcke:** It is a good question. It would be very difficult to do. The only thing I can say is that we would give the information that we had at the time. Therefore, if we reported the following year the number of times that we went up on wire under subsection 184.4 or under any other section, then we could state what the reason was for it and if arrests were made, and we could probably state at that time if charges were laid.

However, you are right: It might be two or three years later where we report again and say that the outcome of the interception that occurred in 2012 — it now being 2015 — and we received convictions on these dates. You are right in that, with the length of time it takes things to get through the courts, we would not be able to give the conviction part of it in all that timely a manner.

**Senator Baker:** The reports given through the Province of British Columbia, the federal government and each of the provincial governments have to comply with the laws we pass, and the laws we pass specify every single year that you have to put certain numbers in certain columns.

Are you saying that if I look at 2011, and I see “numbers of applications for authorizations;” another column, “numbers of persons against whom proceedings were commenced;” another column, “number of persons against whom proceedings were commenced and not identified in the authorization;” and then your final column, “number of notifications given pursuant to section 196” — then perhaps some of that information could be carried over from previous years and an annual reflection of what happened in the previous year would be practically impossible to disclose?

**Mr. Lemcke:** Certain pieces of it would be very difficult to disclose in a timely fashion.

**Senator Baker:** Thank you.

**Mr. Lemcke:** To add to that, annually you would also receive updates; you would receive the current information and, as other information came forward, you would report annually on that as well. I understand your point.

faites en vertu de trois articles du Code criminel dans l'année qui suit. Le Code criminel exige que vous communiquiez les résultats de ces interceptions au procureur général de la Colombie-Britannique s'il y a une poursuite au niveau provincial ou au procureur général du Canada si la poursuite se fait au niveau fédéral. Les résultats comprennent le nombre de condamnations et de personnes accusées suite à ces interceptions.

Si je comprends bien, mettre des téléphones sous écoute et interférer avec des communications privées sont des éléments d'une enquête qui habituellement dure des années. Comment pouvez-vous donc donner une réponse exacte à toutes ces exigences concernant le nombre de poursuites, de personnes condamnées et de personnes mises sur écoute chaque année?

**M. Lemcke :** C'est une bonne question. Il serait très difficile de la faire. La seule chose que je peux dire c'est qu'on donnerait l'information qu'on a à ce moment. Donc, si on faisait rapport l'année suivante du nombre de fois qu'on s'est servi d'écoute électronique en vertu de l'article 184.4 ou tout autre article, on pourrait fournir la raison et indiquer s'il y a eu des erreurs, et on pourrait probablement indiquer à ce moment si des accusations ont été portées.

Cependant, vous avez raison : ça pourrait être deux ou trois ans plus tard quand on fait rapport encore et on dit quels ont été les résultats de l'interception effectuée en 2012 — et nous sommes en 2015 — et on a reçu les condamnations imposées à ces dates. Vous avez raison, car étant donné le temps que prend l'affaire aux tribunaux on ne serait pas en mesure de communiquer rapidement le nombre de personnes condamnées.

**Le sénateur Baker :** Les rapports donnés par la province de la Colombie-Britannique, le gouvernement fédéral et chacun des gouvernements provinciaux doivent respecter les lois que nous adoptons, et les lois que nous adoptons précisent que vous devez inscrire chaque année des chiffres dans certaines colonnes.

Dites-vous que si je consulte l'année 2011 et je que lis « nombre de demandes pour autorisation »; une autre colonne « nombre de personnes contre lesquelles des poursuites ont été entamées »; une autre colonne, « nombre de personnes contre lesquelles des poursuites ont été entamées et pas identifiées dans l'autorisation »; et ensuite votre dernière colonne, « nombre de notifications données en vertu de l'article 196 » — que peut-être certains de ces renseignements d'années précédentes pourraient être inclus et qu'un aperçu annuel de ce qui s'est passé l'année précédente serait pratiquement impossible à divulguer?

**M. Lemcke :** Il serait très difficile de divulguer certains résultats en temps opportun.

**Le sénateur Baker :** Merci.

**M. Lemcke :** De surcroît, tous les ans on recevrait aussi des mises à jour; on recevrait l'information actuelle et, lorsque d'autres informations arrivent, on produirait des rapports annuellement sur cela aussi. Je comprends le point que vous soulevez.

**Senator Baker:** What we are looking at is a statutory requirement in law, and there is no fudging. There have to be lists presented from your department every year in British Columbia and, if it is prosecuted federally, to the federal minister. Your point is that you cannot accurately do that on a judgment of the actions of the previous year; that this has to be over a period of time and not as specifically laid out in the legislation. Is that interpretation correct?

**Mr. Lemcke:** That would be correct.

**The Chair:** Deputy, does your association have any concern with respect to the definition of “police officer” in the legislation?

**Mr. Lemcke:** No, there is no issue there.

**Senator Joyal:** Thank you, Chief Lemcke, for your comments. I have read your brief. I have noticed that you concentrate your remarks essentially on damages to people; I would say by a position, damages to property. You do not mention anywhere in your brief that you are as concerned with damages to property. If we read the new subsection 184.4, it covers the damages to persons or to property. It means that any police officer made aware of damages being done to property could really use the same section to intercept the communication. Do you have the bill in front of you?

**Mr. Lemcke:** I do.

**Senator Joyal:** When you read subsection 184.4, at the very bottom of page 1, the last line is: “. . . that would cause serious harm to any person or to property.” In other words, there is a clear distinction in the legislation.

You seem to concentrate your remarks on serious harm to persons, but the bill is much wider than what you propose to us as a reflection. It would mean that if someone, for instance, was talking to someone to prepare a robbery or inform someone that he could go in the bank and so on, the police could intercept that conversation, and it is essentially an offence that would cause damage to property, for instance, such as stealing money.

It is much wider than the understanding that you put to us in your brief. I am sure you read the legislation and you will concur with me that the bill does cover the question of hostages — and we all subscribe to that — but it also covers any damages to property, which is a lot of infractions also; they are the largest number of infractions in the Criminal Code. How would you react to my comments?

**Mr. Lemcke:** From a policing perspective, we would look at that particular section, and I believe it would be “serious damage to property.” That would be something like, say, a terrorist attack on a vital institution in a city, a bombing of a school or a major arson. It would be something where we would have to stand in front of the courts later on, or those who would hold us

**Le sénateur Baker :** On parle d’une obligation prévue par la loi, et on ne peut pas faire semblant. Votre service doit présenter des listes tous les ans en Colombie-Britannique et, si la poursuite est au niveau fédéral, au ministre fédéral. Vous dites qu’on ne peut pas le faire de manière exacte en se fondant sur les actions de l’année précédente; il faut que cela se fasse sur une certaine période et pas tel que précisé dans le texte. Est-ce que cette interprétation est correcte?

**M. Lemcke :** Oui, c’est correct.

**Le président :** Monsieur le chef adjoint, est-ce que la définition de « policier » dans le projet de loi préoccupe de façon ou d’une autre votre association?

**M. Lemcke :** Non, il n’y a pas de problème là.

**Le sénateur Joyal :** Merci, chef Lemcke, pour vos commentaires. J’ai lu votre mémoire, j’ai remarqué que vous concentrez vos commentaires surtout sur les dommages subis par les personnes; j’ajouterais dommages aux biens. Vous ne mentionnez nulle part dans votre mémoire que vous êtes aussi préoccupé par les dommages aux biens. Le nouvel article 184.4 couvre les dommages aux personnes ou aux biens. Cela veut dire que tout policier informé de dommages faits à des biens pourrait vraiment utiliser le même article pour intercepter la communication. Avez-vous le projet de loi devant vous?

**M. Lemcke :** Oui.

**Le sénateur Joyal :** Quand on lit l’article 184.4, à la toute fin de la première page, la dernière ligne est : « ... qui causerait des dommages sérieux à une personne ou un bien ». En d’autres termes, il y a une nette distinction dans le projet de loi.

Vous semblez consacrer vos commentaires aux dommages sérieux aux personnes, mais le projet de loi est beaucoup plus vaste que ce que vous nous proposez comme réflexion. Cela voudrait dire que si quelqu’un, par exemple, parlait à quelqu’un d’autre pour préparer un vol ou informer quelqu’un qu’il pouvait aller à la banque et ainsi de suite, la police pourrait intercepter cette conversation, et en gros c’est une infraction qui causerait des dommages à des biens, par exemple, tels que voler de l’argent.

C’est beaucoup plus large que ce que vous nous avez présenté dans votre mémoire. Je suis certain que vous avez lu le projet de loi et vous serez d’accord avec moi que le projet de loi couvrirait effectivement la question des otages — et nous appuyons tous cela —, mais ça couvre aussi tout dommage aux biens, ce qui représente beaucoup d’infractions aussi; c’est le plus grand nombre d’infractions dans le Code criminel. Comment réagissez-vous à mes commentaires?

**M. Lemcke :** D’une perspective policière, on examinerait cet article particulier, et je pense que ça serait « des dommages sérieux à un bien ». Cela serait quelque chose comme, disons, une attaque terroriste sur une institution vitale dans une ville, le bombardement d’une école ou un grand incendie volontaire. Ça serait un cas dans lequel on aurait à se présenter devant les



accountable, and say, “Yes, this was serious, and this is why we did this.”

I do not think that the courts will tolerate, nor would I accept that the courts would tolerate, the police intercepting a conversation between two people, one of whom was going to go break their neighbour’s fence or something like that. To intercept people’s private communications is nothing we would ever take lightly, and it has to be something very serious before we would use subsection 184.4 to do that.

Also, we have to consider that when we are using subsection 184.4, we believe that we would be able to get a warrant but that there is not enough time to get a warrant, in other words, that this is emergent and we need to do this right away. We would never be able to get a Part VI warrant under any other section of the Criminal Code in order to intercept a conversation between two kids who were planning to go out and steal someone’s bicycle. It would have to be much more serious than that for us to be able to get a warrant to intercept private communication.

Again, when you look at subsection 184.4, you have to think that you are using this in circumstances where you believe you could get a warrant but there is not enough time to do it. It has to be something very serious.

**Senator Joyal:** The other concern I have is in relation to the reporting. The Canadian Bar Association has identified that concern to a point, and I share it. The concern is the fact that the person who could have been the object of interception and who would not have been charged with any offence would not be reported. In other words, an honest citizen could be the object of intercepting, because you and any police officer would have reasonable cause to believe that; he would be the object of interception but would not be at the end be charged with any offence. In the reporting, those kinds of people would not be mentioned.

In other words, I see that as an opening for potential abuse. We would not know whatsoever that people are the object of communications interception but would not be charged, so we would not know. They would fall into the crack of silence.

I think it is an important point that should be covered, for the very reasons that you have outlined in your brief; namely, you are concerned that those interceptions are done only in exceptional circumstances. If you are not obliged to report when an interception did not lead to any charge for the persons who have been the object of those interceptions, you keep a secret around the operation, which, in my opinion, is, to a point, contrary to the objective of the legislation to balance the authorization given to police officers versus the disclosure of those initiatives and interventions on behalf of the police officer. I think you understand my point quite clearly.

tribunaux plus tard, ou ceux qui nous demanderaient des comptes, et dire, « oui, c’était sérieux, et voici pourquoi on l’a fait ».

Je ne pense pas que les tribunaux toléreraient, et je n’accepterais pas que les tribunaux tolèrent, que la police intercepte une conversation entre deux personnes dont une projetait de briser la clôture de son voisin ou quelque chose comme ça. On ne prendrait jamais à la légère le fait d’intercepter les communications privées des gens, et pour recourir à l’article 184.4, il faut que la situation soit très grave.

Il faut également comprendre que lorsque nous décidons d’avoir recours à l’article 184.4, c’est parce que nous sommes dans une situation où nous estimions pouvoir obtenir un mandat, or, nous n’avons pas suffisamment de temps pour en obtenir un, en d’autres mots, nous devons agir immédiatement. Nous ne pourrions jamais obtenir un mandat de la partie VI en vertu d’un autre article du Code criminel pour intercepter une conversation entre deux gamins qui planifient le vol d’un vélo quelconque. Pour pouvoir obtenir un mandat nous permettant d’intercepter les communications privées, il faut une situation beaucoup plus grave.

Encore une fois, en examinant l’article 184.4, il faut garder à l’esprit qu’il s’applique uniquement à la situation où on croit pouvoir obtenir un mandat mais on ne peut pas faute de temps. La situation doit être très grave.

**Le sénateur Joyal :** La procédure de production des rapports m’inquiète également. L’Association du Barreau canadien en a fait état jusqu’à un certain point, et je partage ses préoccupations. Il s’agit d’une personne qui aurait pu faire l’objet d’une interception, mais qui n’est pas par la suite accusée d’infraction. Cette personne ne serait pas l’objet pas d’un rapport. En d’autres mots, un honnête citoyen pourrait faire l’objet d’une interception, parce que vous et un autre policier croyez avoir des motifs raisonnables. Il serait ensuite l’objet d’une interception mais, au bout du compte, il ne serait pas accusé d’infraction. Les noms de ce genre de personnes ne figureront pas dans les rapports.

En d’autres mots, je vois ça comme une brèche qui pourrait mener à un abus possible. Nous ne saurions pas du tout qui pourrait faire l’objet d’une interception de communication sans avoir été accusé d’infraction. Alors on ne saurait pas. On va passer sous silence les noms de ces gens.

Je crois qu’il faut tenir compte de cet élément important, pour les mêmes raisons que vous avez indiquées dans votre mémoire; c’est-à-dire, vous voulez savoir avec certitude que ces interceptions sont limitées à des situations exceptionnelles. Si vous n’êtes pas tenu de faire rapport d’une interception qui n’a pas mené à des accusations à l’égard de la personne qui a fait l’objet de ces interceptions, eh bien, toute l’opération demeure secrète, ce qui est, à mon avis, à quelques égards contraire à la loi dont l’objectif est d’atteindre un équilibre entre le pouvoir donné à la police et la divulgation de ces initiatives et de ces interventions au nom du policier. Je crois que vous me comprenez.

**Mr. Lemcke:** I do understand your point. I am just looking at the new section, 195(5)(c), where it says “interceptions made under section 184.4 in the immediately preceding year, if the interceptions relate to an offence not referred to in paragraph 1(c).”

However, we also have to consider that police “shall give notice in writing of the interception to any person who was the object of interception within 90 days after the day on which it occurred.” In fact, there is reporting, and the reporting is directly to the person who was the subject of the interception. I would think and hope that if that person had any questions or concerns or felt that something was improper, they would bring it to the attention of the police agency that did the interception.

**Senator White:** Thank you very much, deputy chief. I appreciate your being here virtually. I take it you had a question in relation to “peace officer,” versus “police officer.” You would agree with the change as well, that it is a move to police officer status?

**Mr. Lemcke:** Yes.

**Senator White:** There have been a lot of discussions from witnesses about the exigent circumstances and the urgency of these wiretap authorizations. I know that, in your experience, you have probably overseen or at least approved a number of Part VI wiretap authorizations. On average, in the last five years, how many pages or how long would it take to prepare a Part VI authorization?

**Mr. Lemcke:** The entire Part VI authorization?

**Senator White:** Yes, please.

**Mr. Lemcke:** It could be a month or more.

**Senator White:** I am just asking that primarily because I think we sometimes forget in here what we are really talking about. We are talking about an emergency situation, an opportunity to hopefully save someone’s life and actually act immediately rather than follow these steps that have been put in place. Probably when you started — I know when I started — in policing, it went from a few hours to get a Part VI of 10 or 15 pages to a few weeks or longer and hundreds of pages. I think that what we are really talking about here is emergency situations.

**Mr. Lemcke:** You are correct, senator. At the end of the day, in those emergency situations, if we never got a conviction in court but saved a child’s life, then we have won. That is the main thing.

**Senator White:** Thank you very much for your response.

**Senator Fraser:** Thank you. This is following up on Senator Joyal’s line of questioning. It is about the notification.

**M. Lemcke :** En effet, je vous comprends. Je lis le nouvel alinéa 195(5)c), qui dit « aux interceptions faites en vertu de l’article 184.4 au cours de l’année précédente, dans les cas non visés à l’alinéa (1)c) ».

Cependant, nous devons également comprendre que la police « avise par écrit, dans les 90 jours suivant l’interception, toute personne qui en a fait l’objet ». Alors il faut en faire rapport, et il faut aviser directement la personne qui a fait l’objet de l’interception. Je me dis et j’espère que si cette personne avait des questions, des préoccupations ou si elle estime qu’il y a eu quelque chose d’inapproprié, qu’elle signalera le problème au service de police qui a fait l’interception.

**Le sénateur White :** Merci beaucoup, monsieur le chef de police adjoint. Je vous remercie de votre présence virtuelle. Si j’ai bien compris, vous avez une question relative à « agent de la paix », et « agent de police ». Vous êtes d’accord avec ces changements également, c’est-à-dire que ce doit être un policier?

**M. Lemcke :** Oui.

**Le sénateur White :** Les témoins ont beaucoup discuté des situations d’urgence en ce qui concerne ces autorisations d’écoute électronique. Je sais que, au cours de votre carrière, vous avez probablement été responsable d’eux, ou du moins approuvé un certain nombre d’autorisations d’écoute électronique en vertu de la partie VI. En moyenne, au cours des cinq dernières années, combien de temps mettriez-vous à préparer une autorisation en vertu de la partie VI, et combien de pages est-ce que cela représenterait?

**M. Lemcke :** Vous voulez dire l’autorisation en vertu de la partie VI au complet?

**Le sénateur White :** Oui, s’il vous plaît.

**M. Lemcke :** Ça pourrait être un mois ou plus.

**Le sénateur White :** Je vous pose la question surtout parce qu’ici, je crois que nous oublions parfois de quoi il s’agit. Il s’agit d’une situation d’urgence, d’une possibilité, souhaitons-le, de sauver la vie de quelqu’un et d’agir immédiatement plutôt que de suivre ces mesures qui ont été mises en place. Probablement quand vous avez commencé votre carrière — car je sais que cela a été le cas pour moi — dans les forces policières, l’obtention d’une autorisation en vertu de la partie VI, ce qui représentait 10 ou 15 pages, pouvait prendre quelques heures. Maintenant, ça prend quelques semaines ou plus et cela représente des centaines de pages. Je pense qu’il s’agit ici de situations d’urgence.

**M. Lemcke :** Vous avez raison, sénateur. Ce qui importe dans ces situations d’urgence c’est de sauver la vie d’un enfant, même s’il n’y a jamais d’inculpation. C’est là le principal.

**Le sénateur White :** Merci beaucoup de votre réponse.

**La sénatrice Fraser :** Merci. Je reviens aux questions du sénateur Joyal au sujet de l’avis.

The bill says that whoever “shall give notice in writing of the interception to any person who was the object of the interception.” That is at the top of page 5, 196.1(1). What I would like a clearer understanding of is what the word “object,” in “object of the interception,” means to you. Does that mean the person who was the actual target, the one you were trying to get stuff on, or does it also mean third parties, people who are not involved but who just get captured because it is the nature of wiretaps that sometimes you get people who were not really the ones you were looking for? What does “object” mean?

**Mr. Lemcke:** To me, it is the person who was targeted in the interception.

**Senator Fraser:** You do not think this would require notification to third parties?

**Mr. Lemcke:** No. I think that if the target of the interception was having a conversation, say, with their mechanic about getting their car repaired and part of that conversation was heard because we would have listened to the whole thing, then we would not notify the mechanic that we had heard part of this conversation. When conversations are being intercepted, if it is not pertinent to the investigation, we are not listening to it.

**Senator Fraser:** Thank you very much.

**Senator Baker:** Your referenced the reasonable grounds to believe. Senator White, of course, highlighted the fact that, if you had to ask for an authorization under section 186, it would sometimes require 500 or 600 pages of reasonable grounds based on the affiant and sub-affiant police officers, in many cases, to ground the authorization. This particular case of section 184.4 does not require that specificity. However, it does require reasonable grounds to believe, which is the high standard. The officer has to have reasonable grounds to believe the urgency of the situation to do this and to believe that it is immediately necessary.

Your point is that written into the law is this very high bar that your officers have to meet before they can go ahead and do something under section 184.4. Is that correct?

**Mr. Lemcke:** That is correct.

**Senator Baker:** The argument has been presented to this committee that, because there is no warrant to prove what the reasonable grounds for the officer were, there should be an onus on the Crown to prove the reasonableness before that evidence is admitted for trial. For an officer who normally presents evidence at trial to prove reasonable grounds, you would have his reasonable grounds in his officer's notes. Is that one form you would have it in? Would you also have it in the occurrence reports? What do you call those reports that you give to the court in your province? For disclosure, you would have to have the reasonable grounds, written out by the officer after the fact, before something is presented to trial. Is that correct?

Le projet de loi prévoit que toute personne qui a fait l'objet d'une interception doit en être avisée. C'est en haut de la page 5, paragraphe 196.1(1). Je voudrais mieux comprendre ce que signifie pour vous le mot « objet », dans « objet d'une interception ». Est-ce que ça fait référence à la personne qui était la vraie cible de l'interception, la personne au sujet de qui vous vouliez vous informer, ou est-ce que ça fait référence également aux tiers, des gens qui ne sont pas en cause mais qui se font attraper parce que, lorsqu'on utilise l'écoute électronique, des fois on arrête des personnes qui n'étaient pas vraiment celles qu'on recherchait? Que veut dire « objet »?

**M. Lemcke :** Selon moi, il s'agit de la personne qui a été ciblée par l'interception.

**La sénatrice Fraser :** Vous ne croyez pas que cela exigerait un avis aux tiers?

**M. Lemcke :** Non. Je crois que si la personne sous écoute électronique est en conversation, par exemple, avec son mécanicien au sujet de réparations à son auto, et qu'une partie de cette conversation est entendue puisqu'on l'aurait écoutée en entier, alors nous n'aviserions pas le mécanicien que nous avons entendu cette partie de la conversation. Lorsque ces conversations sont interceptées, nous ne les écoutons pas si elles ne sont pas pertinentes à l'enquête.

**La sénatrice Fraser :** Merci beaucoup.

**Le sénateur Baker :** Vous avez parlé des motifs raisonnables de croire. Le sénateur White a bien sûr mis l'accent sur le fait que, s'il fallait faire une demande d'autorisation en vertu de l'article 186, cela exigerait parfois 500 ou 600 pages de motifs raisonnables, dépendamment des déposants et des sous-déposants. Dans le cas qui nous concerne, l'article 184.4 n'exige pas ce niveau de détails, mais cela exige quand même des motifs raisonnables de croire, qui est une norme très élevée. Le policier doit avoir des motifs raisonnables de croire que la situation est urgente et de croire que cette interception est immédiatement nécessaire.

Vous dites que les policiers doivent d'abord satisfaire à des critères très exigeants prescrits par la loi avant de procéder en vertu de l'article 184.4. Est-ce que cela est exact?

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

**Le sénateur Baker :** On a déjà fait valoir au comité que, en l'absence d'un mandat prouvant quels étaient les motifs raisonnables aux yeux du policier, il incomberait donc à la Couronne de prouver qu'il existait des motifs raisonnables avant que la preuve puisse être autorisée en première instance. Pour le policier qui doit normalement présenter en première instance les éléments de preuve établissant les motifs raisonnables, c'est dans ses notes qu'on trouverait les motifs raisonnables. Est-ce qu'ils pourraient se trouver dans ce format-là? Est-ce que ces motifs se trouveraient dans le rapport sur l'incident? Comment appelle-t-on ces rapports qu'on doit soumettre à la cour dans votre province? Aux fins de la divulgation, vous serez tenu d'avoir des motifs

**Mr. Lemcke:** You would have to have notes that were made contemporaneously as the investigation was unfolding. Then, all the general occurrence reports and reports to Crown counsel that were forwarded will have the details from the very beginning of this investigation. Everything will be in there, fully disclosed.

**Senator Baker:** Contemporaneous notes, which are perhaps the most important aspect, are part of the disclosure requirements when this subject comes up for trial. Is that correct?

**Mr. Lemcke:** That is correct.

**Senator Joyal:** Along the same lines, Chief Lemcke, if there is subsequent proceeding and the police officer is called upon to testify as to why he thought, on reasonable grounds, that the interception should be made, what kind of documentation will sustain the position of the police officer? In other words, is there a report? Are notes taken? Is there a conversation with a superior after the fact? What are the elements of proof? Is it just the word of the police officer? How does it work materially when a police officer would be called to testify about the reasonableness of his reasons to have intercepted the communication?

**Mr. Lemcke:** All the above, sir. The police officers will be documenting everything from beginning to end. Also, other things will come into the report. That would be 911 calls, tape-recordings of those calls that would come in both in audio and transcribed fashion, statements from witnesses, all notes made by police officers and all direction given by superior officers.

If a senior officer in the Vancouver Police Department said, "We are going to utilize section 184.4 of the Criminal Code," that officer will have to detail why they did that.

The other thing we have to understand is that everything we are doing that caused the police to utilize section 184.4 will be scrutinized by the courts later on down the line in any trial. Judges will be looking at that very closely. If the investigation goes more long term, then everything we did under section 184.4 will make part of the Part VI application when we go to get a warrant from the judge. Everything is looked at under a microscope with regard to this, as it should be, because we are intercepting private communications.

The courts will want to see everything. Judges will want to see everything. If it gets to trial, defence lawyers and Crown will want to see everything and make sure all our t's are crossed and our i's are dotted, because no one takes this lightly. There is a reason why section 184.4 is not used that often in Canada. We are lucky in this nation that we do not have to use it that often, but it is only

raisonnables, formulés par le policier après l'incident, avant de pouvoir présenter quelque chose en première instance. Est-ce exact?

**M. Lemcke :** Il vous faudrait les notes faites au fur et à mesure que l'enquête s'est déroulée. Par la suite, il vous faudrait tous les rapports sur l'incident ainsi que les rapports soumis aux avocats de la Couronne qui contiennent tous les détails depuis le tout début de l'enquête. Tout y sera, tout sera divulgué.

**Le sénateur Baker :** Les notes prises au fur et à mesure, ce qui constitue peut-être l'élément le plus important, font partie des exigences de divulgation au moment du procès. Est-ce que cela est correct?

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

**Le sénateur Joyal :** Dans la même veine, chef Lemcke, dans le cas d'une procédure subséquente où le policier doit témoigner pour expliquer pourquoi il croyait avoir des motifs raisonnables pour procéder à l'interception des communications, quel genre de documents va appuyer le policier? En d'autres mots, existe-t-il un rapport? Des notes? Est-ce qu'une conversation avec un officier supérieur a eu lieu après l'incident? Quels sont les éléments de preuve? Est-ce qu'on se fonde simplement sur les dires du policier? Quels sont les documents justificatifs qui soutiennent un policier devant témoigner quant au motif raisonnable lui permettant de procéder à l'interception des communications?

**M. Lemcke :** Tout ce que vous avez dit, monsieur. Les policiers doivent documenter tout du début à la fin. De plus, d'autres éléments s'ajoutent au rapport. Ces éléments pouvaient comprendre les appels 911, les enregistrements de ces appels en format audio et transcrits, les déclarations des témoins, toutes les notes faites par les policiers et toutes les directives données par les officiers supérieurs.

Si un officier supérieur du Service de police de Vancouver avait dit, « Nous allons nous servir de l'article 184.4 du Code criminel », le policier en question est tenu d'indiquer tous les détails justificatifs.

Il faut également comprendre que tout ce que nous faisons qui a amené le policier à avoir recours à l'article 184.4 sera examiné par les tribunaux plus tard, dans n'importe quel procès. Les juges examinent cet élément très attentivement. S'il s'agit d'une enquête plus à long terme, tout ce qu'on a fait en vertu de l'article 184.4 fera partie de la demande en vertu de la partie VI ou moment où nous demandons un mandat de la part d'un juge. Tout est scruté à la loupe, comme cela se doit, parce que nous sommes en train d'intercepter des communications privées.

Les cours vont vouloir tout scruter. Les juges vont vouloir tout examiner. Dans le cas d'un procès, les avocats de la défense et la Couronne vont vouloir tout examiner pour s'assurer que tout soit en règle, parce que personne ne prend cette question à la légère. C'est pour cette raison que le recours à l'article 184.4 est très rare au Canada. Nous sommes chanceux au Canada parce que nous

used in those most serious of circumstances. Everything has to be documented from that first 911 phone call.

**Senator Joyal:** That is why I share your concern that the bill does not require the police officer to report to his superior *ex post facto*, not before, because I understand the action is going on and you have to make a decision on the spot. However, once it is done, in order to protect the seriousness of the decision, if the police officer would be called to report to his superior that he has taken that initiative on reasonable grounds, which of course will be reviewed by the proceedings and the Crown attorney and so on, it would be a safeguard for any ill-considered reasonableness of the decision to be taken.

**Mr. Lemcke:** I would say there is no way that something like this will happen under section 184.4 without a senior police officer being involved and being fully briefed on every aspect of the investigation and what led to the interception.

I can tell you that in Vancouver, if a kidnapping or a major incident occurs and we think we have to use section 184.4 of the Criminal Code, there is an inspector in the room; there are officers of all different ranks and they know what is going on from the very start of the investigation until the end.

Again, it is not something that just a police officer sitting behind a desk can phone up and start intercepting someone under section 184.4. There is a lot of accountability internally in our own agencies with regard to this as well. Senior officers will be very well aware of what is happening.

Also, our police officers are extremely well trained. They know what the law is. They know when section 184.4 is appropriate, when they can utilize it. I have faith in that part of it.

**Senator Baker:** Chief, we have heard from a lot of witnesses today. We have had a long day here discussing this. Those very few people who are opposed to the legislation have a fairly legitimate point they make, and that is this: If you look at the Criminal Code or the Controlled Drugs and Substances Act, you find that in exigent circumstances a police officer can receive, by telephone, a very fast and efficient telewarrant. In other words, the police officer simply phones a provincial court judge. Under section 11 of the CDSA, you use section 487.1 of the Criminal Code, and that is the telewarrant provision. Within five minutes, the provincial court judge, after listening to the police officer, will fax him a warrant in Form 5.1. That authorizes the police officer to break into someone's home, which requires a high level of proof, to search for drugs. People are asking this: Why can the same provision not be done in circumstances that we are discussing here today?

n'avons pas besoin d'y avoir recours souvent, on s'en sert seulement dans le cas de circonstances très graves. Tout doit être documenté à partir du premier appel 911.

**Le sénateur Joyal :** C'est pour cette raison que je partage votre préoccupation relative au projet de loi, qui n'exige pas que le policier fasse rapport à son supérieur *ex post facto*, et non pas avant, parce que je comprends qu'il y a des choses qui se passent et le policier doit prendre une décision sur-le-champ. Cependant, une fois la décision prise, afin d'en protéger sa gravité, si le policier était tenu de signaler à son supérieur qu'il a pris une telle démarche en croyant qu'il existait des motifs raisonnables, des motifs qui, bien entendu, feront l'objet d'un examen du juge et du procureur de la Couronne, et ainsi de suite, il serait une sauvegarde contre toute décision fondée sur les motifs raisonnables mal établis.

**M. Lemcke :** Je dirais qu'une telle chose ne pourrait jamais se produire en vertu de l'article 184.4 sans la participation d'un policier supérieur qui a été informé de chaque aspect de l'enquête menant à l'interception des communications

Je peux dire qu'à Vancouver, dans le cas d'un enlèvement ou d'un incident majeur, et que nous croyons devoir recourir à l'article 184.4 du Code criminel, il y a toujours un inspecteur présent dans la salle; on fait toujours appel aux officiers de divers rangs et ils savent tous ce qui se passe du début à la fin de l'enquête.

Encore une fois, un policier assis à son bureau ne peut pas simplement décider qu'il veut faire un appel et intercepter les communications de quelqu'un en vertu de l'article 184.4. La reddition de comptes doit se faire à l'interne, au sein de nos propres organismes, également. Les officiers supérieurs vont tous être au courant de ce qui se passe.

De plus, nos policiers sont très bien formés. Ils connaissent la loi. Ils savent quand le recours à l'article 184.4 est légitime et quand ils peuvent se prévaloir de cet article. De cela, je suis sûr.

**Le sénateur Baker :** Monsieur le chef, nous avons entendu beaucoup de témoins aujourd'hui. Nous avons passé une très longue journée ici pour débattre du projet de loi. Les rares témoins qui s'opposent au projet de loi ont fait valoir un argument tout à fait légitime, c'est-à-dire que le Code criminel ou la Loi réglementant certaines drogues et autres substances peuvent permettre à un policier, dans des circonstances urgentes, de recevoir de façon très rapide et efficace un télémandat par téléphone. En d'autres mots, le policier n'a qu'à téléphoner à un juge de la cour provinciale. L'article 11 de la Loi réglementant certaines drogues et autres substances prescrit qu'on peut avoir recours à l'article 487, soit la disposition relative au télémandat. Au bout de cinq minutes, le juge de la cour provinciale, après avoir écouté le policier, peut lui télécopier un mandat, formulaire 5.1, ce qui autorise le policier à faire irruption chez quelqu'un, ce qui exige une preuve suffisamment forte, afin de chercher des drogues. Les gens se posent la question suivante : pourquoi ne pas se prévaloir de la même disposition dans les circonstances qui font l'objet du débat aujourd'hui?

The objection has been placed by some of the witnesses that these provisions of the Criminal Code we are talking about today can only be authorized, in section 186, by a judge of the Superior Court. It says "a judge," which is defined as a judge of the Superior Court. A justice is defined as a justice of the peace or provincial court judge.

If you want to raid someone's home for drugs, you can get a provincial court judge to authorize it on the telephone, whereas in circumstances that we have in section 184.4 you have to go to a Superior Court judge. However, there are not that many of them and they are not available 24 hours a day and seven days a week.

Do you have any thoughts on perhaps utilizing a provincial court judge rather than a Superior Court judge, given the fact that provincial court judges hear 95 per cent of criminal cases in the provinces anyway?

**Mr. Lemcke:** Are you asking me if I have any thoughts with regard to using a provincial court judge to get a warrant in these circumstances?

**Senator Baker:** Yes; in other words, copying the CDSA and the Criminal Code provisions in section 487 and 492.2. These are warrant sections. If we had the same accessibility to a provincial court judge, who is there 24 hours a day, seven days a week, you could in five minutes get a telewarrant, whereas you cannot under these provisions because you have to get it from a Superior Court judge. Have you thought about that? You do not have to comment on it if you do not want to. It is something that came up during our hearings.

**Mr. Lemcke:** I will comment on it. In those five minutes it took me to get the warrant from the judge, someone could have died. I am not going to live with that. I cannot live with that. That is all it takes.

We are talking about something that is used only in the most serious of circumstances. If we said to every Canadian whose child has been kidnapped that we had the cell number of the bad guy who took their child and we could have intercepted the conversation right away as that person called someone else to say they were driving from Vancouver to Hope right now, but we had to wait five minutes to get a warrant, another five minutes to serve it and another five minutes here, and we lost that child, it would be unforgivable. These are circumstances when we would use section 184.4 to save a life. I do not want to wait five minutes for that.

**Senator Baker:** Good answer. You are doing a great job, sir.

Certains témoins s'y opposent en disant que les dispositions du Code criminel à l'étude aujourd'hui peuvent être autorisées, selon l'article 196, seulement par un juge de la cour supérieure. Le code dit « un juge », en anglais « judge », ce qui est défini comme un juge de la Cour supérieure. Mais en anglais, le mot « justice » signifie un juge de paix ou un juge de la cour provinciale.

Si vous voulez procéder à une descente pour trouver des drogues chez quelqu'un, vous pouvez demander, par téléphone, à un juge de la cour provinciale de l'autoriser, mais selon les circonstances prescrites à l'article 184.4, vous devez vous adresser à un juge de la Cour supérieure. Cependant, ces juges ne sont pas nombreux et ils ne sont pas disponibles 24 heures sur 24, sept jours par semaine.

Avez-vous songé à la possibilité de faire appel à un juge de la cour provinciale plutôt que de la Cour supérieure étant donné que ce sont les juges de la cour provinciale qui entendent 95 p. 100 des cas criminels dans les provinces de toute manière?

**M. Lemcke :** Vous me demandez si j'ai déjà envisagé la possibilité de faire appel à un juge de la cour provinciale afin d'obtenir un mandat dans ces circonstances?

**Le sénateur Baker :** Oui; en d'autres mots, reprendre les dispositions de la Loi réglementant certaines drogues et autres substances et du Code criminel aux articles 487 et 492.2. Il s'agit des dispositions relatives au mandat. Si la police avait le même accès à un juge de la cour provinciale, qui est de service 24 heures sur 24, sept jours par semaine, elle pourrait obtenir un télémandat en cinq minutes, ce qui n'est pas possible en vertu des dispositions actuelles parce qu'il faut obtenir l'autorisation d'un juge de la cour supérieure. Avez-vous déjà pensé à cela? Vous n'avez pas besoin de dire quoi que ce soit si vous ne voulez pas le faire. C'est une question qui a été soulevée pendant nos séances.

**M. Lemcke :** Je veux bien faire part de mes observations. Les cinq minutes que je devais prendre afin d'obtenir un mandat du juge auraient pu coûter la vie de quelqu'un. Je ne veux pas vivre avec cela. Je ne peux pas vivre avec cela. C'est tout ce que ça prend.

Nous parlons d'une démarche qui est prise lors des circonstances les plus graves. Dire à chaque Canadien dont l'enfant a été enlevé qu'on avait le numéro du téléphone cellulaire du méchant type qui avait pris leur enfant et qu'on aurait pu intercepter la conversation tout de suite étant donné que la personne venait d'appeler quelqu'un d'autre pour dire qu'ils étaient en cours de route, allant de Vancouver à Hope, mais qu'on devait attendre cinq minutes afin d'obtenir un mandat, cinq autres minutes pour le signifier et cinq minutes de plus ici, entre-temps on a perdu l'enfant et ce serait impardonnable. Voici la situation où on pourrait se prévaloir de l'article 184.4 afin de sauver une vie. Je ne veux pas attendre cinq minutes pour cela.

**Le sénateur Baker :** Bonne réponse. Vous faites du bon travail, monsieur.

**The Chair:** Thank you very much, deputy. We appreciate your appearance today, and your testimony has been very helpful to the committee in their deliberations. Thank you very much.

Just before we break, tomorrow morning we are meeting at 9 a.m. to deal with clause-by-clause consideration of Bill C-55, and we are meeting in room 256 in Centre Block.

(The committee adjourned.)

OTTAWA, Tuesday, March 26, 2013

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-55, An Act to amend the Criminal Code, met this day at 9:03 a.m. to give clause-by-clause consideration to the bill.

**Senator Bob Runciman** (*Chair*) in the chair.

[*English*]

**The Chair:** As honourable senators know, we are meeting today for the purposes of clause-by-clause consideration of Bill C-55, An Act to amend the Criminal Code, *R. v. Tse Act*. We do have senior officials from Justice Canada in the room, and they can be called to the table if, at any point, committee members have questions.

Is it agreed that the committee proceed to clause-by-clause consideration of Bill C-55, An Act to amend the Criminal Code?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Agreed.

Shall the title stand postponed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Agreed.

Shall clause 1, which contains the alternative title, stand postponed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Shall clause 2 carry?

**Senator Baker:** Mr. Chair, I am wondering if we could perhaps hear from someone from the Department of Justice present in the room regarding this particular clause, keeping in mind that the Supreme Court of Canada has said that the provisions that we are dealing with here today were previously introduced on three occasions by the government. I believe that one of the officials from the Department of Justice, who is present here today, had given testimony in another proceeding in which she explained why this particular section was inserted.

**The Chair:** Would the officials here care to come forward?

**Le président :** Merci beaucoup. Nous vous remercions de votre comparution aujourd'hui, et votre témoignage aidera les délibérations du comité énormément. Merci beaucoup.

Avant de prendre une pause, je tiens à vous informer que nous allons nous réunir demain matin, à 9 heures, à la salle 256 de l'édifice du Centre pour procéder à l'étude article par article du projet de loi C-55.

(La séance est levée.)

OTTAWA, le mardi 26 mars 2013

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, qui est saisi du projet de loi C-55, Loi modifiant le Code criminel, se réunit aujourd'hui, à 9 h 3, pour l'étude article par article du projet de loi.

**Le sénateur Bob Runciman** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**Le président :** Comme mes collègues le savent, notre séance d'aujourd'hui porte sur l'étude article par article du projet de loi C-55, Loi donnant suite à la décision de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *R. c. Tse*. Nous accueillons aujourd'hui des hauts fonctionnaires de Justice Canada. Les membres du comité pourront leur poser des questions au besoin.

Êtes-vous d'accord pour procéder à l'étude article par article du projet de loi C-55, Loi modifiant le Code criminel?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Très bien.

L'étude du titre est-elle reportée?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Très bien.

L'étude de l'article 1, qui contient le titre subsidiaire, est-elle reportée?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** L'article 2 est-il adopté?

**Le sénateur Baker :** Monsieur le président, je me demande s'il n'est pas possible qu'un des fonctionnaires du ministère de la Justice présents parmi nous donne des précisions sur cet article, compte tenu que la Cour suprême du Canada a établi que les dispositions que nous examinons aujourd'hui avaient déjà été présentées par le gouvernement en trois occasions. Je pense qu'un représentant du ministère de la Justice qui est présent parmi nous aujourd'hui avait déjà précisé, au cours d'une séance précédente, les raisons pour lesquelles cet article a été ajouté.

**Le président :** Un représentant du ministère veut-il s'avancer pour nous donner des précisions?

This is Ms. Audcent, who appeared before the committee yesterday. She is Senior Counsel, Criminal Law Policy Section of Justice Canada. Carole Morency is joining her. She is Acting Director General and Senior General Counsel of the Criminal Law Policy Section. Please proceed.

**Karen Audcent, Senior Counsel, Criminal Law Policy Section, Justice Canada:** In terms of legislation that was previously introduced containing these amendments, Bill C-31 was the first. Following that, there was Bill C-50, which also contained these amendments. Following that, there was Bill C-30, which also contained these amendments.

There was one difference, however, between the current legislation, Bill C-55, and those three previous legislative proposals to address this problem, and that was the definition of “peace officer” that changed to amend the law from “peace officer” to “police officer.” That was included in Bill C-55, but not in any of the previous legislative proposals.

**Senator Baker:** Am I to understand that you are saying that the provisions that we are dealing with here today were included in three previous bills introduced in Parliament but not passed? I am not understanding what the difference is. What is the difference between the previous legislation and this legislation?

**Ms. Audcent:** The previous bills were responding to the lower court decision, and this bill, Bill C-55, is responding to the Supreme Court decision, which came out subsequent to the introduction of Bill C-30. One thing that the Supreme Court mentioned in their decision was that the government should look at whether “peace officer” was too broad a term. They did not make a decision that it needed, constitutionally, to be narrowed, but they recommended that it be looked at. The government has looked at it and proposed, in Bill C-55, that we narrow the availability of section 184.4 from “peace officer” to “police officer.”

**Senator Baker:** I am still not understanding what you narrowed. In the previous bills that you introduced, did you have the term “police officer” in the legislation where “peace officer” is presently in the code?

**Ms. Audcent:** No. It remained, in the previous efforts, “peace officer.” Only Bill C-55 proposed to amend it to “police officer.”

**Senator Baker:** The clause that the chair has just called, clause 2, has nothing to do with what we are presently talking about because we will get to that in a moment. “Police officer” replaced “peace officer” in the actual content of the sections being amended, but this is a new thing that is not recommended by anyone that I know of. I read the trial judge decisions and the Supreme Court of Canada decisions, and no decision asks the government to put in this clause 2. I am wondering how it came about that this was put in.

C’est Mme Audcent, qui a comparu devant nous hier. Elle est avocate-conseil à la Section de la politique en matière de droit pénal de Justice Canada. Elle est accompagnée de Carole Morency, directrice générale et avocate générale principale par intérim à la Section de la politique en matière de droit pénal. Nous vous écoutons.

**Karen Audcent, avocate-conseil, Section de la politique en matière de droit pénal, Justice Canada :** Le projet de loi C-3 est la première mesure législative qui a été présentée pour intégrer ces modifications. Par la suite, on a présenté le projet de loi C-50 et le projet de loi C-30 qui contenaient également les mêmes modifications.

Il y a cependant une différence entre ces trois mesures législatives et le projet de loi C-55. On a ajouté la définition de « policier », terme qui remplace « agent de la paix ». Cette définition figure dans le projet de loi C-55, mais n’apparaît pas dans les trois mesures législatives précédentes.

**Le sénateur Baker :** Êtes-vous en train de nous dire que les dispositions que nous examinons aujourd’hui figuraient dans les trois mesures législatives qui ont été présentées sans être adoptées? Je ne saisis pas bien. Quelle est la différence entre le présent projet de loi et les trois mesures législatives précédentes.

**Mme Audcent :** Les précédentes mesures législatives avaient été présentées en réponse à la décision d’un tribunal inférieur, alors que le projet de loi C-55 fait suite à une décision de la Cour suprême, qui a été rendue après la présentation du projet de loi C-30. La Cour suprême avait indiqué dans sa décision que le gouvernement devrait examiner si « agent de la paix » était un terme trop vague, sans statuer qu’il fallait en restreindre le sens pour respecter les principes constitutionnels. Dans le projet de loi C-55, le gouvernement a proposé de remplacer « agent de la paix » par « policier » à l’article 184.4.

**Le sénateur Baker :** Je ne vois toujours pas comment vous avez précisé le terme. Les mesures législatives précédentes comportaient-elles le terme « policier », alors qu’on retrouve dans le code l’expression « agent de la paix »?

**Mme Audcent :** Non. On avait employé « agent de la paix » dans les mesures législatives précédentes. C’est dans le projet de loi C-55 qu’on a proposé « policier ».

**Le sénateur Baker :** L’article 2, que le président vient de mettre aux voix, ne porte absolument pas sur ce dont nous parlons. Nous aborderons cela dans un moment. On a remplacé « agent de la paix » par « policier » dans les dispositions modifiées, ce qui n’a été recommandé par personne que je connaisse. J’ai lu les décisions des juges de première instance et de ceux de la Cour suprême. Aucun d’entre eux n’a demandé au gouvernement de proposer cet article 2. Je voudrais savoir pourquoi on l’a proposé.



**Ms. Audcent:** The definition of “police officer” comes from a provision in the Criminal Code where it already exists as the definition of police officer in relation to proceeds of crime.

As I said, the reason for proposing this new idea was to respond to the *obiter dictum* — the comment — from the Supreme Court that “peace officer” was perhaps over broad for section 184.4.

**Senator Baker:** Proceeds of crime is a completely different matter that would take us an hour to discuss reasonably.

Let me ask you this: Why would the Department of Justice have this particular definition in an enforcement section of the Criminal Code that makes a police officer anyone who is employed for the preservation and maintenance of the public peace? Under the definition of “police officer” what group of people was the department thinking about to include?

We have gone over this before in this committee: A dog catcher is not a police officer, although a dog catcher is defined in provincial legislation as a person employed for the preservation and maintenance of the public peace.

What brought the department to enact a new definition for “police officer” in the enforcement of the law to include such a description of a person who now becomes a police officer? Give me an example.

**Ms. Audcent:** As I mentioned, we took the definition from an existing definition. The reason why we felt that this definition would be useful in the context of section 184.4 is that when we spoke to different people covered under the definition of “peace officer” to see if there were any issues with narrowing it to “police officer,” the military said if definitions along these lines are used then they will be covered. If you simply used the term “police officer” and do not define it, which would be another option in terms of narrowing it to “police officer,” we have some concerns that it might be interpreted that military police would not be included. Military personnel are the first responders on a military base, they are the first responders of jurisdiction, and so they could envisage a situation where authority under section 184.4 would be required for them to respond to a bomb threat or a crisis situation. They were concerned that this definition of police officer would definitely include them, but the simple phrase “police officer” without definition perhaps might not be interpreted to include military police.

**Senator Baker:** That is a very good example and it explains why you attempted to include them in the definition of “police officer.” It is a good example because we changed the National Defence Act back in 2000 to allow military police to enforce the Criminal Code. Prior to that, all Criminal Code provisions were prosecuted in civil courts. Now it is under a military jurisdiction. However, a military police officer has no authority outside the gates of the base. That is firmly entrenched in case law. The judgments of the court have said that they do not have the

**Mme Audcent :** On a ajouté la définition de « policier » parce que le Code criminel contient une définition de « policier » par rapport aux produits de la criminalité.

Je le répète, on a proposé cette modification en réponse à l'*obiter dictum* — l'opinion incidente — de la Cour suprême qui proposait que le terme « agent de la paix » était peut-être trop vague à l'article 184.4.

**Le sénateur Baker :** Les produits de la criminalité est une question complètement différente. Il nous faudrait une heure pour en faire le tour.

Je voudrais vous poser une autre question : pourquoi le ministère de la Justice propose-t-il cette définition dans un article du Code criminel qui fait un policier de toute personne chargée du maintien de la paix publique? En vertu de la définition de « policier », quelle catégorie de personne le ministère songeait-il à inclure dans cette définition?

Nous avons déjà établi au cours de nos séances qu'un préposé au ramassage de chiens n'est pas un policier, même si des lois provinciales définissent que ce préposé est une personne chargée du maintien de la paix publique.

Pourquoi le ministère a-t-il proposé une définition qui inclut toute personne chargée du maintien de la paix publique? Donnez-moi un exemple précis.

**Mme Audcent :** Je le répète, c'est une définition que nous avons reprise. Nous avons estimé qu'elle serait utile à l'article 184.4 parce que, lorsque nous avons consulté les différentes catégories de personnes assujetties à la définition d'« agent de la paix » pour voir s'il y avait des problèmes à ce que nous utilisions dorénavant le terme « policier », les militaires nous ont dit qu'ils seraient inclus dans cette définition. Si vous employez simplement « policier » sans en donner une définition, ce qui aurait été une solution, nous craignons quelque peu qu'on pourrait interpréter que les policiers militaires ne sont pas inclus dans cette définition. Dans une base militaire, les policiers militaires sont les premiers intervenants, et ils pourraient faire face à une situation nécessitant le recours aux pouvoirs de l'article 184.4 pour réagir à une alerte à la bombe ou à une situation de crise. On a fait valoir que la définition de « policier » engloberait les policiers militaires, ce que n'aurait pas permis l'emploi de l'expression « policier » sans définition.

**Le sénateur Baker :** C'est un très bon exemple qui explique pourquoi vous avez ajouté la définition de « policier ». C'est un bon exemple parce que nous avons changé la Loi sur la défense nationale en 2000 pour autoriser les policiers militaires à appliquer le Code criminel. Auparavant, c'étaient les tribunaux civils qui instruisaient les affaires découlant d'une infraction au Code criminel. Les tribunaux militaires peuvent maintenant instruire de telles affaires. Cependant, le policier militaire n'a aucun pouvoir à l'extérieur de la base. C'est clairement établi dans

authority to enforce the Criminal Code of Canada. That is the reason outside the base, outside their authority. That is the judgment in all cases.

In the case of dog catchers, there are cases of dog catchers who had authority and so on. They do not have the authority to enforce the Criminal Code of Canada. The common thread is that you were trying to include people who do not have authority to enforce the Criminal Code of Canada.

I do not know if you want to answer this question, but I am wondering why the people who make up these provisions for the public do not just say “or other person who has authority to enforce the provisions of the Criminal Code of Canada.” That would erase the dog catcher as being a police officer. It would then zero in on the person you sought.

I do not know if you want to comment on that. I just make the comment for the sake of future provisions in which they are trying to define “police officer” and get to the actual meat of it instead of encompassing a group of people who should not be encompassed under the definition of “police officer.”

**The Chair:** Does anyone else wish to comment on this clause?

**Senator Batters:** Is it not true that other iterations of this particular bill contain many more significant portions other than just addressing this particular issue that Bill C-55 addresses?

**Ms. Audcent:** Yes, that is correct.

**Senator Batters:** Could you give a couple of examples?

**Ms. Audcent:** Bill C-31, the first bill I mentioned, dealt with other matters relating to updating the Criminal Code and criminal procedure. This was a part of that. Bill C-50, the second one, contained both these amendments for the *Tse* decision, as well as to simplify the process for getting related warrants when you are seeking wiretap authority. That is not included in Bill C-55. Then Bill C-30 included a number of other elements, both the elements of Bill C-50 that I just mentioned, as well as what had formerly been in Bill C-51 was in Bill C-30. Bill C-51 was aimed at updating the Criminal Code and some other statutes — Mutual Legal Assistance in Criminal Matters Act, the Competition Act — to permit the ratification of the Council of Europe Convention on Cyber Crime and update the criminal law in those other statutes as well for new technology.

Bill C-30 also included what had formerly been in Bill C-52. There were also two purposes for those proposals, which were to require telecommunications service providers to have interception capability in their networks and also to require telecommunication service providers to provide certain basic subscriber information to designated persons on request, such as basic information of name, address, phone number and IP address.

**Senator Batters:** Thank you very much. That is helpful.

la jurisprudence. C’est ce qu’ont statué les tribunaux sans exception : les policiers militaires ne sont pas autorisés à appliquer le Code criminel à l’extérieur de la base.

Prenons l’exemple des préposés au ramassage de chiens. On accorde parfois des pouvoirs à ces préposés, mais pas celui d’appliquer le Code criminel. Vous avez essayé d’inclure, dans la définition, des catégories de personne qui n’ont pas le pouvoir d’appliquer le Code criminel.

Je ne sais pas si vous voulez répondre à ma prochaine question. Pourquoi les rédacteurs n’ont tout simplement pas proposé « ou toute autre personne qui a le pouvoir de faire appliquer les dispositions du Code criminel du Canada ». Cette précision ne ferait pas un policier d’un tel préposé. Ainsi, vous incluriez uniquement des catégories de personne pertinentes.

J’ignore si vous voulez répondre à ma question. Je tenais simplement à faire valoir cet argument pour que, lorsqu’on proposera de nouvelles dispositions analogues, on inclura, dans la définition de « policier », uniquement les catégories de personne qui doivent être considérées comme un policier.

**Le président :** Quelqu’un d’autre veut-il intervenir?

**La sénatrice Batters :** N’est-il pas vrai que les versions précédentes de ce projet de loi portaient sur beaucoup plus d’aspects importants que le projet de loi C-55?

**Mme Audcent :** Vous avez effectivement raison.

**La sénatrice Batters :** Pourriez-vous nous donner quelques exemples?

**Mme Audcent :** Le projet de loi C-31, le premier que j’ai évoqué, portait sur d’autres questions pour mettre à jour le Code criminel et la procédure criminelle entre autres. Le projet de loi C-50, le deuxième, contenait ces deux modifications découlant de la décision dans l’affaire *Tse* et simplifiait les conditions régissant l’obtention d’un mandat à des fins d’écoute électronique. Ces dispositions ne figurent pas dans le projet de loi C-55. Le projet de loi C-30 portait sur plusieurs autres éléments en plus de reprendre ceux du projet de loi C-50 que je viens d’évoquer ainsi que ceux du projet de loi C-51, qui visait à mettre à jour le Code criminel et d’autres lois — Loi sur l’entraide juridique en matière criminelle et Loi sur la concurrence — pour permettre la ratification de la Convention sur la cybercriminalité du Conseil de l’Europe et mettre à jour des aspects du droit criminel dans d’autres lois pour tenir compte des nouvelles technologies.

Le projet de loi C-30 reprenait également les dispositions du projet de loi C-52 pour exiger que les fournisseurs de services de télécommunications intègrent à leurs réseaux des outils d’interception et donnent à certaines catégories de personne qui en font la demande des renseignements de base sur les abonnés, notamment leurs nom, adresse, numéro de téléphone et adresse IP.

**La sénatrice Batters :** Merci beaucoup. Vos précisions sont utiles.

**The Chair:** I will ask the witnesses to remain at the witness table rather than going back and forth, in case there are questions moving along.

Shall clause 2 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Carried.

Shall clause 3 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Carried.

Shall clause 4 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Carried.

Shall clause 5 carry?

**Senator Joyal:** Question.

[Translation]

**Senator Joyal:** My question is for Ms. Morency. I would like to talk about clause 5(3), which amends section 195 of the Criminal Code, and more specifically about subclause 2.1(b), which sets out what the report that publicizes interceptions must contain. Subclause (2.1) reads as follows:

(2.1) The report shall, in relation to the interceptions referred to in paragraph (1)(c), set out

(b) the number of parties to each intercepted private communication against whom proceedings were commenced . . .

Am I to understand that individuals who were parties to an intercepted communication, but against whom charges were not laid, will not be mentioned in the public report?

**Carole Morency, Acting Director General and Senior General Counsel, Criminal Law Policy Section, Justice Canada:** To answer your question, yes, that is correct. That is what the Criminal Code contains today regarding reports that are mentioned in another part of that legislation.

[English]

Yes, this is correct. The global numbers of how many interceptions are used or imposed are reported on. The ones that would lead to charges and prosecutions are also reported on.

[Translation]

**Senator Joyal:** Moreover, midway through subsection 196.1(1), the following is stated:

**Le président :** Je demanderai au témoin de demeurer assis à la table des témoins si nous lui posons d'autres questions, au lieu de faire l'aller et le retour.

L'article 2 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Adopté.

L'article 3 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Adopté.

L'article 4 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Adopté.

L'article 5 est-il adopté?

**Le sénateur Joyal :** J'aurais une question.

[Français]

**Le sénateur Joyal :** Ma question s'adresse à madame Morency. Je voudrais particulièrement m'attarder au sous-paragraphe 3, de l'article 5 qui modifie l'article 195 du Code criminel et en particulier, au sous-paragraphe 2.1**b**) qui se rapporte à ce que le rapport qui publicise les interceptions doit contenir. Je lis l'article (2.1) :

(2.1) Le rapport indique aussi, en ce qui concerne les interceptions qui sont visées à l'alinéa (1)**c**) :

**b**) le nombre de personnes qui sont parties à chaque communication privée interceptée et contre lesquelles des poursuites ont été intentées [...]

Dois-je comprendre que les personnes qui ont pu faire l'objet d'une interception de communication, mais qui n'ont pas fait l'objet de poursuite, ne seront pas parties ou ne seront pas mentionnées dans le rapport rendu public?

**Carole Morency, directrice générale et avocate générale principale par intérim, Secteur de la politique en matière de droit pénal, Justice Canada :** Pour répondre à votre question, oui, c'est exact. C'est ce qui existe aujourd'hui dans le Code criminel concernant les rapports qui sont repris par une autre partie du Code criminel.

[Traduction]

Oui, c'est exact. Les nombres totaux d'interceptions effectuées ou demandées font l'objet d'un rapport, tout comme les interceptions qui donnent lieu à des accusations et à des poursuites.

[Français]

**Le sénateur Joyal :** Par ailleurs, si on relit l'article 196.1 (1), au milieu du paragraphe on dit :

196.1 (1) . . . if the interception relates to an offence for which proceedings may be commenced by the Attorney General of Canada . . . shall give notice in writing of the interception to any person who was the object of the interception within 90 days after the day on which it occurred.

Am I to understand, based on the interpretation of this provision, that, if a person who was the object of an interception is not eventually prosecuted, that person will not receive a notice informing them of the fact that they were the object of an interception?

**Ms. Morency:** I would like to ask my colleague to answer that.

**Ms. Audcent:** The reception of a notice has nothing to do with whether or not the person was prosecuted. It has to do with whether or not they were the object of an interception.

**Senator Joyal:** If I rephrase your answer, anyone who has been the object of an interception, regardless of whether or not they were prosecuted afterwards, will receive a notice within 90 days. Is that correct?

**Ms. Audcent:** Yes.

**Senator Joyal:** In addition, will the public annual report not mention or account for individuals who have not been prosecuted?

**Ms. Audcent:** The report will include the number of notices. That will be mentioned.

**Senator Joyal:** Do you know that the court has never ruled on the idea of revealing the identity of individuals who have been the object of an interception, but who were not eventually prosecuted?

**Ms. Audcent:** I do not understand your question.

[English]

**Senator Joyal:** I refer to the *Michaud* case. Is that case known to you?

**Ms. Morency:** Perhaps to add, the Supreme Court decision in the *Tse* decision did not require reporting as Bill C-55 proposes. The intention of Bill C-55 is to take the court's direction and go further, build on it and make it similar to what exists in the Criminal Code for the other interception provisions so you have a consistent approach in terms of the reporting obligations.

[Translation]

**Senator Joyal:** If I read the *Michaud* case, I see that there is a slight difference between what is stated in it and what you are saying. The court reserved its opinion on revealing the identity of individuals who have been the object of an interception, but who were not prosecuted. The court reserved its opinion on that

196.1 (1) [...] si l'interception vise une infraction pour laquelle des poursuites peuvent être intentées par le procureur général du Canada, avisé par écrit, dans les quatre-vingt-dix jours suivant l'interception, toute personne qui en a fait l'objet.

Dois-je comprendre de l'interprétation de cet article que si une personne qui a fait l'objet d'une interception ne fait pas l'objet d'une poursuite éventuelle, cette personne ne recevrait pas l'avis qu'elle a fait l'objet d'une interception?

**Mme Morency :** Je demanderais à ma collègue de répondre.

**Mme Audcent :** La réception d'une notification n'est pas liée au fait que la personne fait l'objet d'une poursuite ou non, mais si elle fait l'objet d'une interception.

**Le sénateur Joyal :** Si je reformule dans mes termes votre réponse, toute personne qui fait l'objet d'une interception, qu'elle soit l'objet d'une poursuite ou non par la suite, recevra un avis dans les 90 jours?

**Mme Audcent :** Oui.

**Le sénateur Joyal :** Par ailleurs, dans le rapport annuel qui sera rendu public, ces personnes qui n'ont pas fait l'objet de poursuite ne seront pas mentionnées ou comptabilisées dans le rapport?

**Mme Audcent :** Le rapport inclura le nombre de notifications. Cet aspect est mentionné.

**Le sénateur Joyal :** Savez-vous que la cour ne s'est jamais prononcée sur cet aspect de dévoiler l'identité des personnes ayant fait l'objet d'une interception, mais qui n'auraient pas fait l'objet d'une poursuite éventuelle?

**Mme Audcent :** Je ne comprends pas votre question.

[Traduction]

**Le sénateur Joyal :** Je parle de l'arrêt *Michaud*. Connaissez-vous cet arrêt?

**Mme Morency :** Il vaut peut-être la peine d'ajouter que, dans l'arrêt *Tse*, la Cour suprême n'exige pas la production du rapport proposé dans le projet de loi C-55. L'intention du projet de loi C-55 est d'aller plus loin dans le sens des directives de la cour, de s'appuyer sur elles et de faire en sorte que cela corresponde à ce qui existe dans le Code criminel concernant les autres dispositions relatives à des interceptions, ce qui garantit l'uniformité des obligations de production de rapport.

[Français]

**Le sénateur Joyal :** Si je lis la cause *Michaud*, il y a une nuance par rapport à ce que vous dites. La cour a réservé son opinion sur le dévoilement des personnes qui ont fait l'objet d'une interception, mais qui n'ont pas fait l'objet de poursuite. La cour a réservé son opinion sur cette question. Elle n'a pas

matter. It did not substantiate the current practice of withholding the names of individuals who have been the object of an interception without being taken to court.

[English]

That is why, in my opinion, the Canadian bar has raised this issue because the question remains open. By legislating that section the way it is drafted, I agree with you, the question remains open and could be subject to further adjudication by the court. Of course, then we would have to amend the Criminal Code again to reflect the specific fact that the court has reserved its opinion on that section.

**Ms. Audcent:** This aspect refers, I believe, to the existing provisions in the Criminal Code. Obviously, this part that we propose in Bill C-55 has not been brought forward yet.

We did not take the approach with Bill C-55 of addressing everything with respect to the provisions in the Criminal Code. As Ms. Morency mentioned, we addressed ourselves to replicating the existing provisions for 184.4. I do not think this bill is designed to fix every issue with respect to Part 6 provisions. It is true that there are many issues with respect to Part 6 provisions that perhaps could be improved, but this bill is designed only to that narrow purpose of responding to the Supreme Court decision in *Tse* and applying the safeguards consistently with the way they exist in section 184.4.

**Senator Joyal:** Yes, but in a decision relating to interception, the Supreme Court signaled that there is a problem that has not been raised by the parties but it is still there, in my opinion. It is our responsibility as legislators to reflect the preoccupation that the court has identified in a decision that pertains to the interception of communications. I agree with you that it will not solve all of the problems in the Criminal Code. However, we are not talking about all of the problems in the Criminal Code; we are talking about the interception of communications. That is why I raise the point.

**Ms. Morency:** The only thing to add, then, of course, is that the government is concerned with the time line that is ticking on the Supreme Court's decision in *R. v. Tse* — a narrow response to a very specific problem, failing which, as of April 13, 2013, the use of section 184.4 will no longer be available to law enforcement in these urgent circumstances. Certainly, we will bring back your comments, senator.

**Senator Baker:** Thank you for your answers. As Senator Joyal pointed out and as you pointed out, Ms. Audcent, you are replicating what exists in the Criminal Code relating to 186 and 188. However, the replication in this case means that you go back to a Supreme Court decision in *Michaud* that said this does not cover everyone who has had their phones tapped. We have a decision from the Supreme Court that the government is trying to respond to. In its broad interpretation, the people of Canada have a right to know if their phone has been tapped — if they have been listened to by the police. Therefore, because of that right,

accrédité la pratique actuelle de ne pas dévoiler le nom des personnes ayant fait l'objet d'une interruption sans avoir été poursuivies.

[Traduction]

C'est pourquoi je pense que le Barreau canadien a soulevé cette question, parce qu'elle demeure en suspens. Je suis d'accord avec vous pour dire que cet article, tel qu'il est libellé, laisse la question sans réponse et qu'elle pourrait être renvoyée à la cour. Bien entendu, il faudrait alors modifier le Code criminel encore une fois, compte tenu du fait que la cour a émis une opinion assortie d'une réserve au sujet de cet article.

**Mme Audcent :** Il est question, je crois, des dispositions actuelles du Code criminel. De toute évidence, cette partie que nous proposons dans le projet de loi C-55 n'a pas encore été abordée.

Dans le projet de loi C-55, nous n'avons pas pris le parti de résoudre tout ce qui est lié aux dispositions du Code criminel. Comme Mme Morency l'a dit, nous nous sommes employés à reprendre les dispositions actuelles de l'article 184.4. Je ne crois pas que le but de ce projet de loi soit de résoudre tous les problèmes liés aux dispositions de la partie 6. Il est vrai qu'il y a dans la partie 6 beaucoup de choses à améliorer, mais le but de ce projet est uniquement de répondre à l'arrêt *Tse* de la Cour suprême et d'appliquer les mesures de protection uniformément qui existent à l'article 184.4

**Le sénateur Joyal :** Oui, mais dans un arrêt visant l'interception, la Cour suprême a signalé un problème que les parties n'ont pas soulevé, mais qui est toujours là, à mon avis. Nous devons, en tant que législateurs, tenir compte de la préoccupation que la cour a soulevée dans un arrêt qui porte sur l'interception d'information. Comme vous le dites, les problèmes du Code criminel ne seront pas tous réglés. Cependant, nous ne parlons pas de tous les problèmes, mais de l'interception de communications. C'est pourquoi je soulève cette question.

**Mme Morency :** La seule chose à ajouter, bien entendu, c'est que le gouvernement se préoccupe du temps qui file, à la suite de l'arrêt *R. c. Tse* de la Cour suprême — une réponse très précise à un problème très particulier, sans laquelle, au 13 avril 2013, l'article 184.4 ne pourra plus être invoqué par les organismes d'application de la loi dans des situations d'urgence. Nous allons bien sûr relayer vos observations, monsieur le sénateur.

**Le sénateur Baker :** Je vous remercie de vos réponses. Comme l'a souligné le sénateur Joyal, et comme vous l'avez aussi souligné, madame Audcent, vous reprenez ce qui existe dans le Code criminel concernant les articles 186 et 188. Cependant, ce que cela signifie, c'est que vous revenez à l'arrêt *Michaud* de la Cour suprême, qui dit que cela ne couvre pas toutes les personnes dont les lignes téléphoniques ont été branchées sur une table d'écoute. Le gouvernement cherche à répondre à un arrêt de la Cour suprême. Selon une interprétation très large, cela signifie que les Canadiens ont le droit de le savoir si leur ligne est écoutée — si la

Canadians should be notified 90 days after the fact or extended for three years or three years beyond that if they are part of an investigation. Innocent people should have a right to know. That is why I agree with Senator Joyal that the government and the Department of Justice should keep this in mind in future modifications of the law regarding privacy rights.

I would like to ask you a further question on this. We heard evidence that said this proposed section is impossible to administer. Yesterday, the Deputy Chief Constable of the Vancouver Police Department addressed the committee and said that this entire provision indicates three or four times what they have to release, as was quoted a moment ago: the offences for which a prosecution had commenced, the offences for which a prosecution had concluded, and the numbers of people prosecuted. The deputy chief, I believe on behalf of all police officers in Canada, said that you cannot do that. You cannot report in one year on all the interceptions that resulted in a prosecution in the previous year because these things can go on for years and years in some cases, as Senator White pointed out about these investigations.

I do not know if the department has turned its mind to this problem of demanding in law that the police have to do something that is impossible to do; yet we keep repeating it over and over when we know it is impossible for them to do. We get statistics that, as a committee of sober second thought, we do not even know. The statistics do not tell us the truth, as the deputy chief said yesterday. I do not know if you have any comment on that. I do not know if you wish to even comment on it. Do you want to agree with the deputy chief?

**Ms. Audcent:** As you mentioned, prosecutions can take multiple years. I know that police respond to that by providing updates in the context of their report. They are aware that if they are reporting in one year, they do not have the complete story because of the multi-year nature. The approach of the RCMP is to provide the Attorney General with updates so as to give as complete a picture as possible.

**Senator Baker:** Yes, but we have to be true in our legislation, the chair would admit. We have to be accurate. We cannot demand things of the police that are impossible to perform, yet keep it within the law. I reference for your benefit as well this particular section. As Senator Joyal said, in 184.4 the reporting of the numbers of interceptions is different from 185 and 188. Proposed section 195.1(c) states:

... if the interceptions relate to an offence for which proceedings may be commenced by the Attorney General of Canada.

police écoute leurs conversations. Par conséquent, tout Canadien doit en être avisé 90 jours après l'interception, et cette période peut aller jusqu'à 3 ans, s'il fait l'objet d'une enquête. Les personnes innocentes devraient avoir le droit de le savoir. C'est pourquoi je suis d'accord avec le sénateur Joyal pour dire que le gouvernement et le ministère de la Justice devraient garder cela à l'esprit pour les modifications qui seront apportées à la loi dans l'avenir concernant le droit à la protection de la vie privée.

J'aimerais vous poser une autre question à ce sujet. Des témoins nous ont dit que l'article proposé est impossible à appliquer. Hier, le chef de police adjoint du service de police de Vancouver nous a dit que cette disposition indique trois ou quatre fois ce qu'ils doivent divulguer, comme on l'a dit précédemment : les infractions pour lesquelles des poursuites ont été intentées, les infractions pour lesquelles des poursuites ont abouti, et le nombre de personnes ayant fait l'objet de poursuites. Le chef adjoint, au nom de tous les agents de police canadiens, je pense, a dit qu'on ne peut pas faire ça. On ne peut pas faire rapport de toutes les interceptions faites pendant une année qui ont mené à des poursuites au cours de l'année précédente, car ces choses peuvent s'étaler sur plusieurs années, dans certains cas, tout comme le sénateur White l'a signalé au sujet de ces enquêtes.

Je ne sais pas si le ministère a envisagé le problème que cela cause, de demander en droit à la police de faire quelque chose qui est impossible à faire; pourtant, nous le répétons sans cesse, quand nous savons qu'une chose est impossible à faire. En tant que comité chargé de réaliser un second examen objectif, nous obtenons des statistiques que nous ne connaissions même pas. Les statistiques ne nous disent pas toute la vérité, comme nous l'a dit le chef adjoint, hier. Je me demande si vous avez quelque chose à dire à ce sujet. Je me demande si vous souhaitez, même, dire quelque chose. Souhaitez-vous manifester votre accord avec ce que dit le chef adjoint?

**Mme Audcent :** Comme vous l'avez dit, les poursuites peuvent s'étaler sur plusieurs années. Je sais que la police répond à cela en faisant des mises à jour dans les rapports qu'ils nous adressent. Ils savent que s'ils font rapport d'un cas une année, l'histoire est incomplète parce qu'elle s'étalera sur plusieurs années. La démarche de la GRC est de présenter au procureur général des mises à jour qui lui permette de broser le tableau le plus complet possible.

**Le sénateur Baker :** Oui, mais il faut que nos lois correspondent à la réalité, et la présidence en conviendra. Nous devons être justes. Nous ne pouvons exiger des choses qui sont impossibles à réaliser, et maintenir ces exigences dans la loi. Pour votre gouverne, je vais vous parler aussi de cet article en particulier. Comme l'a dit le sénateur Joyal, dans l'article 184.4, le rapport sur le nombre d'interceptions est différent de celui des articles 185 et 188. L'alinéa 191(1)c) dit :

« ...si elles ont trait à une infraction pour laquelle des poursuites peuvent être intentées par le procureur général du Canada. »

None of the other provisions say that. They do not say “if the interceptions relate to an offence for which proceedings may be commenced by the Attorney General of Canada.”

Of course, they could not say that because we do not know. This comes after the fact. Again, it is confusing. We have two former police officers on this committee. As you say here, proceedings may be commenced. They are the ones who commence the proceedings by the laying of an information, a charge. That is the commencement of proceedings, so that is wrong. You say by the Attorney General. The Attorney General lost that right years ago, in 2006, when we gave it to the Public Prosecution Service of Canada. Perhaps this is just a suggestion and then I will shut up, but say “for offences that may be prosecuted under federal jurisdiction” or something like that. When you put in “offence that may be commenced by the Attorney General of Canada,” it is a misnomer. It is a misleading phrase and it can lead to all kinds of complications. Lawyers will look at this and say, “Whoops,” and waste the court’s time in challenging this when it should have been worded differently.

**The Chair:** You have no response or comment on Senator Baker’s perspective?

**Ms. Audcent:** We did use the wording in order to be consistent with the wording that is there right now. In the context of section 184.4, because it is a process that does not require court authorization, we went back to the language in section 185, which talks about proceedings commenced by the Attorney General or others. We replicated that to try to keep the divisions between who was doing what consistent with what it is today.

**The Chair:** Shall clause 5 carry?

**Some Hon. Senators:** Yes.

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

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

Shall clause 6 carry?

**Senator Fraser:** I have a question. Can you confirm for me my present understanding that in section 196.1(1), the phrase “any person who was the object of the interception” has a narrow meaning? It means only the person who was the actual target as distinct from other persons who might be caught up, or would be, by definition. Interceptions would include private conversations.

**Ms. Audcent:** I know that the phrase “object of the interception” is interpreted in some jurisdictions more narrowly and in some jurisdictions a bit more broadly. I think the baseline for police in terms of notification and how they respond to it is: Are the parties identifiable? In other words, sometimes, when a third party is identified, they will also receive notice. I know that some jurisdictions take a very broad approach to notification and

Aucune autre disposition ne dit la même chose. On ne voit nulle part « si elles ont trait à une infraction pour laquelle des poursuites peuvent être intentées par le procureur général du Canada ».

Bien sûr, ce ne serait pas possible, parce qu’on ne le sait pas. Cela se produit ultérieurement. Encore là, c’est source de confusion. Nous avons deux anciens agents de police, parmi les membres du comité. Comme vous le dites ici, des poursuites peuvent être intentées. Ce sont eux qui intentent les poursuites en portant des accusations. C’est là que tout commence, alors ça ne va pas. Vous dites « par le procureur général ». Le procureur général a perdu ce droit des années passées, en 2006, quand nous l’avons donné au Service des poursuites pénales du Canada. Je vais peut-être ne faire qu’une suggestion, puis, je vais simplement me taire, mais ce qu’il faut dire, c’est « si elles ont trait à une infraction pour laquelle des poursuites peuvent être intentées en vertu des lois fédérales », ou quelque chose comme ça. Il est erroné de dire « si elles ont trait à une infraction pour laquelle des poursuites peuvent être intentées par le procureur général du Canada ». C’est trompeur et ça peut mener à toutes sortes de complications. Les avocats regarderont cela et diront « oups », puis ils feront perdre son temps à la cour en contestant cela, alors qu’on aurait dû libeller cette disposition différemment.

**Le président :** Vous n’avez rien à dire au sujet du point de vue du sénateur Baker?

**Mme Audcent :** Le libellé que nous avons utilisé correspond à ce qui est déjà là. Dans le contexte de l’article 181.4, parce que c’est un processus qui ne requiert pas l’autorisation de la cour, nous sommes revenus au libellé de l’article 185, qui traite de poursuites intentées par le procureur général ou par d’autres. Nous avons repris cela de manière à ce que la détermination de qui fait quoi corresponde à ce qui se fait actuellement.

**Le président :** L’article 5 est-il adopté?

**Des voix :** Oui.

**Des voix :** Avec dissidence.

**Le président :** Adopté, avec dissidence.

L’article 6 est-il adopté?

**La sénatrice Fraser :** J’ai une question. Pouvez-vous me confirmer qu’à l’alinéa 196.1(1), le sens de « avise par écrit ... toute personne qui en a fait l’objet » est limité? Cela ne désigne que la personne ciblée, et non pas les autres personnes qui auraient pu avoir été écoutées ou qui pourraient l’être, par définition. Les interceptions engloberaient des conversations privées.

**Mme Audcent :** Je sais que certaines autorités peuvent interpréter, « qui en a fait l’objet » — de l’interception — d’une façon plus étroite alors que c’est le contraire ailleurs. Je pense que le principe de base de la politique, concernant l’avis et la réponse à cet avis, c’est la réponse à la question de savoir si les parties peuvent être identifiées. Autrement dit, parfois, si une tierce partie est identifiée, elle recevra aussi un avis. Je sais que certaines

really do send out notice to everyone they can possibly identify. Other jurisdictions interpret “object of the interception” somewhat more narrowly in terms of how notice is applied today.

**Senator Fraser:** I think you may have been in the room, Ms. Audcent, when Deputy Chief Constable Lemcke was here. When I asked him that question, he said, “We would notify the target, period.” He is in Vancouver, which is not a small jurisdiction. Is this basically a matter for local discretion?

**Ms. Audcent:** I think the language of the code is “the object of the interception,” but what I was trying to indicate is that some jurisdictions do have a practice that interprets it more broadly.

**Senator Fraser:** Thank you.

**Senator Joyal:** You confirm my concern, which is essentially that somebody who is caught in that interception will have his privacy rights violated, contrary to the Charter, but will never be informed that he or she has been the object of such a violation. That seems to me to be a little encompassing as a statement.

**Ms. Audcent:** I think the object of the interception will always be notified. It is a question of whether some of the more extraneous persons who were not in some interpretations considered to have been an object of the interception might be notified.

**Senator Joyal:** Should the rights of Canadians not be the same across the country, especially in relation to section 8 of the Charter? This is section 8 of the Charter that is at stake.

**Ms. Audcent:** The Supreme Court was comfortable with “the object of the interception” in terms of the view that the language that was proposed in Bill C-30 would respond in terms of notification requirements. The court did reference Bill C-30 and note that the government had proposed notification. We feel that we are responding to the Supreme Court’s direction.

**Senator Joyal:** I will make the same comment I made in relation to *Michaud*. The court did not have to pronounce on this, but the Supreme Court raised or flagged the fact that they did not pronounce on it because the issue was not in front of them, but they were concerned. They mentioned it specifically in the *Michaud* case. It is quite clear the court has in mind that there are Canadians whose privacy rights will be violated but will have absolutely no benefit of the law in relation to a criminal proceeding that might affect them laterally, but their rights will be at stake in it and should be treated according to the norm that the Charter provides relating to section 8. It is quite clear. I understand you say that you conform to the letter of the judgment but, as I said, the court opened this issue.

It is important that this be on the record of this committee, especially the Legal and Constitutional Affairs committee, because in my humble opinion this issue will come back any day because now that it is quite clearly stated in the Criminal Code, it will be interpreted and will be raised in future

autorités ont une approche très générale, concernant l’avis, et on envoie des avis à toutes les personnes qu’il est possible d’identifier. Ailleurs, l’interprétation est plus étroite, en ce qui concerne l’avis.

**La sénatrice Fraser :** Je pense que vous étiez présente, madame Audcent, quand le chef adjoint Lemcke est venu témoigner. Quand je lui ai posé la question, il a dit qu’ils adresseraient l’avis à la cible, et c’est tout. Il se trouve à Vancouver, un territoire qui n’est pas négligeable. Est-ce que c’est essentiellement une question laissée à leur discrétion?

**Mme Audcent :** Je pense que dans le code, on dit « qui a fait l’objet de l’interception », mais ce que je cherchais à indiquer, c’est que certaines autorités en font une interprétation plus générale.

**La sénatrice Fraser :** Merci.

**Le sénateur Joyal :** Vous confirmez ce qui me préoccupe, et c’est essentiellement que le droit à la vie privée de toute personne prise dans cette interception est violé, ce qui est contraire à la Charte, et que cette personne ne sera jamais informée de cette violation de son droit. C’est ce que cela signifie.

**Mme Audcent :** Je pense que la personne qui a fait l’objet de l’interception sera toujours avisée. La question est de savoir si on avisera certaines personnes extérieures à l’enquête qui, selon l’interprétation, ne sont pas considérées comme faisant l’objet de l’interception.

**Le sénateur Joyal :** Les droits des Canadiens ne devraient-ils pas être les mêmes partout au pays, en particulier concernant l’article 8 de la Charte? C’est l’article 8 de la Charte qui entre en jeu.

**Mme Audcent :** La Cour suprême était à l’aise avec « la personne qui a fait l’objet de l’interception », concernant le libellé proposé dans le projet de loi C-30 pour répondre à l’exigence relative à l’avis. La cour a fait référence au projet de loi C-30 et a signalé que le gouvernement avait proposé l’avis. Nous estimons que nous répondons aux directives de la Cour suprême.

**Le sénateur Joyal :** Je ferai le même commentaire que j’ai fait au sujet de l’arrêt *Michaud*. La cour n’a pas eu à se prononcer là-dessus, mais la Cour suprême a souligné qu’elle ne se prononçait pas parce qu’elle n’avait pas été saisie de la question, même si c’était une source de préoccupation. La cour a mentionné précisément l’affaire *Michaud*. Il est clair que la cour se soucie de ce que le droit à la vie privée de certains Canadiens soit violé, sans que la loi les protège concernant une poursuite pénale qui pourrait se répercuter sur eux. Cependant, leurs droits seront en jeu et devraient être traités conformément à la norme que prévoit la Charte à l’article 8. C’est très clair. Je comprends ce que vous dites : que vous vous conformez à la lettre de l’arrêt, mais comme je l’ai dit, la cour a soulevé cette question.

Il est important que cela soit inscrit au compte rendu du comité, qui se penche sur les affaires juridiques et constitutionnelles, car à mon humble avis cette question reviendra un jour ou l’autre. Maintenant que cela est exprimé bien clairement dans le Code criminel, il y aura des interprétations



proceedings. As legislators, when we are called upon to approve legislation. When we are made aware that there is a pending problem in relation to it, it is for us to signal it. We are under oath.

**Ms. Morency:** If I may, we understand the comments about *Michaud*, and we will certainly take that back. We understand the concerns more generally about perhaps the benefit of a broader review and consideration, and we certainly will take that back.

To bring us back to the focus of Bill C-55, the Supreme Court upheld section 184.4 as an interception power. What it found unconstitutional in those circumstances was the lack of the notification to the object of the interception, which is exactly what Bill C-55 responds to. While I appreciate the concern that has been raised this morning, the view is that Bill C-55 does respond specifically to the issue that was squarely before the Supreme Court on section 184.4, which upheld 184.4 in its general operations. What was unconstitutional was the absence of that notification to the object of the interception, and Bill C-55 corrects that and then goes further to build in other safeguards to bring this interception power and put it on the same footing as others that exist now in the Criminal Code.

**Senator Baker:** I have one final question on this point about these sections of the Criminal Code. When you look up to try to find out how many people's telephones have been tapped, how many people's Internet things have been tapped, how many people's homes have had bugging devices put into them under certain sections of the Criminal Code and you get to this part that we are dealing with, and it says that the Attorney General of each province shall, as soon as possible after the end of each year, prepare and publish or otherwise make available to the public a report.

I know that individual members of this Senate committee have been looking for evidence from the provinces as to how many interceptions there have been. I can tell you from conversing with members around the table that there are very few provinces that they can get any information on. For example, in the Province of Ontario, where is it found? We went to the *Gazette* to find out if it was gazetted. In Alberta, they gazette it. You cannot get the information. It seems to be hidden away. They did not present it to their legislature. They do not gazette it or put on their website, as one province does. Then you find missing years. Do you have any explanation for that?

Your federal site says that 1,111 people had their telephones tapped last year. There were 200 charges laid and so on, but 1,111 people were notified that their phones were tapped. Do you have any advice to give to us on how to research and find out these matters and whether we should be more specific in telling the provinces what they should be doing and where they should put the information?

et la question sera soulevée dans le cadre de poursuites futures. Quand nous sommes appelés à approuver des mesures législatives, en tant que législateurs, nous devons signaler tout problème à venir dont nous sommes mis au courant. Nous sommes assermentés.

**Mme Morency :** Si vous me le permettez, nous comprenons les commentaires au sujet de l'arrêt *Michaud*, et nous allons certainement en parler à notre retour. Nous comprenons les bienfaits d'un examen et d'une étude dont la portée serait plus générale, et nous en parlerons aussi à notre retour.

Mais revenons à ce que le projet de loi C-55 cherche à accomplir. La Cour suprême a confirmé le pouvoir d'interception de l'article 181.4. Ce qu'elle a trouvé inconstitutionnel, en pareilles circonstances, c'est l'absence d'avis à la personne qui a fait l'objet de l'interception, et c'est exactement à cette préoccupation que le projet de loi C-55 répond. Je comprends les préoccupations soulevées aujourd'hui, mais le projet de loi C-55 répond à la question dont a précisément été saisie la Cour suprême concernant l'article 184, et elle a confirmé l'article 184 dans son application générale. Ce qui était inconstitutionnel, c'était l'absence d'avis de l'interception, et le projet de loi C-55 corrige cela et va plus loin en incluant d'autres mécanismes de protection pour que ce pouvoir d'interception corresponde à ce qui existe déjà dans le Code criminel.

**Le sénateur Baker :** J'ai une dernière question au sujet de ces articles du Code criminel. Quand on cherche à trouver le nombre de personnes dont la ligne téléphonique a été écoutée, le nombre de personnes dont l'usage d'Internet a été suivi, le nombre de personnes dont la maison a été munie de dispositifs d'écoute en vertu de certains articles du Code criminel, et quand on en arrive à cet aspect dont nous traitons, où ça dit que le procureur général de chaque province doit, dès que possible après la fin de l'année, préparer et publier un rapport.

Je sais que certains membres de ce comité du Sénat ont cherché de l'information des provinces sur le nombre d'interceptions réalisées. Je peux vous dire, après avoir discuté avec des gens du comité, que très peu de provinces peuvent vous transmettre de l'information. Par exemple, en Ontario, où se trouve cette information? Nous avons consulté la gazette pour savoir si cette information y était publiée. En Alberta, ils l'ont publié dans la gazette. Il est impossible de trouver l'information. Elle semble cachée. Ils ne l'ont pas présentée à leur législature. Ils ne la publient pas dans la gazette, ni sur leur site web comme le fait une province. Puis il manque des années. Pouvez-vous expliquer cela?

Votre site fédéral dit que les lignes téléphoniques de 1 111 personnes ont été écoutées. Deux cents accusations ont été portées, mais 1 111 personnes ont été avisées de l'écoute de leur ligne téléphonique. Avez-vous des conseils à nous donner sur la façon de chercher et de trouver cette information? Devrions-nous exprimer de façon plus précise aux provinces ce qu'elles doivent faire et l'endroit où elles doivent placer l'information?

**Ms. Audcent:** I think that the language that we have put forward, which is the same as it is currently, is designed to give the provinces their responsibility, without telling them in too much detail. From a jurisdictional point of view, it is best if we are careful in terms of how we proceed in that area.

**The Chair:** All right. Shall clause 6 carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

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

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

Shall clause 7 carry?

**Senator Baker:** Mr. Chair, on clause 7, here we are sitting in this committee, told that we have to rush through this bill. Here is the Supreme Court of Canada saying that this all has to be done before April 13, and here we have a clause coming into force — clause 5, which is one of the main provisions of the bill — six months after the day on which this act receives Royal Assent.

Mr. Chair, can you explain this anomaly in the legislation, or would you call on the witnesses to explain it?

**The Chair:** It is curious, and I will turn to the witnesses as well.

**Ms. Audcent:** The reason for the delayed coming-into-force for reporting is the request of the people engaged in the reporting processes. They signalled to us that it would be very helpful if there could be a little bit of a delay in terms of preparing the new annual reports in the context of section 184.4. Because the reporting requirement is not required from a constitutional perspective, we were able to provide that time frame for them to prepare themselves to comply with the reporting requirements.

**Senator Baker:** There is a problem with that.

I will tell you what the problem is. If it is not in force, it is not the law. If it is not in force, it is not that law to keep records even.

**Senator Joyal:** There are no obligations, absolutely none.

**Senator Baker:** Why would we put in a six-month delay? This is March. March, April, May, June, July, August, September; we are not up to the end of the year yet. Why would not this come into force immediately? Why would they need time to prepare something when we are saying, “No, it is not in the law until September”? They do not have to report this until January or February of next year. Do you mean to tell me that there are hundreds of thousands of people’s phones being tapped, on an emergency basis, under section 184.4? The deputy police chief of Vancouver told us yesterday that they do not use this provision very often. He said, “There is only a scattered time that we use it,” and here we are addressing a Supreme Court of Canada decision,

**Mme Audcent :** Je pense qu’avec le libellé que nous avons utilisé, et qui est le même qu’en ce moment, les provinces sont informées de leur responsabilité sans qu’on leur donne trop de détails. Sur le plan des compétences, il vaut mieux agir avec prudence.

**Le président :** Très bien. L’article 6 est-il adopté?

**Des voix :** D’accord.

**Des voix :** Avec dissidence.

**Le président :** Adopté avec dissidence.

L’article 7 est-il adopté?

**Le sénateur Baker :** Monsieur le président, concernant l’article 7, nous sommes ici à siéger à ce comité, et on nous dit qu’il faut nous dépêcher d’adopter ce projet de loi. La Cour suprême du Canada dit qu’il faut l’adopter avant le 13 avril, mais il y a un article qui ne va entrer en vigueur que six mois après que la loi aura reçu la sanction royale. Je parle de l’article 5, qui est l’une des principales dispositions du projet de loi.

Monsieur le président, pouvez-vous nous expliquer cette anomalie dans le projet de loi ou pouvez-vous demander aux témoins de nous l’expliquer?

**Le président :** C’est curieux, j’aimerais moi aussi demander des explications aux témoins.

**Mme Audcent :** L’entrée en vigueur des exigences de rapport a été reportée à la demande des personnes qui doivent préparer ces rapports. Elles nous ont signalé qu’on les aiderait beaucoup en leur accordant un petit délai pour préparer les nouveaux rapports annuels exigés dans le contexte de l’article 184.4. Comme ces exigences ne découlent pas de la Loi constitutionnelle, nous avons pu leur accorder ce délai pour se préparer à respecter les nouvelles exigences de rapport.

**Le sénateur Baker :** Cela pose problème.

Je vais vous dire quel est le problème. S’il n’entre pas en vigueur, il n’a pas force de loi. S’il n’a pas force de loi, la loi ne dicte même plus qu’il faut tenir des dossiers.

**Le sénateur Joyal :** Il n’y a aucune obligation en ce sens, absolument aucune.

**Le sénateur Baker :** Pourquoi prévoir un délai de six mois? Nous sommes en mars. Mars, avril, mai, juin, juillet, août, septembre : ils ne seront pas prêts avant la fin de l’année. Pourquoi cet article n’entrerait-il pas en vigueur immédiatement? Pourquoi les fonctionnaires auraient-ils besoin de temps pour se préparer si nous leur disons : « Non, ces dispositions n’auront pas force de loi avant septembre »? Ils n’auront pas besoin de présenter de rapport avant janvier ou février prochain. Essayez-vous de me dire qu’il y a des centaines de milliers de personnes dont les conversations téléphoniques sont enregistrées, pour des raisons d’urgence, par application de l’article 184.4? Le chef de police adjoint de Vancouver nous a pourtant dit hier qu’il

putting off the implementation of a law six months beyond what the Supreme Court of Canada has dictated we do. I do not know if you want to respond to that comment.

**Ms. Audcent:** The Supreme Court of Canada expressed the view that notification was required for constitutional compliance. That would come into force immediately. The reporting was advisable. Perhaps, from a policy perspective, it might be a good policy move, but it was not required constitutionally. Because of that distinction, we are able to have the time for those who are engaged in the reporting process to administratively prepare to implement this new requirement. It was signalled to us that that would be extremely helpful.

**Senator Baker:** I do not understand it. Do you understand it, Senator Joyal?

**Senator Joyal:** Mr. Chair, I do not want to debate this. I have my opinion on this, but I beg to differ from the witness. Citizens in Canada have their privacy rights protected under section 8 of the Charter. For exceptional circumstances covered by section 1 of the Charter, limits that are reasonable in this free and democratic society, the court recognized that it is needed for specific purposes, to prevent serious harm to persons or to property, as section 184.4 states clearly. In a balanced society, when you violate the rights of citizens, there should be equilibrium between the two. If you do not put in the obligation to report when you violate the rights of citizens, you unbalance the very rights that the Charter seeks to protect. You say we agree with the Supreme Court that those exceptional powers should be granted to the police, and we all concur on that; we have no restriction on that. However, the rebalancing of the violation by the disclosure should happen, in my opinion, at the same time as you legalize the interception. That is why I beg to differ with you on the interpretation that you gave.

**Ms. Morency:** I do not think we have anything further to add, but, just to be clear, the Supreme Court's finding of unconstitutionality was with respect to notification to the object of the interception. The provisions of C-55, once it receives Royal Assent, will come into force immediately at that time.

What will come into force six months later is only the reporting obligation, which is not required by the Supreme Court decision. I believe the comments this morning referred to part of yesterday's evidence from police witnesses, saying that there are challenges for reporting. We want to ensure that the police and our partners are in a position to comply with the law and to have a bit of time to prepare the administrative processes needed so that, as soon as it comes online, they are ready to play their part. It is part of the whole package, and the government is clear in saying that it is all

n'utilisait pas très souvent cette disposition. Il a dit que les policiers ne l'utilisaient que rarement, et nous nous fondons sur une décision de la Cour suprême du Canada. Nous retardons la mise en œuvre de la loi de six mois après la date que nous recommandait la Cour suprême du Canada. Je ne sais pas si vous voulez réagir à ce commentaire.

**Mme Audcent :** La Cour suprême du Canada a exprimé le point de vue qu'il fallait aviser les personnes concernées pour assurer le respect des dispositions constitutionnelles. La loi entrerait en vigueur immédiatement. Pour les rapports, c'est possible d'attendre un peu. Peut-être que d'un point de vue politique, ce serait une bonne décision stratégique, mais ce n'est pas obligatoire selon la Constitution. Compte tenu de cette distinction, nous avons pu laisser du temps aux personnes responsables des rapports afin qu'ils puissent se préparer administrativement à respecter cette nouvelle exigence. On nous a indiqué que ce serait extrêmement utile.

**Le sénateur Baker :** Je ne comprends pas. Est-ce que vous comprenez, monsieur Joyal?

**Le sénateur Joyal :** Monsieur le président, je ne veux pas en débattre. J'ai ma propre opinion là-dessus, et je ne suis pas d'accord avec le témoin. Les droits à la vie privée des citoyens du Canada sont protégés par l'article 8 de la Charte. Dans des circonstances exceptionnelles prévues à l'article 1 de la Charte, des limites jugées raisonnables dans notre société libre et démocratique, la Cour a déterminé que ces dispositions étaient nécessaires à des fins bien précises, pour prévenir un tort grave à des personnes ou à des biens, comme l'article 181.4 le dicte clairement. Dans une société équilibrée, quand on enfreint les droits des citoyens, il doit y avoir un équilibre entre les deux. Si on ne prescrit plus l'obligation de faire rapport de toute violation des droits des citoyens, on compromet les droits mêmes que la Charte vise à protéger. Vous vous dites d'accord avec la position de la Cour suprême selon laquelle il faut accorder ces pouvoirs exceptionnels à la police, et nous sommes tous d'accord avec cela, nous n'y voyons aucun problème. Cependant, il faut rétablir l'équilibre de droit grâce à la divulgation, à mon avis, en même temps qu'on légalise l'interception. C'est la raison pour laquelle je ne suis pas d'accord avec vous sur l'interprétation que vous nous avez donnée.

**Mme Morency :** Je crois que nous n'avons rien à ajouter, mais pour que ce soit bien clair, l'inconstitutionnalité observée par la Cour suprême portait sur la divulgation de l'objet de l'interception. Les dispositions du projet de loi C-55 entreront en vigueur immédiatement après avoir reçu la sanction royale.

Les seules dispositions qui n'entreront en vigueur que six mois plus tard sont les exigences en matière de rapports, que la Cour suprême n'a pas réclamées dans sa décision. Je pense que les observations mentionnées ce matin découlent en partie du témoignage des policiers entendus hier, qui ont dit qu'il était difficile de préparer des rapports. Nous voulons être sûrs que les policiers et nos partenaires sont en mesure de respecter la loi et leur laisser le temps de préparer leurs démarches administratives pour être prêts à jouer leur rôle dès que ces dispositions entreront

important and needed but that what is critically needed to meet the Supreme Court requirement is going to come into force on Royal Assent.

**Senator Batters:** The witness just addressed the very point I was going to ask about. Thank you.

**Senator Baker:** It was half of the Supreme Court of Canada's decision. You cannot lower the magnitude of a decision by saying, "Well, it really does not have any direct effect in reality." It was half of the Supreme Court of Canada decision.

If somebody in the provinces or in the federal police says to the Department of Justice, "We would like to put off this, this keeping of a tally, for six months," it is not in law. That section is not law until it comes into effect.

For some administrative reason, because it is the summer holidays and they do not want to keep a record, that is not acceptable, not when the Parliament of Canada is being asked to rush something through.

I do not want you to respond to what I am saying. I am just thinking out loud that it really does not make any sense.

**The Chair:** I think the witnesses indicated they have nothing additional to add with respect to this clause.

Shall clause 7 carry?

**Some Hon. Senators:** Yes.

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

**The Chair:** On division.

Shall clause 1, which contains the alternative title carry?

**Senator Baker:** I am wondering what the department has to say about this because it certainly was not, I do not think, an invention of the government to make this alternative title "Response to the Supreme Court of Canada Decision in *R. v. Tse Act*."

I say that for two reasons. As the officials have pointed out, these provisions were brought in on three separate occasions before.

The government has been trying to institute these provisions for some time now, and those very provisions, with just one minor change. The decision in *R v. Tse*, which you pointed out is not about the kidnapping of a child, has been put forward in evidence before this committee and the need to be able to act without seeking a judicial authorization.

*R. v. Tse* was about the drug business. The man who was kidnapped is now in jail. It was indicated in the trial judge's decision that the police were afraid this man was going to skip the country but this was just a ruse. The people in charge of the investigation did not see this as a legitimate kidnapping. This guy

en vigueur. Cela fait partie d'un tout, et le gouvernement a souligné clairement l'importance de tous les aspects du projet de loi, mais l'essentiel, c'est que les dispositions qui répondent aux recommandations de la Cour suprême entrent en vigueur dès la sanction royale.

**La sénatrice Batters :** Le témoin vient de répondre à la question que j'allais poser. Merci.

**Le sénateur Baker :** C'était la moitié de la décision de la Cour suprême du Canada. On ne peut pas diminuer l'ampleur d'une décision sous prétexte qu'elle n'a pas vraiment d'effet direct sur la réalité. C'était la moitié de la décision de la Cour suprême du Canada.

Si quelqu'un dans une province ou dans la police fédérale dit au ministère de la Justice qu'il ne veut pas tenir de registre avant six mois encore, la loi ne l'en empêche pas. Cet article n'aura pas force de loi avant son entrée en vigueur.

Pour des raisons administratives, parce que ce sont les vacances d'été et parce qu'ils ne veulent pas tenir de registre, ce n'est pas acceptable, pas quand on demande au Parlement du Canada de se dépêcher à adopter des mesures.

Je ne vous demande pas de réponse à ce que je viens de dire. Je ne fais que réfléchir à voix haute au fait que cela n'a aucun bon sens.

**Le président :** Je pense que les témoins ont déjà indiqué qu'ils n'avaient rien à ajouter sur cet article.

L'article 7 est-il adopté?

**Des voix :** Oui.

**Des voix :** Avec dissidence.

**Le président :** Avec dissidence.

L'article 1, qui contient le titre subsidiaire, est-il adopté?

**Le sénateur Baker :** Je me demande ce que les gens du ministère auraient à dire à ce sujet, parce que le gouvernement n'a sûrement pas décidé de son propre chef de donner à cette loi le titre subsidiaire de Loi donnant suite à la décision de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *R. c. Tse*.

Je le précise pour deux raisons. Comme les fonctionnaires l'ont indiqué, ces dispositions ont déjà été proposées à trois occasions différentes auparavant.

Le gouvernement essaie depuis longtemps de mettre ces dispositions en place, ces dispositions mêmes, avec un tout petit changement. La décision rendue dans l'affaire *R c. Tse*, qui ne porte pas sur l'enlèvement d'un enfant, en effet, a été présentée en preuve à ce comité pour montrer que les policiers doivent pouvoir intervenir sans en demander l'autorisation judiciaire.

L'affaire *R. c. Tse* porte sur le trafic de drogue. L'homme qui a été enlevé est maintenant en prison. Le juge de première instance a mentionné dans sa décision que les policiers avaient peur que cet homme essaie de fuir le pays et que ce ne soit qu'une ruse. Les personnes en charge de l'enquête ne voyaient pas cet enlèvement

had been charged with importing over \$100-million worth of drugs into Canada, was out on bail with an electronic monitoring device and \$400,000 in a suitcase, which disappeared, and the electronic monitoring device disappeared as well. He was unlawfully at large.

When you claim that the reason for implementing this is a decision in *R. v. Tse*, people will go back and look at that case and say, “Oh, here is a war between drug lords.” That is the way it was pictured by the police in that determination. It is true, there was a kidnapping. I presume there was. All the money disappeared. It worked out in the end and he was then prosecuted and put in jail. However, when somebody looks at this and sees an alternative title about protecting people from kidnapping, and damage and injury, this is certainly not a suitable case to be hanging your hat on and saying, “Look, we need this emergency power,” when the facts of the case display otherwise.

I make that comment, Mr. Chair. This is a relatively new avenue, where the Department of Justice puts in an alternative title to a particular bill, and it is relatively new in Canadian law. You would never have seen this 30 years ago. I cannot recall seeing legislation having an alternative title. In some cases, as in this case, I think it is poorly placed.

That is my comment. I really do not expect any response.

**The Chair:** No, I did not think you were expecting a response.

Shall clause 1, which contains the alternative title, carry?

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

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

Shall the title carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Agreed.

Shall the bill carry?

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

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

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

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Agreed.

That concludes our proceedings for this morning. I thank Ms. Audcent and Ms. Morency for their assistance.

**Senator Joyal:** Can you confirm the next agenda item for this committee?

**The Chair:** Bill C-37; tomorrow at 4:15, in the usual room in the East Block.

comme un véritable enlèvement. Cet homme avait été accusé d'importation de drogue au Canada pour une valeur de plus de 100 millions de dollars. Il était en liberté sous caution avec un appareil de surveillance électronique et transportait une valise qui contenait 400 000 \$. La valise a disparu, de même que l'appareil de surveillance électronique. Il était en liberté illégale.

Quand vous prétendez que cette loi doit être mise en œuvre pour donner suite à la décision rendue dans l'affaire *R. c. Tse*, les gens vont aller voir de quoi il s'agit et se dire : « Oh! Il y a une guerre entre les barons de la drogue. » C'est la façon dont les policiers ont brossé le portrait de la situation dans ce procès. C'est vrai, il y a eu un enlèvement. Je présume qu'il y en a eu un. Tout l'argent est disparu. En bout de ligne, il s'est fait prendre, il a été poursuivi et jeté en prison. Cependant, quand on voit par le titre subsidiaire que cette loi vise à protéger les gens contre l'enlèvement, les sévices et les blessures, cette affaire n'a pas de quoi nous faire monter sur nos grands chevaux pour dire que nous avons besoin de créer ce pouvoir pour les cas d'urgence, puisque ce n'est pas ce que les faits montrent.

C'est le commentaire que je souhaitais faire, monsieur le président. C'est relativement nouveau que le ministère de la Justice donne un titre subsidiaire à un projet de loi et c'est relativement nouveau en droit canadien. Cela ne se voyait jamais il y a 30 ans. Je ne me rappelle pas avoir déjà vu un projet de loi porter un titre subsidiaire. Je crois que dans ce cas-ci, il n'est pas très indiqué.

C'est mon impression. Je ne m'attends à aucune réponse.

**Le président :** Non, je n'avais pas l'impression que vous vouliez une réponse.

L'article 1, qui contient le titre subsidiaire, est-il adopté?

**Des voix :** Avec dissidence.

**Le président :** Adopté avec dissidence.

Le titre est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** D'accord.

Le projet de loi est-il adopté?

**Des voix :** Avec dissidence.

**Le président :** Adopté avec dissidence.

Est-il convenu que je fasse rapport de ce projet de loi au Sénat?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** D'accord.

Cela vient clore nos délibérations de ce matin. Je remercie Mme Audcent et Mme Morency de leur aide.

**Le sénateur Joyal :** Pouvez-vous nous confirmer quel est le prochain point à l'ordre du jour du comité?

**Le président :** Le projet de loi C-37; nous nous réunirons demain, à 16 h 15, dans la salle habituelle de l'édifice de l'Est.

Is there anything else from members of the committee?

The meeting is adjourned.

(The committee adjourned.)

Y a-t-il d'autres membres du comité qui souhaitent intervenir?

La séance est levée.

(La séance est levée.)

OTTAWA, Wednesday, March 27, 2013

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-37, An Act to amend the Criminal Code, met this day at 4:16 p.m. to give consideration to the bill.

**Senator Bob Runciman** (*Chair*) in the chair.

[*English*]

**The Chair:** Good afternoon, and welcome honourable senators, invited guests and members of the general public who are following today's proceedings on the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs. We are meeting today to continue our consideration of Bill C-37, An Act to amend the Criminal Code, dealing with victim surcharges. As a reminder to those watching these committee hearings, they are open to the public and are also available via webcast on the parl.gc.ca website. You can find more information on the schedule of witnesses on the website under "Senate Committees."

To begin today's hearing, on panel one, our witness is a familiar face at the committee deliberations. We are pleased to welcome back Sue O'Sullivan, the Federal Ombudsman for Victims of Crime.

[*Translation*]

**Sue O'Sullivan, Federal Ombudsman for Victims of Crime, Office of the Federal Ombudsman for Victims of Crime:** Good afternoon, Mr. Chair and members of the committee.

[*English*]

Thank you for inviting me here today to discuss Bill C-37, which seeks to amend the federal victim surcharge provisions in the Criminal Code. I am very encouraged by the introduction of this legislation as it responds directly to recommendations that our office has made to better meet the needs of victims of crime in Canada.

First, I would like to take the opportunity to discuss my role as Federal Ombudsman for Victims of Crime. As you might know, the Office of the Federal Ombudsman for Victims of Crime was created to provide a voice for victims at the federal level. We do this through receiving and reviewing complaints from victims; promoting and facilitating access to federal programs and services for victims of crime by providing information and referrals; promoting the basic principles of justice for victims of crime; raising awareness among criminal justice personnel and

OTTAWA, le mercredi 27 mars 2013

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi C-37, Loi modifiant le Code criminel, se réunit aujourd'hui, à 16 h 16, pour étudier le projet de loi.

**Le sénateur Bob Runciman** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**Le président :** Bienvenue à vous, chers collègues, et bienvenue à nos invités et aux membres du public qui regardent les délibérations du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles. Nous sommes réunis aujourd'hui pour poursuivre notre étude du projet de loi C-37, Loi modifiant le Code criminel, portant sur les suramendes compensatoires. Je tiens à rappeler aux auditeurs que les séances du comité sont ouvertes au public et qu'elles sont diffusées sur le site web du Parlement, à l'adresse parl.gc.ca. Vous trouverez plus de détails sur les témoins en consultant le site web sous la rubrique « Comités du Sénat ».

Pour commencer la séance d'aujourd'hui, nous avons, dans le premier groupe de témoins, une habituée des travaux de ce comité, Mme Sue O'Sullivan, ombudsman fédérale des victimes d'actes criminels, à qui nous souhaitons la bienvenue.

[*Français*]

**Sue O'Sullivan, ombudsman fédérale des victimes d'actes criminels, Bureau de l'ombudsman des victimes d'actes criminels :** Bonjour, monsieur le président et chers membres du comité.

[*Traduction*]

Merci de m'avoir invitée pour discuter du projet de loi C-37, qui vise à modifier les dispositions du Code criminel sur les suramendes compensatoires fédérales. J'accueille avec joie la présentation de ce projet de loi puisqu'elle donne suite à des recommandations que notre bureau a formulées pour faire en sorte que le système réponde mieux aux besoins des victimes d'actes criminels.

Tout d'abord, j'aimerais profiter de l'occasion pour parler de mon rôle d'ombudsman fédérale des victimes d'actes criminels. Comme vous le savez peut-être déjà, le Bureau de l'ombudsman fédéral des victimes d'actes criminels a été créé pour donner une voix aux victimes au niveau fédéral. Nous accomplissons notre mandat en recevant et en examinant les plaintes de victimes, en fournissant des renseignements et des références aux victimes d'actes criminels en vue de promouvoir et de faciliter l'accès aux programmes et aux services fédéraux, en promouvant les principes

policymakers about the needs and concerns of victims; and identifying systemic and emerging issues that negatively impact on victims of crime.

The office helps victims in two main ways, individually and collectively. We help victims individually by speaking with victims every day, answering their questions and addressing their complaints. We help victims collectively by reviewing important issues and making recommendations to the federal government on how to improve its laws, policies or programs to better support victims of crime.

I would like to begin by stating that our office is very encouraged by the proposed amendments to the victim surcharge provisions in the Criminal Code being examined today. The three changes proposed in Bill C-37 are a positive step forward in addressing the needs of victims of crime.

The first amendment would ensure that the surcharge is imposed in all cases, without exception, by removing a judge's option to waive the surcharge.

Second, offenders who are unable to pay the surcharge would be able to participate in provincial-territorial fine option programs to discharge the amount owing.

Third, the amount of the surcharge that an offender must pay would double under this legislation. In terms of implementation, this would translate into a surcharge of 30 per cent when a fine is imposed or, when no fine is imposed, \$100 in the case of an offence punishable by summary conviction and \$200 in the case of an offence punishable by indictment.

In effect, these changes would ensure consistent application of the surcharge provisions across Canada, holding offenders more accountable to the victims whose lives have been affected. Due to the benefits of these proposed amendments from the perspective of victims of crime, I would like to express our full support for the passage of Bill C-37.

The changes to the victim surcharge provisions have been a priority for our office because we hear from victims on a daily basis about their difficulty in accessing the services they need after a crime. Victims also express their frustration when offenders are not held accountable for paying their court-ordered debts, including restitution and the federal victim surcharge.

Victims also face many difficulties as a result of the psychological and socio-economic impacts of victimization. A recent study from the Department of Justice estimates that almost

fondamentaux de la justice pour les victimes d'actes criminels, en sensibilisant le personnel de la justice et les décideurs aux besoins et aux préoccupations des victimes, et en cernant les problèmes systémiques et nouveaux qui ont une incidence défavorable sur ces dernières.

Le Bureau aide les victimes sur une base individuelle et collectivement. Nous les aidons sur une base individuelle en leur parlant au quotidien, en répondant à leurs questions et en traitant leurs plaintes. Nous les aidons collectivement en examinant les enjeux importants qui les concernent et en présentant des recommandations au gouvernement du Canada sur la façon d'améliorer ses lois, ses orientations et ses programmes pour que les victimes d'actes criminels soient mieux soutenues.

J'aimerais commencer en vous informant que notre bureau voit d'un très bon œil les modifications proposées aux dispositions du Code criminel sur les suramendes compensatoires. Les trois modifications proposées dans le projet de loi C-37 sont un pas dans la bonne direction pour répondre aux besoins des victimes d'actes criminels.

La première modification veillera à ce que la suramende soit imposée dans tous les cas sans exception puisqu'elle supprimera le pouvoir du tribunal d'en outrepasser l'imposition.

Aux termes de la deuxième modification, les contrevenants qui seront incapables de payer la suramende pourront s'en acquitter en participant à des programmes provinciaux ou territoriaux offerts comme solutions de rechange au paiement d'une amende.

La troisième modification aura pour effet de doubler le montant de la suramende qu'un contrevenant doit payer. En pratique, le montant de la suramende représentera 30 p. 100 de l'amende infligée ou, si aucune amende n'est imposée, 100 \$ pour une infraction punissable par procédure sommaire et 200 \$ pour une infraction punissable par mise en accusation.

Dans les faits, ces modifications feront en sorte que les dispositions sur la suramende compensatoire seront appliquées de manière uniforme partout au Canada et que les contrevenants assumeront davantage leurs responsabilités envers les victimes dont la vie a été perturbée. Compte tenu des avantages que les modifications proposées procurent aux victimes d'actes criminels, je suis heureuse d'annoncer que notre bureau appuie sans réserve l'adoption du projet de loi C-37.

La modification des dispositions relatives à la suramende compensatoire a constitué une priorité pour notre bureau, car nous entendons tous les jours des victimes d'actes criminels parler des difficultés qu'elles ont à accéder aux services dont elles ont besoin. Elles nous expriment aussi la frustration qu'elles ressentent à savoir que les contrevenants n'engagent pas leur responsabilité en ce qui concerne le paiement des montants ordonnés par le tribunal, dont les dédommagements ou les suramendes compensatoires fédérales.

De plus, les victimes sont confrontées à de nombreuses difficultés en raison des répercussions psychologiques et socioéconomiques des actes criminels commis à leur endroit.

83 per cent of the costs associated with crime are borne by victims. These costs include lost productivity and wages, costs of medical and psychological care, and time away from work to attend criminal proceedings. We also hear from victims about not being able to afford counselling sessions or about the lack of criminal injuries compensation available in their province or territory.

A contributing factor to these obstacles faced by victims could be the shortfall in revenues that the FVS was expected to generate for victim services and programs. The surcharge was intended to be applied automatically, but it is routinely waived during sentencing often without documentation of undue hardship to the offender.

Data from the review of the operations of the federal victim surcharge in New Brunswick from 2006 revealed that the surcharge was being waived in 66.5 per cent of the cases reviewed. In 99 per cent of the cases where the surcharge was waived, there was no documentation on file for the reasons that it was waived. As a result of the routine waiving of the FVS, the revenues for provincial and territorial victim services fall short of what was anticipated. This is a signal that the surcharge is not meeting its intended objectives and needs to be improved.

There are concerns that the mandatory payment of the surcharge will result in undue hardship for offenders. This focus does not allow for the consideration of undue hardship faced by victims in the aftermath of a crime. Bill C-37 allows for a more balanced approach, ensuring that the victim surcharge is consistently applied in all cases while also providing for offender participation in fine option programs or alternative mechanisms to secure payment.

The changes proposed in Bill C-37 to double the FVS and ensure that it is automatically applied in all cases will contribute to more effective funding for victim services. These changes will also give offenders the opportunity to provide reparation by paying into services that help victims to cope and to move forward following a crime.

In conclusion, the changes proposed to the federal victim surcharge provisions are a significant step forward. They will provide a more meaningful mechanism through which offenders can demonstrate reparation for harm done to victims and to the larger community while also demonstrating responsibility and accountability for their actions.

The efficient functioning of the FVS through the passage and implementation of Bill C-37 will send a strong signal to victims that the criminal justice system recognizes the long-lasting

Selon une étude récente du ministère de la Justice, on estime à près de 83 p. 100 les coûts associés aux crimes qui sont assumés par les victimes dont, notamment, la perte de productivité et de salaire, les frais relatifs aux soins médicaux et psychologiques, et les absences du travail pour assister aux instances criminelles. Des victimes nous disent également qu'elles n'ont pas les moyens de payer des séances de thérapie et déplorent l'absence de programme d'indemnisation des victimes d'actes criminels dans leur province ou leur territoire.

L'insuffisance des fonds que devrait générer la suramende pour financer des programmes et des services pour les victimes contribue peut-être à ces obstacles. À l'origine, la suramende devait s'appliquer automatiquement, mais les juges chargés de la détermination de la peine renoncent régulièrement à l'infliger, et ce, même si dans bien des cas aucune preuve n'a été faite que ladite suramende causera un préjudice injustifié au contrevenant.

Des données tirées d'un examen de l'application de la suramende compensatoire fédérale au Nouveau-Brunswick en 2006 révélaient que cette dernière n'avait pas été appliquée dans 66,5 p. 100 des cas étudiés. En outre, dans 99 p. 100 des affaires où la suramende n'avait pas été infligée, aucun document ne venait étayer la décision du tribunal. Comme la suramende n'est habituellement pas infligée, les recettes qui pourraient être consacrées aux services provinciaux et territoriaux d'aide aux victimes sont inférieures à ce qu'elles devraient être. Il est donc évident que la suramende ne remplit pas sa fonction et qu'elle doit être améliorée.

La possibilité que le paiement obligatoire de la suramende cause un préjudice injustifié aux contrevenants suscite des préoccupations. En mettant l'accent sur cet aspect cependant, on perd de vue le préjudice injustifié causé aux victimes. Le projet de loi C-37 favorise une approche plus équilibrée, car il permet d'assurer que la suramende compensatoire sera infligée de manière uniforme dans tous les cas tout en permettant aux contrevenants de participer à des programmes ou mécanismes agissant comme solution de rechange au paiement d'une amende ou d'une suramende.

Les modifications proposées dans le projet de loi C-37 pour doubler le montant de la suramende contribueront à assurer un meilleur financement des services aux victimes et permettront aux contrevenants de réparer les torts qu'ils ont causés en participant au financement de services qui aident les victimes à se relever.

En conclusion, les modifications proposées aux dispositions relatives à la suramende compensatoire fédérale représentent un pas en avant important. Elles proposent un mécanisme plus efficace au moyen duquel les contrevenants peuvent réparer le tort qu'ils ont causé aux victimes et à la collectivité en général, tout en assumant leurs responsabilités pour les actes qu'ils ont commis.

L'application efficace de la suramende compensatoire par l'adoption et la mise en application du projet de loi C-37 fera clairement savoir aux victimes que le système de justice pénale



impacts of victimization and the corresponding necessity to hold offenders accountable and will ensure that provincial and territorial victim services are adequately funded.

Accordingly, I encourage this committee to ensure the passage of this bill as it will serve to better address the needs of victims of crime in Canada. As the Federal Ombudsman for Victims of Crime, I am grateful to the committee for providing me with the opportunity to highlight the needs of victims of crime in relation to this important piece of proposed legislation.

[Translation]

I will be pleased to answer your questions.

[English]

**Senator Fraser:** Ms. O'Sullivan, it is a pleasure to have you here. My first question has to do with the fine option programs in cases where somebody genuinely cannot pay. I believe that two or three provinces plus three territories do not have fine option programs.

**Ms. O'Sullivan:** It is my understanding that seven provinces and the three territories have fine option programs, and three provinces do not have the fine option program.

**Senator Fraser:** What are the alternatives? What happens to people in those provinces?

**Ms. O'Sullivan:** The three provinces without a fine option program are British Columbia, Ontario and Newfoundland and Labrador. In British Columbia, they have alternatives in terms of different ways to satisfy the fine or have it converted to community service. Ontario has licence suspension, civil enforcement and automatic demand letters. Newfoundland and Labrador has other collection tools that include form letters, notices and telephone calls. For more detail, it would be more appropriate for the provinces to respond to that question. That is the information our office has looked into.

**Senator Fraser:** The concern is that if people truly cannot pay and there is not a way to work it off, they will end up in jail.

**Ms. O'Sullivan:** I would encourage the Department of Justice, which works with the provinces and territories, to work with those three provinces and encourage them to develop fine option programs.

The Supreme Court of Canada decision in *Wu* states that if there is a reasonable excuse and there are circumstances that would fall into, then the courts cannot issue a warrant of committal.

**Senator Joyal:** They cannot jail a person for inability to pay.

reconnaît les répercussions durables des actes criminels commis à leur égard, ainsi que la nécessité qui en découle de tenir les contrevenants responsables et de faire en sorte que les services provinciaux et territoriaux d'aide aux victimes soient adéquatement financés.

En conséquence, j'encourage le Comité et le Parlement à faire en sorte que le projet de loi C-37 soit adopté, car ce dernier permettra de mieux répondre aux besoins des victimes d'actes criminels au Canada. À titre d'ombudsman fédérale des victimes d'actes criminels, je remercie le Comité de m'avoir donné l'occasion de mettre en évidence les besoins des victimes d'actes criminels dans le contexte de cet important projet de loi.

[Français]

Je serai heureuse de répondre à vos questions.

[Traduction]

**La sénatrice Fraser :** Nous sommes très heureux de vous accueillir, madame. Ma première question porte sur les programmes offerts comme solution de rechange aux personnes qui ne peuvent vraiment pas payer leur amende. Je crois que deux ou trois provinces ainsi que trois territoires ne disposent pas de tels programmes.

**Mme O'Sullivan :** À ce que je sache, sept provinces et trois territoires ont des programmes de solution de rechange à l'amende et trois provinces n'en ont pas.

**La sénatrice Fraser :** Quelles sont les autres possibilités? Qu'arrive-t-il aux contrevenants de ces provinces?

**Mme O'Sullivan :** Les trois provinces qui n'ont pas de tels programmes sont la Colombie-Britannique, l'Ontario et Terre-Neuve-et-Labrador. La Colombie-Britannique offre des solutions de rechange, c'est-à-dire différentes façons de régler l'amende ou de convertir cette dernière en travaux communautaires. L'Ontario prévoit la suspension du permis, le recours à des procédures civiles et les demandes de remboursement automatiques. Terre-Neuve-et-Labrador a d'autres outils de perception, dont l'envoi de lettres et d'avis standardisés, et les appels téléphoniques. Pour en savoir plus long à ce sujet, il faudrait poser la question à ces provinces. Cette information a retenu l'attention de notre bureau.

**La sénatrice Fraser :** Ce qui nous préoccupe c'est qu'on finisse par jeter en prison ceux qui ne peuvent vraiment pas payer ou qui ne disposent d'aucun moyen de régler leur dette en travaillant.

**Mme O'Sullivan :** Puisqu'il travaille déjà avec les provinces et ces territoires, le ministère de la Justice devrait intervenir auprès de ces trois provinces et les encourager à se doter de programmes de solution de rechange à l'amende.

La décision de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Wu* établit que les tribunaux ne peuvent lancer un mandat de dépôt s'il y a une excuse raisonnable et des circonstances qui s'y appliquent.

**Le sénateur Joyal :** Ils ne peuvent incarcérer une personne sous le prétexte qu'elle n'est pas capable de payer.

**Senator Fraser:** However, this bill does not seem to allow for that. We are thrown back on judicial discretion.

**Ms. O'Sullivan:** Those three provinces have alternatives. It would be better for the provinces to speak to their respective alternatives. I would hope that the Department of Justice would enter into conversation with the three provinces to look at that.

I have read previous committee transcripts prior to my coming here today to know that you have looked at the study from New Brunswick and the data around that from a victim's perspective. The federal victims surcharge was created in 1988 to ensure that monies were available to the provinces and territories to provide services. When it comes to undue hardship, every victim I talk to says, "I do not want what happened to me to happen to anybody else." They understand that a majority of offenders come back into the community, but they cannot understand why they do not have access to many of the services and supports they need to deal with their victimization.

**Senator Fraser:** This brings me to my second question. I have heard it suggested that the way in which the federal-provincial meshing of this program works is very cumbersome and burdensome and that is why some provinces have not taken it up. It is not been worth it. Is that faithful to your understanding of the situation? How confident are you that all of the money raised, which probably will be quite a lot, will flow through to real victim services?

**Ms. O'Sullivan:** Flowing the money is a provincial and territorial responsibility, so the federal government would address that with the provinces and territories.

**Senator Fraser:** Federal-provincial things have a federal component.

**Ms. O'Sullivan:** When I talk to victims across this country, I hear quite clearly about the need for services and resources. I hear from victims. For example, I talked to a victim who lost a loved one to homicide. The victim said, "I was one of the lucky ones; I got paid for nine counselling sessions, but I have not reached pre-trial."

We talk about the need for services and the money that this surcharge will raise, and that is why it is so important. We cannot simply leave it as is because we can see from the data that we are not raising the money that was intended to be raised.

In terms of the provinces and territories, there are unique elements. They know their communities and where the gaps are. For example, providing services in northern fly-in communities is completely different from providing them in southern urban

**La sénatrice Fraser :** Cependant, ce projet de loi ne semble pas permettre cela. Nous sommes donc renvoyés au pouvoir discrétionnaire des juges.

**Mme O'Sullivan :** Ces trois provinces ont des solutions de rechange. Je pense que ce sont elles qui devraient en parler. J'ose espérer que le ministère de la Justice amorcera un dialogue avec elles à ce sujet.

Avant de venir ici, j'ai lu les délibérations des séances précédentes de votre comité et j'ai su que vous aviez jeté un coup d'œil à l'étude produite par le Nouveau-Brunswick et aux données connexes qui rendent compte du point de vue des victimes. La suramende compensatoire fédérale a été créée en 1988 pour assurer que les provinces et les territoires disposent de fonds pour offrir certains services. Lorsqu'il est question de préjudice injustifié, toutes les victimes à qui je parle me disent : « Je ne veux pas que ce qui m'est arrivé arrive à qui que ce soit d'autre ». Elles reconnaissent que la majorité des contrevenants reviendront dans la collectivité, mais elles ne comprennent pas pourquoi elles n'ont pas accès à plusieurs des services dont elles ont besoin pour composer avec les désagréments d'avoir été victime d'actes criminels.

**La sénatrice Fraser :** Cela m'amène à ma deuxième question. Des bruits courent selon lesquels le fonctionnement des rouages fédéraux-provinciaux de ce programme est très lourd et très exigeant, et que cela expliquerait pourquoi certaines provinces n'y ont pas adhéré. Elles ont jugé que ça n'en valait pas la peine. Est-ce que cela cadre bien avec la perception que vous avez de la situation? Dans quelle mesure êtes-vous convaincue que tout l'argent amassé — ce qui représentera probablement une somme importante — sera réintroduit dans d'authentiques services aux victimes?

**Mme O'Sullivan :** L'acheminement de l'argent relève des provinces et des territoires. C'est donc au gouvernement fédéral de voir avec eux ce qu'il en est.

**La sénatrice Fraser :** Ces aspects concernant les provinces et les territoires ont une composante fédérale.

**Mme O'Sullivan :** Lorsque je m'entretiens avec les victimes d'un peu partout au pays, on m'indique très clairement qu'il faut des services et des ressources. Les victimes me parlent. Par exemple, une personne qui a vu l'un des siens assassiné m'a dit : « J'ai été l'un des chanceux; on m'a payé neuf séances de counseling, mais je ne me suis pas rendu à la phase précédant l'instruction. »

Nous parlons des besoins en matière de services et des fonds que la suramende permettra de recueillir, et c'est pourquoi c'est si important. Nous ne pouvons tout simplement pas laisser les choses dans leur état actuel parce que les données nous indiquent que l'on ne recueille pas autant de fonds que prévu.

En ce qui a trait aux provinces ou territoires, il y a des éléments uniques. Les gens connaissent leurs collectivités et savent où se trouvent les lacunes. Par exemple, fournir des services dans des collectivités du Nord accessibles uniquement par avion est

centres. The provinces and territories know their communities and where the gaps are. My understanding is that they will use the limited resources they have to the best advantage to do that.

We need to ensure that the provinces and territories have mechanisms like a federal victim surcharge and funds available to provide monies for services that will support victims who, through no fault of their own, have to deal with the aftermath of being a victim of crime.

**The Chair:** The New Brunswick study contains 2000-01 data on eight provinces. Quebec did the best job of collecting and Ontario did the worst job. The numbers from 12 years ago show that the potential revenues in Ontario were \$6.6 million, but they actually collected \$1.2 million. They missed out on \$5.5 million dollars. As I say, these figures are from 12 years ago. Just in the province of Ontario we are potentially looking at \$15 million or \$20 million on an annual basis that could be helping victims.

**Ms. O'Sullivan:** I do not know. We tried to gather information around what it could potentially raise. Obviously making it mandatory will raise many more millions of dollars. I would have to defer to the provinces, obviously, in terms of exactly how much money and what it would raise.

What we can say is that right now it is not raising the money it was intended to raise. It is not doing what the program was intended to do.

From a victim's perspective this is a reasonable balance, and we owe it to victims to try a new way.

**The Chair:** In terms of the provinces, how transparent is it? Ontario has a dedicated fund so that revenues from this go into that fund, but what about other provinces? Are monies flowing into general revenue?

**Ms. O'Sullivan:** I would have to let each province and territory answer that. I can say that we know that the direction is that this money be used to support victims. With respect to monies going into the provinces and territories, the clear direction for the use of this money is to support victim programming and services.

**The Chair:** Should that not be a role your office plays? You are advocating for victims across the country, and you are saying that you do not know what is happening.

**Ms. O'Sullivan:** I can tell you — the responsibility of each province and territory is that they have their own legislation in terms of the services they provide.

totalément différent de les fournir dans des centres urbains du Sud. Les provinces et territoires connaissent leurs collectivités et savent où se trouvent les lacunes. Pour le faire, d'après ce que je comprends, ces gens tirent parti le plus possible des ressources limitées dont ils disposent.

Nous devons nous assurer que les provinces et les territoires ont des mécanismes comme la suramende compensatoire fédérale et les fonds nécessaires pour financer des services pour aider les victimes qui, bien involontairement, doivent composer avec les répercussions découlant du fait qu'elles ont été victimes d'un crime.

**Le président :** L'étude du Nouveau-Brunswick contient des données pour 2000-2001 dans huit provinces. Le Québec qui a obtenu les meilleurs résultats relativement au recouvrement des fonds; c'est l'Ontario qui s'en est le moins bien tiré. Les données d'il y a 12 ans indiquent que les revenus potentiels en Ontario s'élevaient à 6,6 millions de dollars, mais qu'on a recueilli seulement 1,2 million de dollars. L'écart est de 5,5 millions de dollars. Comme je l'ai indiqué, ce sont les chiffres d'il y a 12 ans. Seulement en Ontario, on parle d'un montant annuel de 15 à 20 millions de dollars qui pourrait servir à aider les victimes.

**Mme O'Sullivan :** Je ne le sais pas. Nous avons essayé de recueillir des renseignements sur les sommes que cela pourrait générer. Manifestement, le rendre obligatoire permettra d'amasser beaucoup de millions de dollars supplémentaires. Quant à savoir exactement combien d'argent pourrait être recueilli, je devrais m'en remettre aux provinces, évidemment.

Ce que nous pouvons dire actuellement, c'est qu'on ne recueille pas les sommes prévues. Le programme ne donne pas les résultats escomptés.

Du point de vue des victimes, c'est un équilibre raisonnable et nous leur devons d'essayer une autre méthode.

**Le président :** Qu'en est-il de la transparence à cet égard dans les provinces? L'Ontario a un fonds dédié dans lequel sont versés les revenus, mais qu'en est-il des autres provinces? Les fonds sont-ils versés dans les recettes générales?

**Mme O'Sullivan :** Je devrais laisser à chaque province et chaque territoire le soin de répondre à cela. Je peux vous dire que nous savons que la directive est que cet argent doit être utilisé pour aider les victimes. Pour ce qui est des fonds versés aux provinces et territoires, la directive est très claire : l'argent doit servir au financement des programmes et des services d'aide aux victimes.

**Le président :** Cela ne devrait-il pas être le rôle de votre organisme? Vous défendez les intérêts des victimes dans l'ensemble du pays, et vous dites que vous ne savez pas ce qui se passe.

**Mme O'Sullivan :** Je peux vous dire que les compétences de chaque province de chaque territoire font en sorte que ces administrations ont leurs propres lois en ce qui a trait aux services qu'elles offrent.

**The Chair:** I know that, but I asked a specific question about whether the monies are going into general revenue or into dedicated funds for victims, and you said that is something you do not know. I think you should know that. You should be advocating for each province to ensure that is what is happening with the money.

**Ms. O'Sullivan:** I apologize. I will clarify: Yes, the money that goes to the provinces is to be put into programming and services that support victims.

**The Chair:** I know that. I am asking if it is being used for that purpose. That is something you should be aware of.

**Ms. O'Sullivan:** Yes, it is being used for those purposes. I have met with the federal-provincial-territorial working group as well as with victim services from each of the provinces and territories. We have had discussions about some of the gaps and challenges they have faced.

As one example, Alberta did a consultation to look at where the gaps are and how to use it. I apologize, I misunderstood your question.

Yes, they are providing services for victims.

**The Chair:** I will come back to you later. I want to give members a chance, but you are not giving me any assurance with respect to the question I asked you.

[Translation]

**Senator Boisvenu:** Ms. O'Sullivan, it is a pleasure to see you again. Thank you for your presentation.

You know that the biggest gap in Canada, when it comes to helping victims, is the lack of reciprocity among the provinces. If an Ontarian traveling in Quebec is assaulted, that person will not receive assistance from Quebec or Ontario because the crime has to have taken place in the individual's home province, whereas for other programs, like health care, whether you get sick in Ontario or British Columbia, you can receive care in a hospital and expect to receive the same quality of service at no cost.

We know that the provinces have dedicated funds for surcharges. I am thinking of Quebec, for example, which collects \$12 to \$15 million a year in federal and provincial surcharges with the victims fund. It is important to keep in mind that the surcharge is at both the penal and criminal level. And in other provinces, the amounts go to a consolidated fund. I am thinking of Newfoundland and Labrador, among others, that do not have measures in place to assist victims.

Do you not think it would be a golden opportunity if the bill set out an obligation for the provinces to dedicate the surcharge amount to a specific victims fund that would ensure that the provinces could gradually have access to significant resources to help victims and eventually have reciprocity among the provinces?

**Le président :** Je le sais, mais j'ai posé une question précise pour savoir si l'argent est versé dans les recettes générales ou dans un fonds dédié pour les victimes et vous avez indiqué que vous ne le savez pas. Je pense que vous devriez le savoir. Vous devriez communiquer avec chaque province pour vous assurer que l'argent sert à cette fin.

**Mme O'Sullivan :** Je m'excuse. Je vais le préciser : oui, l'argent versé aux provinces doit servir au financement des programmes et des services d'aide aux victimes.

**Le président :** Je le sais. Je vous demande s'il est utilisé à cette fin. C'est quelque chose que vous devriez savoir.

**Mme O'Sullivan :** Oui, c'est à cela qu'il sert. J'ai rencontré les représentants du groupe de travail fédéral-provincial-territorial et ceux des services aux victimes de chaque province et territoire. Nous avons eu des discussions au sujet de certaines lacunes et des problèmes auxquels ils sont confrontés.

À titre d'exemple, l'Alberta a mené une consultation pour savoir où se trouvent les lacunes et comment utiliser les fonds. Je m'excuse, j'ai mal compris votre question.

Oui, les provinces et territoires offrent des services aux victimes.

**Le président :** Je vais y revenir plus tard. Je veux donner aux membres du comité l'occasion de poser des questions, mais vous ne me donnez aucune certitude quant à la question que je vous ai posée.

[Français]

**Le sénateur Boisvenu :** Madame O'Sullivan, c'est un plaisir de vous revoir. Je vous remercie pour votre mémoire.

Vous savez que la plus grande lacune au Canada, en ce qui a trait à l'aide aux victimes, c'est l'absence de réciprocité entre les provinces. Si une Ontarienne en voyage au Québec se fait agresser, elle ne recevra d'aide ni du Québec ni de l'Ontario, car le crime doit avoir lieu dans la province où habite le citoyen, alors que pour d'autres programmes, comme la santé, que vous tombiez malade en Ontario ou en Colombie-Britannique, vous pouvez vous faire soigner dans un hôpital et vous attendre à recevoir la même qualité de service et la même gratuité pour ces services.

On sait qu'en ce qui concerne les suramendes, les provinces ont des fonds dédiés. Je pense au Québec, par exemple, qui récolte de 12 à 15 millions de dollars par année de suramendes fédérale et provinciale avec le Fonds d'aide aux victimes. Il faut comprendre que la suramende est autant au niveau pénal que criminel. Et dans d'autres provinces, les sommes vont à un fonds consolidé. Je pense à Terre-Neuve-et-Labrador, entre autres, qui n'a pas de mesure d'aide aux victimes.

Ne croyez-vous pas que ce serait une occasion en or si le projet de loi prévoyait une obligation pour les provinces de dédier le montant des suramendes à un fonds spécifique d'aide aux victimes qui ferait en sorte que lentement, les provinces pourraient se prévaloir de ressources intéressantes afin d'aider les victimes, et éventuellement avoir la réciprocité entre les provinces?

[English]

**Ms. O'Sullivan:** The variability from province to province and the territories is an issue that victims of crime raise quite a bit. Depending on which province or territory you are living in, one has access to criminal injuries compensation. For example, criminal injuries compensation exists in many of the provinces, but in one of the provinces and in the territories there is no criminal injuries compensation framework.

That would mean exactly what you just raised. That would help in those provinces and territories when it comes to consistency and monies raised from the federal victim surcharge. Our hope would be that it would bring about more consistency in terms of services available to victims of crime.

[Translation]

**Senator Boisvenu:** The people who are against this bill tell us that the majority of people found guilty do not have sufficient income to pay this surcharge.

How would you respond to that kind of comment?

[English]

**Ms. O'Sullivan:** In the first part of my testimony, I mentioned that there is a fine option program in seven provinces and the three territories, so there is an ability for some of that. Again, the three provinces that have alternatives would certainly encourage, as we said, Justice to have those discussions.

I would like to talk about the undue hardship to victims. When it comes to services available to them and the undue hardship, I go back to my opening comments: About 83 per cent of the cost of crime in this country is borne by victims.

We can take a longer term lens in terms of paying. If a person cannot pay at that time, why can we not have a longer term lens and look at other alternatives? For example, if they are incarcerated in a federal institution, potentially they can have two accounts: an earnings account and an income account. We are talking about 30 per cent of a fine or \$100 or \$200. Why could that federal offender not pay so much towards that federal victim surcharge? The other is to look at avenues to garnish wages once they go back to work and are back in the community. We need to take a longer term lens in terms of where we are going.

When we talk about tangible supports for victims, the federal victim surcharge is one. However, other avenues such as restitution need to be explored, and our office has made recommendations in that regard.

[Traduction]

**Mme O'Sullivan :** L'écart entre les diverses provinces et territoires est un enjeu souvent soulevé par les victimes de crime. Selon la province ou le territoire de résidence, les gens ont accès à un régime d'indemnisation des victimes d'actes criminels. Par exemple, beaucoup de provinces ont un régime d'indemnisation des victimes des criminels, mais il n'y a aucun régime d'indemnisation dans une des provinces et dans les territoires.

Cela revient exactement au point que vous avez soulevé. Ce serait utile dans ces provinces et territoires pour ce qui est de l'uniformité et des sommes recueillies grâce à la suramende compensatoire fédérale. Nous espérons que cela permettrait une plus grande uniformité en matière de services offerts aux victimes d'actes criminels.

[Français]

**Le sénateur Boisvenu :** Les gens qui s'opposent à ce projet de loi nous disent qu'une grande partie des gens reconnus coupables n'ont pas un niveau de revenus suffisant pour payer cette suramende.

Que répondriez-vous à ce genre de commentaire?

[Traduction]

**Mme O'Sullivan :** Dans la première partie de mon exposé, j'ai mentionné qu'il existe un mode facultatif de paiement d'une amende dans sept provinces et dans les trois territoires; donc, cela est possible, en partie. Encore une fois, comme nous l'avons indiqué, les trois provinces qui ont d'autres solutions inciteraient certainement le ministère de la Justice à en discuter.

J'aimerais parler du préjudice injustifié causé aux victimes. Lorsqu'il est question des services offerts aux victimes et des préjudices injustifiés, je reviens à ce que j'ai dit dans mon exposé : au Canada, les victimes assument près de 83 p. 100 des coûts associés à un acte criminel.

Pour ce qui est des paiements, nous pouvons adopter une approche à plus long terme. Si une personne n'a pas la capacité de payer à ce moment-là, pourquoi ne pourrions-nous pas adopter une approche à plus long terme et envisager d'autres solutions? Par exemple, s'il s'agit de personnes incarcérées dans une institution fédérale, elles pourraient avoir deux comptes, c'est-à-dire un compte pour le salaire et un compte pour le revenu. On parle d'environ 30 p. 100 du montant d'une amende, de 100 ou de 200 \$. Pourquoi ce délinquant sous responsabilité fédérale ne paierait-il pas une certaine partie de la suramende compensatoire fédérale? L'autre est de chercher des façons de saisir leur salaire lorsque ces gens retournent dans la collectivité et qu'ils recommencent à travailler. En ce qui concerne la voie à suivre, nous devons examiner les choses à plus long terme.

Lorsqu'on parle de mesures concrètes d'aide aux victimes, la suramende compensatoire fédérale en est une. Cependant, nous devons examiner d'autres avenues, comme le dédommagement, et nous avons fait des recommandations en ce sens.

**Senator Jaffer:** Does the federal victim surcharge go directly into a bank account for the victims? The money is collected. Does it go directly into a victim's account, or does the province decide how much will go to the victim?

**Ms. O'Sullivan:** My understanding is the monies raised from the federal victim surcharge will be given to the provinces and territories under an agreement to be used to directly support programming and services for victims of crime.

**Senator Jaffer:** Is it dedicated? Does all that money go there?

**Ms. O'Sullivan:** It is defined that it is to support victims in terms of services and programming. The provinces and territories then develop plans on how and what they will deliver in their provinces and territories to support victims of crime.

**Senator Jaffer:** I will ask you again: Is there a commitment that all that money is dedicated to go towards the victims?

**Ms. O'Sullivan:** That is my understanding. It is to go to services programmed to support victims of crime.

**Senator Jaffer:** All of it?

**Ms. O'Sullivan:** That is my understanding.

**Senator Jaffer:** One of the challenges that I have had since we have been looking at this bill, and I am really struggling with it, is that the judge does not have any discretion. The offender has to pay a surcharge. In three provinces — and B.C. is one, where I come from — there is no option. There is an alternative. The *Wu* case says that you cannot send somebody to jail, and then I hear you refer to alternatives, like in Ontario, of a suspension of licence. That does not get you money.

I see a vicious circle: surcharge, no money, *Wu* and then alternatives. I am not really hearing from you what the alternatives are except the suspension of a licence. That does not get money. How do you deal with that?

**Ms. O'Sullivan:** Obviously you make it mandatory. Look at encouraging the Department of Justice to work with those three remaining provinces, and our hope would be that they would develop fine option programs.

Part of this is it is not just from a victim's perspective; it is not just about reparation of harm. Yes, there is money to support programming. It is also about accountability and responsibility on the part of the offender in terms of being able to be accountable for the harm they have done and support monies going back to services to the support victims. There is that piece which fits the sentencing principle as well.

**La sénatrice Jaffer :** La suramende compensatoire fédérale est-elle versée directement dans un compte bancaire réservé aux victimes? L'argent est recueilli. Est-il versé directement dans le compte d'une victime ou est-ce la province qui décide du montant que recevra la victime?

**Mme O'Sullivan :** D'après ce que je comprends, les sommes recueillies par l'intermédiaire de la suramende compensatoire fédérale sont versées aux provinces et territoires en vertu d'un accord qui prévoit qu'elles serviront à financer directement les programmes et services pour les victimes d'actes criminels.

**La sénatrice Jaffer :** S'agit-il d'un fonds dédié? Est-ce que tout l'argent y est versé?

**Mme O'Sullivan :** Il est prévu que cela est réservé aux services et programmes d'aide aux victimes. Les provinces et territoires pourront ensuite déterminer quels services d'aide seront offerts aux victimes d'actes criminels et les modalités de leur mise en œuvre.

**La sénatrice Jaffer :** Je vous le demande encore une fois : y a-t-il un engagement selon lequel tous les fonds sont réservés aux victimes?

**Mme O'Sullivan :** C'est ce que je comprends. C'est réservé aux services d'aide aux victimes d'actes criminels.

**La sénatrice Jaffer :** En totalité?

**Mme O'Sullivan :** Selon ce que je comprends, oui.

**La sénatrice Jaffer :** Depuis que nous étudions le projet de loi, une des choses qui me posent véritablement problème, c'est que le juge n'a aucun pouvoir de discrétion. Le contrevenant doit payer la suramende. Dans trois provinces, dont la Colombie-Britannique — ma province d'origine —, il n'y a pas d'autre choix. Or, il existe une solution de rechange. Selon la décision rendue dans l'affaire *Wu*, on ne peut envoyer quelqu'un en prison, et je vous entends évoquer la possibilité d'une suspension du permis, comme en Ontario. Cela ne donne pas d'argent aux victimes.

Je vois là un cercle vicieux : la suramende, pas d'argent, l'affaire *Wu* et les solutions de rechange. À l'exception de la suspension du permis, je ne vous entends pas vraiment parler de solutions de rechange. Cela ne donne pas d'argent aux victimes. Comment peut-on régler cette question?

**Mme O'Sullivan :** Manifestement, il faut le rendre obligatoire. Il faut penser à inciter le ministère de la Justice à travailler avec ces trois autres provinces, et nous espérons qu'elles créeront des modes facultatifs de paiement d'une amende.

Une partie du problème, c'est que ce n'est pas seulement lié à la victime ni à la réparation du tort causé. Oui, il y a de l'argent pour financer les programmes. C'est aussi lié à la responsabilité du contrevenant et à son obligation de rendre des comptes, c'est-à-dire qu'il doit rendre des comptes pour le tort qu'il a causé tout en contribuant financièrement aux services d'aide aux victimes. Cet élément est aussi conforme au principe de détermination de la peine.

**Senator Jaffer:** Do sentencing principles not take into account the responsibility of the offender?

**Ms. O'Sullivan:** We are in agreement on that. This would fit within those principles. It is also about accountability and responsibility on the part of the offender.

**Senator McIntyre:** As you have indicated, the surcharge is put into a provincial or territorial fund usually called a victims' fund. We all understand that the surcharge is used to help fund programs, services and assistance to victims of crime in the province or territory where the crime occurred. Are you aware of the victims' fund in any of the provinces or territories offering direct monetary compensation to victims?

**Ms. O'Sullivan:** I will use one province as an example. I will refer to Alberta and where the monies go. They look at where some of those gaps are. Direct funding could be services provided. I will give you practical examples. It might be that someone has offered to help a victim prepare their victim impact statement. It might be that there are monies provided to victims for criminal injuries compensation to obtain counselling; they can have their counselling sessions funded and have some of those services provided. It could be court accompaniment or practical issues in terms of that.

Through the criminal injuries compensation, monies can be given directly to the victim. To use Ontario as an example, that can be up to \$25,000 and also financing to assist with counselling. You look at where the provinces will use some of this money.

As everyone is aware, a provincial-federal victim surcharge also helps fund some of that as well.

**Senator McIntyre:** How much of the money coming out of the victims' fund is used to help victims suffering from mental health issues, psychological and psychiatric treatments, for example?

**Ms. O'Sullivan:** Thank you for raising that question. When we talk about undue hardship, again we go to the offender. As you can imagine, many victims will tell you about the difficulties they have coping, not just at the time of the crime. It is a lifelong journey for many of them. They will need supports throughout their life, not just at the time of the crime but through the criminal justice process and beyond. You have had victim witnesses in front of you talk about their difficulties in coping and the counselling requirements they have had to help them through that.

**La sénatrice Jaffer :** Les principes de détermination de la peine ne prennent-ils pas en compte la responsabilité du contrevenant?

**Mme O'Sullivan :** Nous sommes d'accord sur ce point. Cela serait conforme à ses principes. C'est aussi lié à la responsabilité du contrevenant et à son obligation de rendre des comptes.

**Le sénateur McIntyre :** Comme vous l'avez indiqué, la suramende est versée dans un fonds provincial ou territorial que l'on appelle habituellement un fonds d'aide aux victimes. Nous comprenons tous que la suramende sert à financer des programmes et des services d'aide aux victimes d'actes criminels dans la province ou le territoire où l'acte criminel a été commis. Savez-vous s'il existe, dans quelque province ou territoire que ce soit, des fonds d'aide aux victimes qui versent directement une compensation financière aux victimes?

**Mme O'Sullivan :** À titre d'exemple, je vais vous parler de l'Alberta et vous indiquez comment l'argent est utilisé. On cherche à savoir où se situent certaines des lacunes. Le financement direct pourrait être lié aux services offerts. Je vais vous donner des exemples concrets. Il pourrait s'agir d'une personne qui a offert d'aider une victime à préparer sa déclaration de la victime. Il pourrait s'agir de sommes fournies aux victimes dans le cadre de programmes d'indemnisation des victimes d'actes criminels pour obtenir un service de counseling; leurs séances de counseling pourraient être payées et elles pourraient recevoir certains services, comme l'accompagnement au tribunal ou des mesures concrètes à cet égard.

Dans le cadre de programmes d'indemnisation des victimes d'actes criminels, l'argent peut exercer directement la victime. Prenons l'exemple de l'Ontario, où le montant peut s'élever jusqu'à 25 000 \$ et où l'on fournit aussi du financement pour les services de counseling. Il faut chercher à savoir comment les provinces utiliseront une partie de cet argent.

Comme tout le monde le sait, une suramende compensatoire fédérale-provinciale aide aussi à financer certaines de ces choses.

**Le sénateur McIntyre :** Dans quelle proportion utilise-t-on l'argent des fonds d'aide aux victimes pour aider les victimes qui souffrent de problèmes de santé mentale, pour financer les traitements psychologiques et psychiatriques, par exemple?

**Mme O'Sullivan :** Je vous remercie d'avoir soulevé cette question. Lorsqu'on parle de préjudice injustifié, on revient encore au contrevenant. Comme vous pouvez l'imaginer, beaucoup de victimes vous parleront des difficultés qu'ils éprouvent à composer avec la situation, et ce, pas seulement au moment où l'acte criminel a eu lieu. Pour beaucoup de gens, c'est un processus qui dure toute une vie. Ils auront besoin d'aide tout au long de leur vie, pas seulement au moment où l'acte criminel a eu lieu, mais à toutes les étapes du processus de justice pénale et même après. Des victimes qui sont venues témoigner au comité vous ont parlé de la difficulté à composer avec la situation et des services de counseling qu'elles ont reçus pour les aider à traverser cette épreuve.

[Translation]

**Senator Rivest:** I understand that the bill will ensure that the victim surcharge will be applied in all cases, no exceptions, and that the judge will no longer have the discretion to impose it or not. My question is simply for information purposes. Since this bill has not yet been adopted, why are judges refusing to impose the surcharge? Is it simply because it was not asked for?

[English]

**Ms. O'Sullivan:** I looked at the same studies you did. In New Brunswick, no reason was given for 99 per cent of them, so I cannot answer that question for you. That would have to be posed to the judges. Through the study that was done in New Brunswick, of the 66.5 per cent of the cases they waived, in 99.9 per cent of the cases there was no written reason for why it was waived.

[Translation]

**Senator Rivest:** Have government authorities given Crown prosecutors guidelines to request a victim surcharge in their submissions? Does that exist?

[English]

**Ms. O'Sullivan:** The legislation that developed the federal victim surcharge was passed in 2000, which made it a requirement that the federal victim surcharge would be automatic. That was in the legislation.

[Translation]

**Senator Dagenais:** Ms. O'Sullivan, in your brief, you mention — I think it is on page 2 — that it is important to raise awareness among justice personnel. Could you give us an example of how you can raise awareness among justice personnel?

[English]

**Ms. O'Sullivan:** I can tell you what our office does. For example, we will meet across the country. We will attend different conferences or gatherings with victim service agencies. I have had opportunity to address judges, Crown prosecutors and basically all the agencies involved at different venues throughout the year. As well, we will use publications like our special report. *Shifting the Conversation* was an example of a special report we issued last February. It contains 20 recommendations, including the federal victim surcharge, under “Tangible Supports.” We use the media to get that message out as well. Committee hearings are another way.

[Français]

**Le sénateur Rivest :** Je comprends que le projet de loi va faire en sorte que la suramende compensatoire sera appliquée dans tous les cas sans exception et qu'il n'y aura plus de discrétion laissée au le juge de l'accorder ou non. J'ai une question à titre d'information, simplement. À ce jour, ce projet de loi n'étant pas encore adopté, pourquoi les juges refusent-ils d'accorder une compensation? Est-ce tout simplement parce qu'on ne la demande pas?

[Traduction]

**Mme O'Sullivan :** J'ai examiné les mêmes études que vous. Au Nouveau-Brunswick, dans 99 p. 100 des cas, aucune raison n'a été fournie; je ne peux donc répondre à cette question. Il faudrait poser la question aux juges. Dans l'étude qui a été faite au Nouveau-Brunswick, parmi les cas où on y a renoncé — 66,5 p. 100 des cas —, aucun document écrit expliquant la raison de la renonciation n'a été fourni dans 99 p. 100 des cas.

[Français]

**Le sénateur Rivest :** Est-ce qu'il y avait une directive de la part des autorités gouvernementales donnée aux procureurs de la Couronne de demander dans leurs représentations une compensation pour les victimes? Est-ce que cela existe?

[Traduction]

**Mme O'Sullivan :** La mesure législative qui a créé la suramende compensatoire fédérale a été adoptée en 2000 et elle prévoyait que la suramende compensatoire fédérale s'appliquerait automatiquement. C'était dans la mesure législative.

[Français]

**Le sénateur Dagenais :** Madame O'Sullivan, dans votre document, vous mentionnez — je crois que c'est à la page 2 — qu'il est important de sensibiliser le personnel de la justice. Pourriez-vous nous donner un exemple de la façon dont vous pouvez sensibiliser le personnel de la justice?

[Traduction]

**Mme O'Sullivan :** Je peux vous dire ce que fait notre bureau. Par exemple, nous avons des rencontres dans l'ensemble du pays. Nous assistons à diverses conférences ou à des réunions d'organismes de services victimes. J'ai eu l'occasion de parler des juges, des procureurs de la Couronne et à pratiquement tous les organismes qui ont participé à divers événements tout au long de l'année. De plus, nous avons recours à des publications, comme notre rapport spécial intitulé *Réorienter la conversation*, par exemple. Nous l'avons publié en février dernier. Il comporte 20 recommandations — dont la suramende compensatoire fédérale — qui se trouvent sous la rubrique « Soutien concret aux victimes ». Nous avons aussi recours aux médias pour véhiculer ce message. Les séances du comité constituent une autre méthode.



We have different avenues available to us through working with our office in our framework for engagement and dialogue. We have regular dialogue with victim surcharge agencies and other stakeholders as well.

[Translation]

**Senator Joyal:** Welcome, Ms. O'Sullivan. Are you certain that the money currently being collected after this surcharge is imposed is really being paid into the victims fund, or is it not being sent to the receiver general of the province who then puts it into the consolidated fund for the province, and then it is another decision made by the provinces whether or not to contribute to the victims fund? Certainly, in the case of Newfoundland, if there is no victims assistance program, it goes into the province's consolidated revenue fund. Are you certain that, in all the provinces, the money goes where it is supposed to go directly, rather than going through the consolidated revenue fund?

[English]

**Ms. O'Sullivan:** The direction is clear that it is to be used for developing supports for victims of crime. I have talked to victims who have expressed concerns that perhaps it is not being used as it could be for that. There are challenges. I have heard from different people in provinces and territories across this country about cutbacks and how funds are used. The direction is clear. That is how it is to be used. However, like any program, there should be monitoring in place to ensure that it is used for the appropriate purposes and evaluated for that.

[Translation]

**Senator Joyal:** Who should manage the funds to make certain that they are directed to the victims fund?

[English]

**Ms. O'Sullivan:** For example, I have seen some of the provinces put out documentation outlining where they spent those funds. Again, I encourage the Department of Justice to have a discussion with the provinces and territories about transparency and about how that money is collected and used.

[Translation]

**Senator Joyal:** My other concern has to do with Ontario. I do not want to pre-empt the position of our chair, but that province, which is home to 13 million plus Canadians, and along with the population of British Columbia, makes up over half the Canadian population, does not have a fine option program. I would not want this bill to create the impression that, once it is voted on, the money will come and that the victims funds will be increased in most of the provinces, since we realize that there is no fine option program in Ontario or British Columbia, and Newfoundland has no victims fund or fine option program. Therefore, this bill will be

Différentes avenues s'offrent à nous par l'intermédiaire de notre cadre de participation et de dialogue. Nous avons régulièrement des discussions avec les organismes qui s'occupent de la suramende compensatoire et avec d'autres intervenants.

[Français]

**Le sénateur Joyal :** Bienvenue, madame O'Sullivan. Est-ce que vous êtes certaine que l'argent qui est actuellement recueilli suite à l'imposition de cette surcharge est vraiment versé dans les fonds d'aide aux victimes, ou est-ce que ce n'est pas envoyé au receveur général de la province qui, lui, le verse dans le fonds consolidé de la province, et que c'est une autre décision qui est prise par les provinces d'enrichir ou non le Fonds d'aide aux victimes? Il est certain que, dans le cas de Terre-Neuve, s'il n'y a pas de programme d'aide aux victimes, cela va dans le fonds consolidé du revenu de la province. Est-ce que vous êtes certaine que, dans toutes les provinces, l'argent va où il devrait aller directement plutôt que de passer par le fonds consolidé du revenu?

[Traduction]

**Mme O'Sullivan :** La directive est claire : cela doit servir à la création de services d'aide aux victimes d'actes criminels. J'ai parlé à des victimes qui se sont dites préoccupées du fait que cela pourrait ne pas être utilisé à bon escient. Il y a des problèmes. Au pays, dans les provinces et territoires, diverses personnes m'ont parlé des compressions et de la façon dont les fonds sont utilisés. La directive est claire sur l'utilisation qu'il faut en faire. Toutefois, comme pour tout programme, des mesures de surveillance devraient être mises en place pour s'assurer que les ressources sont utilisées aux fins appropriées et qu'on évalue la situation.

[Français]

**Le sénateur Joyal :** Qui devrait faire la gérance des fonds pour assurer qu'ils soient redirigés vers les fonds d'aide aux victimes?

[Traduction]

**Mme O'Sullivan :** Par exemple, j'ai vu que des provinces avaient publié des documents dans lesquels elles énonçaient à quoi ce financement était consacré. Encore une fois, j'encourage le ministère de la Justice à tenir une discussion avec les provinces et les territoires au sujet de la transparence et de la façon dont ce financement est recueilli et utilisé.

[Français]

**Le sénateur Joyal :** Mon autre préoccupation est à l'égard de l'Ontario. Je ne veux pas préempter la position de notre président, mais cette province, qui représente 13 millions et plus de Canadiens, soit avec celle de la Colombie-Britannique plus de la moitié de la population canadienne, n'a pas de programme compensatoire. Ce que je ne voudrais pas, c'est créer l'impression, avec ce projet de loi, que, une fois qu'il sera voté, l'argent va arriver partout et que les fonds des victimes vont être enrichis dans la majorité des provinces, puisqu'on se rend compte qu'il n'y a pas de programme compensatoire en Ontario, en Colombie-

of no use to that province in the immediate future. We can hope that it eventually will, but the situation will remain shaky for some time.

Ontario and British Columbia make up half the Canadian population. In terms of inmates or people who should normally pay the tax, and in relation to the objective of a maximum of 13 million indicated in the 2001-02 New Brunswick study, in concrete terms, have you made any calculations to determine how much that will generate? Because those who will end up in the fine option program will not pay directly into the victims fund; they are basically paying a compensation for a tax they cannot pay.

So we cannot think that all the people subject to the tax will pay it directly. Have you assessed the real amount we could expect the victims funds to receive in the context where everyone applies it? This is becoming a general standard. With the fact that everyone who goes into a fine option program will not pay the victims as such. It will serve the objective that you described, which is to assume their responsibility to the victims, but the victims will not get an immediate benefit. Do you understand the nuance I am making in my question?

[English]

**Ms. O'Sullivan:** I hope I do.

**Senator Joyal:** I can repeat it in English.

**Ms. O'Sullivan:** No, that is okay.

First, we do not know, because we do not have a record, why it was waived, if we are talking about the New Brunswick study. We do not know about that 99 per cent where reasons were not given. We do not know about the undue hardship and whether or not they would fit into that category. We have made inquiries through the policy centre to gather data from the provinces, using the cases. We have some data; I do not have it with me here.

We cannot make the assumption that all people will have undue hardship because we know from the data that the surcharge is collected, and I think the chair highlighted some of the data around what is collected. I think we owe it to victims because this was intended to raise money for support in the provinces and territories. I cannot make an assumption to say, for that percentage of people who had it waived, what the reason for waiving it was, because it was not documented. I can say that the intent of the legislation is clear as to what it was to be used for.

Britannique — et à Terre-Neuve il n'y a de toute façon ni fonds d'aide aux victimes ni programme compensatoire. Donc, dans l'immédiat, ce projet de loi ne sera d'aucune utilité pour cette province. On peut souhaiter qu'éventuellement il le soit, mais la situation va rester boiteuse pendant un certain temps.

L'Ontario et la Colombie-Britannique représentent la moitié de la population canadienne. En termes de détenus ou de personnes qui devraient normalement payer la taxe, et par rapport à l'objectif de 13 millions maximum que l'étude du Nouveau-Brunswick laissait entendre en 2001-2002, concrètement avez-vous fait des calculs pour savoir combien cela génère de fonds? Car ceux qui vont au programme compensatoire ne paient pas directement au fonds des victimes, puisqu'ils paient, en définitive, une compensation pour une taxe qu'ils ne peuvent pas payer.

Donc on ne peut penser que la totalité de toutes les personnes assujetties à la taxe vont directement la payer. Avez-vous évalué quel est le montant réel auquel on pourrait s'attendre que les fonds des victimes reçoivent dans le contexte où tout le monde l'applique? Cela devient une norme générale. Avec le fait que tous ceux qui vont en programme compensatoire ne paient pas aux victimes comme tel. Ils servent l'objectif que vous avez décrit, à savoir assumer leur responsabilité à l'égard des victimes mais les victimes ne touchent pas un bénéfice immédiat. Vous comprenez la nuance que je fais dans ma question?

[Traduction]

**Mme O'Sullivan :** J'espère, oui.

**Le sénateur Joyal :** Je peux répéter ma question en anglais.

**Mme O'Sullivan :** Non, c'est bien.

Premièrement, comme nous n'avons pas de registre, nous ignorons pourquoi on y a renoncé, si l'on parle de l'étude du Nouveau-Brunswick. On l'ignore dans 99 p. 100 des cas quand aucune raison n'a été donnée. Nous ne connaissons pas le préjudice injustifié ou si ces personnes entreraient dans cette catégorie. Nous nous sommes renseignés auprès du centre de décision pour recueillir des données des provinces en fonction des affaires. Nous avons certaines données, mais je ne les ai pas apportées.

Nous ne pouvons pas présumer que toutes les personnes auront souffert d'un préjudice injustifié, car les données ont révélé qu'on perçoit la suramende, et je pense que le président a jeté l'éclairage sur certaines des données en fonction de celles qui sont recueillies. Nous le devons aux victimes, car cette démarche visait à recueillir du financement pour offrir un soutien dans les provinces et les territoires. Je ne peux vous dire pourquoi la taxe a été annulée pour un certain nombre de personnes, car les raisons n'ont pas été documentées. Je peux dire que l'intention de la loi est claire quant à la façon dont le financement doit être utilisé.

Are all of the provinces using it to its full extent? Once again, a valuable point has been raised here in terms of transparency and ensuring that it is used for the proper things. It does go directly to services for victims in the provinces and territories. Are there gaps and is there variability across the country? Yes.

As for your comment about criminal injuries compensation and the differences among provinces, we hear from victims about that on a regular basis.

I have also had the opportunity to talk to victim services in all of the provinces and territories about the challenges they face in terms of resources and the ability to provide those services. They see the huge needs that are there, and they do not have the capacity or the funds to deliver.

**Senator Fraser:** Under clause 3 of this bill, the surcharge would have to be levied even on people who had received an absolute discharge.

**Ms. O'Sullivan:** That is my understanding.

**Senator Fraser:** An absolute discharge can mean that the charge should never have been laid in the first place.

**Ms. O'Sullivan:** My understanding is that there is no conviction registered for an absolute discharge.

**Senator Fraser:** What it says is “convicted, or discharged under section 730.”

**Ms. O'Sullivan:** The information I have is that it applies to all convictions, including discharges. That is my understanding of it.

**Senator Fraser:** That is not what I think it says here, but that is what you have been told is the intent?

**Ms. O'Sullivan:** That is my understanding of it, yes.

**Senator Fraser:** That is interesting. If it were the broader case, would you think that was appropriate?

**Ms. O'Sullivan:** Yes. My understanding of an absolute discharge is that you have gone to court. The court is basically saying, “We are discharging a conviction against you so that you will not have a criminal record.” At the same time, there has been a proceeding where a charge has been laid and there has been a victim. That does not take away from the harm to the victim. I think it recognizes that where there is an absolute discharge, it could be that the person had never been in trouble before. At the end of the day, they are given an absolute discharge. My understanding is just that no conviction is registered.

**Senator Fraser:** They would still have to pay.

Les provinces l'utilisent-elles toutes dans sa pleine mesure? Encore une fois, on a soulevé un argument valide concernant la transparence et la façon de faire en sorte qu'il est utilisé à bon escient. Il est directement affecté aux services d'aide aux victimes dans les provinces et les territoires. Existe-t-il des lacunes et des écarts à l'échelle nationale? Oui.

Pour ce qui est de votre commentaire concernant l'indemnisation de victimes d'actes criminels et les différences entre les provinces, les victimes nous en parlent régulièrement.

J'ai aussi eu l'occasion de parler aux services aux victimes dans l'ensemble des provinces et des territoires concernant les défis auxquels ils sont confrontés s'agissant des ressources et de la capacité d'offrir ces services. Ils sont conscients des besoins énormes qui existent, et ils n'ont ni les ressources ni le financement nécessaires pour y répondre.

**La sénatrice Fraser :** En application de l'article 3 du projet de loi, les personnes qui ont reçu une absolution inconditionnelle devraient quand même verser une suramende compensatoire.

**Mme O'Sullivan :** C'est ce que je crois comprendre.

**La sénatrice Fraser :** Une absolution inconditionnelle peut signifier que l'accusation n'aurait jamais dû être portée.

**Mme O'Sullivan :** Je crois comprendre qu'il n'y a aucune déclaration de culpabilité dans le cas d'une absolution inconditionnelle.

**La sénatrice Fraser :** L'article parle de quelqu'un qui est « condamné — ou absous aux termes de l'article 730 ».

**Mme O'Sullivan :** Selon mes renseignements, cela s'applique à toutes les condamnations, y compris les absolutions. C'est ce que j'ai cru comprendre.

**La sénatrice Fraser :** Je ne crois pas que c'est ce que l'article dit, mais on vous a dit que c'était son intention?

**Mme O'Sullivan :** C'est ce que je crois comprendre, oui.

**La sénatrice Fraser :** C'est intéressant. Si c'était le cas plus général, penseriez-vous que cela est approprié?

**Mme O'Sullivan :** Oui. Je crois comprendre qu'on vous accorde une absolution inconditionnelle lorsque vous êtes passé en cour. C'est le tribunal qui vous dit, au fond, « nous vous absolvons pour que vous n'ayez pas de casier judiciaire ». Parallèlement, il y a eu une procédure dans le cadre de laquelle une accusation a été portée et une victime. Cela n'enlève rien aux torts causés à la victime. Je pense que cela reconnaît que dans le cas d'une absolution inconditionnelle, la personne visée pourrait ne jamais avoir eu de démêlés avec la justice. Au bout du compte, on leur donne l'absolution inconditionnelle. Je crois comprendre qu'aucune condamnation n'est inscrite.

**La sénatrice Fraser :** Ils auraient quand même à payer.

[Translation]

**Senator Boisvenu:** I think the problem is not the surcharge; the problem is its application and use with regard to the victims of crime. I think New Brunswick has proved that it can work in one-third of the cases of people who must pay such a fine in New Brunswick. I think that if tomorrow morning every criminal had to pay a fine, New Brunswick would have a lot of money.

We know that Newfoundland collects about \$400,000 annually and, with the bill, that will climb to close to \$1 million, which is a lot of coin. As an advocate for victims, will you have a strategy to ensure that the provinces use these funds exclusively to help victims?

[English]

**Ms. O'Sullivan:** As the federal ombudsman, I do not make recommendations directly to the provinces and territories, but I continue to share with the provinces and territories what we hear from victims across this country about the challenges and the gaps with that. Through my mandate, I certainly can speak to the Department of Justice and encourage them. I would hope that they would follow up with the provinces and territories in their discussions in terms of their transparency with the money and how it is used. I think the direction is clear that it is to be used to support victims and programs and services for victims.

**Senator Boisvenu:** If we can help you, we will.

**Senator White:** I have to put this in the form of a question. I will ask for a response of yes or no.

A discharge is typically found where there is a finding of guilt by a judge or a judge and jury, but then they discharge you instead of convicting you. That has more to do with the sentence than with the guilt of the accused; is that not correct?

**Ms. O'Sullivan:** Yes, that is my understanding of it.

**Senator Joyal:** I am willing to go a step further with the question of compensating the victims' fund for the offender who would be, for instance, someone who benefits from a social assistance program or someone suffering from a mental health disorder. We know that they are present in the prison system, in large numbers in some areas.

For people who do not pay because they are under the fine option program or because they cannot pay for whatever reason, I would be ready to recommend that the amount of money be paid by the government to the victims' fund. The logic of a surcharge is to help the victim, and a victim would need to be helped, whoever the person is who commits the crime. Do you understand the relationship I am making between the victims and the offenders?

[Français]

**Le sénateur Boisvenu :** Le problème, je pense, n'est pas l'amende additionnelle, le problème c'est l'application de celle-ci et son usage par rapport aux victimes d'actes criminels. Je pense que le Nouveau-Brunswick a fait la preuve que cela peut fonctionner dans le tiers des cas des gens qui doivent payer une telle amende au Nouveau-Brunswick. Je pense que si demain matin, l'ensemble des criminels ont une amende, le Nouveau-Brunswick va se retrouver avec beaucoup d'argent.

On sait que Terre-Neuve récolte chaque année environ à peu près 400 000 \$ et avec le projet de loi, elle va aller à près d'un million, ce qui représente beaucoup de sous. À titre de défenseur des victimes, est-ce que vous allez avoir une stratégie pour faire en sorte que les provinces se servent exclusivement de ces fonds pour venir aider les victimes?

[Traduction]

**Mme O'Sullivan :** À titre d'ombudsman fédéral, je ne fais pas de recommandations directement aux provinces et aux territoires, mais je continue de leur faire part de ce que les victimes nous disent concernant les défis et les lacunes de ce système. Dans le cadre de mon mandat, je peux bien sûr parler aux responsables du ministère de la Justice et les encourager. J'ose espérer qu'ils feraient un suivi auprès des provinces et des territoires s'agissant de leur transparence à l'égard du financement et de la façon dont il est utilisé. Je crois qu'il est clair qu'il doit servir à appuyer les victimes ainsi que les programmes et services qui leur sont offerts.

**Le sénateur Boisvenu :** Si nous pouvons vous aider, nous le ferons.

**Le sénateur White :** Je dois vous présenter la chose sous forme de question à laquelle je vous demanderais de répondre par oui ou par non.

Une absolution est habituellement accordée lorsqu'un juge ou un juge et un jury rendent un verdict de culpabilité, mais qu'ils décident ensuite de vous absoudre au lieu de vous condamner. Cela se rapporte plus à la peine qu'à la culpabilité de l'accusé, est-ce bien cela?

**Mme O'Sullivan :** Oui, c'est ce que je crois comprendre.

**Le sénateur Joyal :** Je suis disposé à aller encore plus loin avec la question d'offrir un dédommagement au fonds d'aide aux victimes pour le contrevenant qui serait, par exemple, bénéficiaire de l'aide sociale ou qui souffrirait de troubles mentaux. Nous savons qu'il y en a dans le système carcéral, et qu'ils sont nombreux à certains endroits.

Pour les personnes qui ne paient pas parce qu'elles sont visées par le programme de solutions de rechange à l'incarcération ou pour quelque raison que ce soit, je serais prêt à recommander que le gouvernement verse le montant d'argent au fonds d'aide aux victimes. La suramende a pour but d'aider la victime, et une victime a besoin d'aide, quel que soit l'auteur du crime. Comprenez-vous le lien que j'établis entre les victimes et les contrevenants?

**Ms. O'Sullivan:** Yes.

**Senator Joyal:** For the victim, it is immaterial whether or not the offender is able to pay. When the court comes to the conclusion that the person cannot pay and must go into the fine option program, or if the person does not pay or does not go into a program, you cannot subtract from the fund the amount of money that the fund would receive if that person were able to pay.

My recommendation is that the government should compensate for any amount of money that should have been paid to the fund, if we accept the principle that everyone has to pay.

**Ms. O'Sullivan:** As the victims' ombudsman, I will support anything that will raise more revenue for supporting victims and providing services. However, I would also say, in terms of us hearing about it routinely being waived — and we have not seen documentation — there is a part we cannot forget. That is the accountability and responsibility of the offenders in terms of the harm to the victims and their participation and ownership of their accountability in terms of the actions they have taken that have resulted, through no fault of the victims, in hardship to those victims and in their having needs that they need to have supported and met. You need to balance both. You need to recognize that there is that accountability. I think that it is sometimes easy to waive things. The concern we have is that we have seen it routinely waived. If there is a legitimate vulnerability as you are describing, I know the *Wu* decision protects that under "reasonable excuse" in terms of any kind of jail and warrant of committal. However, I think we need to balance. I think it is often easy just to say, "Go down this road." I would say that we could go down many avenues, but in going down that road, we cannot forget the accountability and responsibility of the offender either.

**Senator Jaffer:** You talk about the need to balance. Often, someone who is an offender might have been a victim before. I would like to hear about what you think some of your responsibilities are because some of the witnesses who have appeared before us have that said there is an unfair impact on people who are poor, marginalized and vulnerable, especially Aboriginal people who are in the prison system in great numbers and who might have been victims at one point. What is your responsibility toward them?

**Ms. O'Sullivan:** In actual fact, we know that there is a disproportionate amount in the criminal justice system, but there is also a disproportionate amount of victimization in the Aboriginal community. For example, we know through the GSS 2009 survey that an Aboriginal woman is three times more likely to be the victim of violent crime than is a non-Aboriginal woman. When we look at the victimization, particularly in the Aboriginal community, these funds will help them to deal with the things they have to struggle with in terms of that victimization.

**Mme O'Sullivan :** Oui.

**Le sénateur Joyal :** Pour la victime, que le contrevenant puisse payer ou non est sans importance. Lorsque le tribunal conclut que la personne est incapable de payer et doit avoir recours au programme de solutions de rechange à l'incarcération, ou si la personne ne paie pas ou n'adhère pas à un programme, il est impossible de soustraire du fonds le montant d'argent qui y serait versé si cette personne était en mesure de payer.

Je recommande que le gouvernement dédommage le fonds de tout montant d'argent qui aurait dû y être versé, si l'on accepte le principe que tout le monde doit payer.

**Mme O'Sullivan :** À titre d'ombudsman des victimes, j'appuierai toute démarche qui permettra d'augmenter le financement pour venir en aide aux victimes et offrir des services. Cependant, pour ce qui est du fait que nous entendons dire qu'il est régulièrement annulé — et nous n'avons pas vu de documentation — il ne nous faut pas oublier que les contrevenants sont responsables des torts qu'ils causent aux victimes et que celles-ci ont des besoins qui doivent être comblés. Il faut mettre les deux en balance. Il faut reconnaître qu'il y a une question de responsabilité. Je pense qu'il est parfois facile d'annuler certaines choses. Ce qui nous préoccupe, c'est que nous avons constaté que ces choses étaient régulièrement annulées. S'il existe une vulnérabilité légitime comme vous dites, je sais que la décision *Wu* la protège à titre d'« excuse raisonnable » dans le cas de tout type de peine d'emprisonnement et de mandat de dépôt. Toutefois, je pense que nous avons besoin de trouver un équilibre. Je pense qu'il est souvent facile de dire qu'il faut suivre une voie en particulier. Je dirais que nous pourrions en suivre plusieurs, mais que, ce faisant, nous devons aussi tenir compte de la responsabilité du contrevenant.

**La sénatrice Jaffer :** Vous parlez du besoin de trouver un équilibre. Il arrive souvent qu'un contrevenant ait lui-même été une victime. J'aimerais savoir quelles sont, selon vous, certaines de vos responsabilités, car un certain nombre de personnes qui ont témoigné devant nous ont parlé d'une incidence injuste sur les personnes défavorisées, marginalisées et vulnérables, surtout les Autochtones qui sont nombreux dans les prisons et qui ont peut-être été des victimes à un moment donné. Quelle est votre responsabilité à leur endroit?

**Mme O'Sullivan :** Dans les faits, nous savons qu'ils sont surreprésentés dans le système de justice pénale, mais qu'il y a aussi beaucoup plus de victimisation dans la communauté autochtone que dans le reste de la population. Par exemple, nous savons grâce à l'Enquête sociale générale de 2009 qu'une femme autochtone court trois fois plus de risques d'être victime d'un crime violent qu'une non-Autochtone. Le fonds aidera les personnes victimisées, surtout les Autochtones, à composer avec ce problème.

Although they are disproportionately represented, they are also disproportionately represented in terms of victimization. These funds will help them get not just services but culturally appropriate services in their communities.

**Senator Jaffer:** Do you know whether option programs exist on reserves?

**Ms. O'Sullivan:** I cannot specifically speak to what each province and territory would have, but I have been to northern communities and spoken with individuals and seen everything from shelters to different victim services within those communities.

[Translation]

**Senator Dagenais:** Ms. O'Sullivan, tell me if you agree or not. The goal of the surcharge is to make the criminals accountable, not to make the average citizen pay. The person who committed the crime must be made to pay as well.

[English]

**Ms. O'Sullivan:** I think there are multi-facets. One is that we need to ensure it is mandatory, that the money, when it goes to the provinces and territories, was raised by this community, that it is used for victim services and programs for supporting victims. We also need to balance that. I think this provides a fair balance. We owe it to victims to go this way forward.

Will the federal victim surcharge — and the chair raised this — cover all the needs in terms of what the provinces and territories need? Probably it will not, and that is why we also need to look at other avenues. By ensuring that it is mandatory, we hope it will help to develop some of that consistency across this country in terms of services available to victims of crime, and provide more monies to be available directly to support them.

**The Chair:** As a follow-up to what I was raising earlier, I think Victims of Violence sent you an open letter back in 2011 suggesting that there be a review of provincial practices. You do not have that information. I gather that that review has never been conducted and the organization that we will be hearing from recommended or suggested that that possibly could be done by your office. Obviously, you do not have the resources or you did not feel it fell within your mandate. I am wondering why you did not accept that challenge.

**Ms. O'Sullivan:** The mandate is that we can take complaints, and once a person is under the CCRA, we can make recommendations to the Government of Canada in terms of ensuring that they have better programming and services from a federal perspective.

Bien qu'ils soient surreprésentés dans les prisons, ils sont aussi plus victimisés que les autres. Ce financement les aidera à obtenir non seulement des services, mais des services adaptés à leur culture, au sein de leurs collectivités.

**La sénatrice Jaffer :** Savez-vous s'il existe des programmes de solutions de rechange au paiement d'une amende dans les réserves?

**Mme O'Sullivan :** Je ne peux pas parler précisément de ce que chaque province et territoire offre, mais je suis allée dans les collectivités du Nord, j'ai parlé aux gens et j'ai vu tous les types de services offerts là-bas, allant des refuges aux différents services d'aide aux victimes.

[Français]

**Le sénateur Dagenais :** Madame O'Sullivan, dites-moi si vous êtes d'accord ou non. Le but de la suramende, c'est de responsabiliser le criminel et non de faire payer le citoyen ordinaire. Il faut faire payer celui qui a commis le crime aussi.

[Traduction]

**Mme O'Sullivan :** Je pense qu'il y a de multiples facettes. Il faut notamment faire en sorte que ce soit obligatoire, que le financement versé aux provinces et aux territoires ait été recueilli par cette collectivité, qu'il serve à appuyer les services et programmes d'aide aux victimes. Nous devons aussi les mettre en balance. Je pense que cela offre un juste équilibre. Nous devons aux victimes de suivre cette voie.

Pour revenir sur la question soulevée par le président, est-ce que la suramende compensatoire fédérale suffira à répondre aux besoins des provinces et des territoires? Probablement que non, et cela explique pourquoi nous avons aussi besoin d'explorer d'autres options. En faisant en sorte qu'elle soit obligatoire, nous espérons harmoniser les services offerts aux victimes de crimes à la grandeur du pays et affecter plus de financement à leur appui direct.

**Le président :** Pour enchaîner sur ce que j'ai dit plus tôt, je pense que l'organisme Victims of Violence vous a envoyé une lettre ouverte en 2011 pour suggérer qu'on examine les pratiques provinciales. Vous n'avez pas ces renseignements. J'en déduis que cet examen n'a jamais eu lieu et que l'organisme dont nous entendrons le témoignage a recommandé ou suggéré que votre bureau pourrait peut-être le faire. De toute évidence, vous n'aviez pas les ressources ou estimiez que cela ne faisait pas partie de votre mandat. Je me demande pourquoi vous n'avez pas accepté de relever ce défi.

**Mme O'Sullivan :** Notre mandat prévoit que nous pouvons entendre des plaintes, et qu'une fois qu'une personne est visée par la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition, nous pouvons faire des recommandations au gouvernement du Canada pour faire en sorte qu'elle bénéficie de meilleurs programmes et services d'un point de vue fédéral.

However, I want you to know that we do share this information, these conversations, with the provinces and territories when we meet with them.

I think this committee has had the conversation here about saying yes, provinces should be able to say, "Here is the money we received and here is how it has been spent to support victims of crime." Any transparency around that and ensuring that is a good thing.

**The Chair:** Thank you for your appearance here and your assistance with the committee's deliberations.

Our next witnesses are Sharon Rosenfeldt, President of the Victims of Violence Canadian Centre for Missing Children; and Michel Surprenant, President of the Association of Families of Persons Assassinated or Disappeared.

Ms. Rosenfeldt, please proceed.

**Sharon Rosenfeldt, President, Victims of Violence Canadian Centre for Missing Children:** Good afternoon, chair and honourable senators. Thank you for inviting me on behalf of our organization, Victims of Violence, to appear on Bill C-37, An Act to amend the Criminal Code in respect of the federal victim surcharge.

Victims of Violence was incorporated in 1984 to provide support and assistance to victims of violent crime and to advance the rights of crime victims and enhance the safety of Canadians by addressing various issues in Canada's criminal justice system. I am appearing today in support of Bill C-37.

I wish to mention that we are pleased to have an Office of the Federal Ombudsman for Victims of Crime. In relation to this bill as well as other bills, we, as victims of crime and as a victim of crime organization, have a central place to voice our concerns, opinions and recommendations. The ombudsman heard us in relation to our long-standing concerns regarding the victim surcharge. She did research and began consultations across Canada, resulting in a recommendation to government and ultimately leading to the creation of Bill C-37.

We agree that doubling the victim surcharge and making it mandatory is crucial to the provision of victim services across Canada. While it is clear there is an increased need for victim services across Canada, allocations from the FVS have steadily decreased over the past number of years. Today, the government recognizes this dilemma, and steps are being taken with the proposed amendments in Bill C-37 to restore allocation levels.

There are increased needs for victim services because the past 25 years have seen such growth and understanding of crime victims' rights and services and of the network of crime victim

Cela dit, je veux que vous sachiez que nous ne faisons pas part de ces renseignements, de ces conversations, aux provinces et aux territoires à l'occasion de nos rencontres.

Je pense que le comité a déjà dit que les provinces devraient pouvoir montrer comment elles utilisent l'argent qu'elles reçoivent pour appuyer les victimes de crimes. Toute transparence à cet égard est une bonne chose.

**Le président :** Merci d'avoir témoigné et contribué aux délibérations du comité.

Nos prochains témoins sont Sharon Rosenfeldt, présidente du Victims of Violence Canadian Centre for Missing Children, et Michel Surprenant, président de l'Association des familles de personnes assassinées ou disparues.

Madame Rosenfeldt, la parole est à vous.

**Sharon Rosenfeldt, présidente, Victims of Violence Canadian Centre for Missing Children :** Monsieur le président, honorables sénateurs, bonjour. Je vous remercie de m'avoir invitée à témoigner au nom de notre organisme, Victims of Violence, concernant le projet de loi C-37, Loi modifiant le Code criminel s'agissant de la suramende compensatoire fédérale.

Victims of Violence a été constituée en société en 1984 pour venir en aide aux victimes de crimes violents, promouvoir les droits des victimes et accroître la sécurité des Canadiens en traitant diverses questions relatives au système de justice pénale du Canada. Je suis ici aujourd'hui pour appuyer le projet de loi C-37.

Je tiens à mentionner que nous sommes ravis d'avoir un Bureau de l'ombudsman des victimes d'actes criminels. Dans le contexte du présent projet de loi ainsi que d'autres mesures législatives, nous sommes bien placés, à titre de victimes de crimes et d'organisme d'aide aux victimes de crimes, pour soulever nos inquiétudes, exprimer nos opinions et formuler nos recommandations. Nous avons fait part à l'ombudsman de nos préoccupations de longue date concernant l'amende compensatoire. Les recherches qu'elle a menées et les consultations qu'elle a tenues partout au Canada lui ont permis de formuler une recommandation au gouvernement, qui a donné lieu à la rédaction du projet de loi C-37.

Nous convenons que le fait de doubler la suramende compensatoire et de la rendre obligatoire est crucial pour offrir des services d'aide aux victimes partout au Canada. Même s'il est clair que le besoin de pareils services est à la hausse dans tout le pays, les allocations de la suramende compensatoire fédérale ont diminué régulièrement au cours des dernières années. Aujourd'hui, le gouvernement reconnaît ce dilemme et prend des mesures par le truchement des amendements qu'il propose d'apporter au projet de loi C-37 pour rétablir les allocations à leurs anciens niveaux.

Les services d'aide aux victimes sont de plus en plus demandés, car au cours des 25 dernières années, on a pris conscience de l'importance de respecter les droits des victimes et de leur offrir

advocates, service providers and associated professionals who work to restore a sense of normalcy to victims' lives. Crime victims today are more aware of services and thus seek to use them. Currently, all provinces have a separate fund for the victim surcharge apart from the Consolidated Revenue Fund. The provinces use the victim surcharge money to fund victim services, and they have funds from the Consolidated Revenue Fund as well.

I will give you an idea of some of the victim services in Ontario that the victim surcharge helps to fund. I wish to point out that while certain needs might be common to all those who suffer some form of criminal victimization, several groups of victims have special and specific needs and, therefore, might have to receive special and individualized services. Some of the services for victims of crime across Ontario include domestic violence court programs; family court programs; child victim witness programs; Internet child exploitation programs; legal services; male victim support services; sexual assault rape crisis centres; Support Link, a program where victims at risk of domestic violence, sexual assault and stalking receive help in developing a personal safety plan; victims crisis assistance and referral service programs, which provide immediate on-site service to victims of crime 24 hours a day and which work closely with police as first contact with victims; victim witness assistance programs, which work closely with the Crown and are based in courthouses to provide information, assistance and support to victims and witnesses of crime as they go through the courts; victim quick response programs, which provide emergency expenses to secure premises to ensure immediate safety and emergency accommodation; transportation and dependent care costs for a family member who must identify a homicide victim; immediate funeral expenses; and crime scene cleanup, which requires specialized services, et cetera.

I have some knowledge of the way that Ontario's victim fine surcharge is supposed to work or not work. During the years 1996 to 1998, I was Chair of the Criminal Injuries Compensation Board. Our budget was \$15 million. In 2011, Ontario's CIC Board paid out \$30.9 million. That is a good thing because it indicates that more victims are becoming aware of the Criminal Injuries Compensation Board in Ontario.

From 1998 to 2004, I was Chair of the Office for Victims of Crime, a new Ontario government agency. Part of my mandate was to advise government on the allocation of funding from the victim surcharge for programs affecting victims of crime. When I became chair in 1998, the accumulation of Ontario's victim fine surcharge fund was \$32.1 million. Out of that, \$11.2 million was spent on the court witness program, which had 26 sites in

des services, et le réseau des défenseurs des droits des victimes, les fournisseurs de services et les professionnels qui aident les victimes à retrouver une vie normale ont pris de l'ampleur. Aujourd'hui, les victimes de crimes connaissent mieux ces services et cherchent donc à y avoir recours. À l'heure actuelle, toutes les provinces disposent d'un fonds pour la suramende compensatoire distinct du Trésor. Elles l'utilisent pour financer les services d'aide aux victimes et disposent aussi de financement offert par le Trésor.

Je vais vous donner une idée de certains des services aux victimes que la suramende compensatoire aide à financer en Ontario. Je tiens à préciser que si certains peuvent s'adresser à tous ceux qui souffrent d'un type de victimisation criminelle, divers groupes de victimes ont des besoins spéciaux et particuliers pour lesquels ils ont besoin de services personnalisés. Il y a, entre autres, des programmes de tribunaux pour l'instruction des causes de violence conjugale et familiale; des programmes destinés aux jeunes victimes et témoins; des programmes d'aide aux enfants exploités sur Internet; des services juridiques; des services de soutien aux victimes de sexe masculin; des centres d'aide aux victimes d'agression sexuelle ou de viol; Support Link, un programme qui aide les personnes à risque de violence conjugale, d'agression sexuelle et de harcèlement à élaborer un plan de sécurité personnel; des services d'orientation et d'aide immédiate aux victimes, ouverts 24 heures sur 24, qui travaillent étroitement avec la police en tant que premiers intervenants auprès des victimes; des programmes d'aide aux victimes et aux témoins, qui travaillent étroitement avec la Couronne et se trouvent dans les tribunaux pour offrir des renseignements, de l'aide et du soutien aux victimes et aux témoins de crimes pendant le processus pénal; des programmes d'intervention rapide auprès des victimes, qui offrent une aide financière d'urgence pour sécuriser le périmètre et offrir un hébergement d'urgence sécuritaire aux victimes; des programmes qui assument les coûts de transport et des soins aux personnes à charge d'un membre de la famille qui doit identifier une victime d'homicide; des programmes pour défrayer les coûts funéraires immédiats; des services spécialisés de nettoyage des scènes de crime, et cetera.

Je sais un peu comment la suramende compensatoire en Ontario est censée fonctionner ou ne pas fonctionner. De 1996 à 1998, j'ai présidé la Commission d'indemnisation des victimes d'actes criminels. Nous avions un budget de 15 millions de dollars. En 2011, la Commission d'indemnisation des victimes d'actes criminels de l'Ontario a versé 30,9 millions de dollars. C'est bien, parce que cela signifie que plus de victimes prennent conscience de l'existence de la Commission d'indemnisation des victimes d'actes criminels de l'Ontario.

De 1998 à 2004, j'ai présidé l'Office des affaires des victimes d'actes criminels; il s'agit d'un nouvel organisme gouvernemental en Ontario. Mon mandat consistait notamment à conseiller le gouvernement au sujet de l'affectation des fonds provenant de la suramende compensatoire dans des programmes pour les victimes d'actes criminels. Lorsque j'ai été nommée à la présidence en 1998, le fonds associé à la suramende compensatoire en Ontario



courthouses across Ontario. Another part was to fund 20 sites of the victim crisis and referral program, which works closely with police. The remaining money was dedicated to community time-limited grants. I understand there are a lot more sites of those programs in place today. Funding for all domestic violence shelters, rape crisis centres and the Criminal Injuries Compensation Board as well as other programs came from the Consolidated Revenue Fund, which remains so today.

The latest figure I have for Ontario's victim surcharge fund is for the year 2010 in the amount of \$52 million. With the growth of victims' issues, needs and services worldwide over the past 25 to 30 years, the concept of the victim surcharge has grown.

I quote from a government document from Northern Ireland, which states:

. . . the concept of a levy system, where money is recovered from offenders to support or compensate victims, is not unique. Arrangements have been introduced across a number of countries worldwide and whilst there is a variation in the approach taken, the underpinning principle remains that offenders should be made more accountable for their actions.

Currently, England, Wales, Australia, Belgium, Sweden and the United States have a victim surcharge program. Scotland, the Republic of Ireland and Northern Ireland are currently in the process. Scotland just introduced their bill in Parliament on February 6, 2013.

I will bow to the lawyers of today's Senate committee as I am not a lawyer, just a victim advocate. However, I would like to draw your attention to a 1994 study commissioned and done by Justice Canada, in particular in the province of Ontario. It states:

If the surcharge provisions are subject to a constitutional challenge (as was the case in *R. v. Crowell*, Nova Scotia 1992), it is important to understand the nature of the surcharge provisions in terms of their purpose and — as stated in the Supreme Court decision in *R. v. Oakes*, 1987 — an assessment of the rationality and proportionality of the means represented by the legislation.

Essentially, the surcharge provisions may be seen to have two purposes:

contenait 32,1 millions de dollars. De ce montant, 11,2 millions étaient consacrés au programme d'aide aux témoins, programme qui avait 26 emplacements situés dans des tribunaux en Ontario. Une autre partie des fonds servait à financer les 20 emplacements relatifs au Programme de services d'orientation et d'aide immédiate aux victimes; ce programme collabore étroitement avec les services de police. Les fonds restants étaient versés sous la forme de subventions communautaires accordées pour une période limitée. Je sais que ces programmes ont aujourd'hui davantage d'emplacements. Le financement pour les refuges pour victimes de violence, les centres d'aide aux victimes de viol, la Commission d'indemnisation des victimes d'actes criminels et bien d'autres programmes provenait et provient encore aujourd'hui du Trésor.

La dernière donnée que j'ai au sujet de la suramende compensatoire en Ontario concerne l'année 2010, et le montant s'élevait à 52 millions de dollars. Avec la croissance des enjeux, des besoins et des services relatifs aux victimes dans le monde au cours des 25 ou 30 dernières années, le concept de la suramende compensatoire s'est élargi.

J'ai un document du gouvernement de l'Irlande du Nord qui dit, et je cite :

[...] le concept d'un système de perception, dans lequel des fonds sont perçus auprès des contrevenants en vue de soutenir et de dédommager les victimes, n'a rien d'unique. Des mesures ont été adoptées par de nombreux pays dans le monde; même si l'approche peut varier, le principe fondamental demeure que les contrevenants devraient être davantage tenus responsables de leurs actes.

L'Angleterre, le Pays de Galles, l'Australie, la Belgique, la Suède et les États-Unis ont actuellement un programme de suramende compensatoire. L'Écosse, la République d'Irlande et l'Irlande du Nord sont en voie d'adopter un tel programme. Le gouvernement écossais a présenté son projet de loi au Parlement le 6 février 2013.

Je m'en remets aux avocats du comité sénatorial étant donné que je suis une personne qui défend les droits des victimes et non une avocate. Par contre, j'aimerais porter à votre attention une étude réalisée en 1994 par Justice Canada, en particulier en Ontario. L'étude dit :

Si les dispositions sur la suramende compensatoire font l'objet d'une mise en cause constitutionnelle (comme c'était le cas dans la décision *R. vs. Crowell*, Nouvelle-Écosse, 1992), il importe de comprendre la nature des dispositions sur la suramende; nous devons donc déterminer l'objet de la législation et — comme on l'a déclaré dans l'arrêt de la Cour suprême intitulé *R. c. Oakes* [1987] — évaluer la rationalité et la proportionnalité des moyens prévus dans cette loi.

Essentiellement, les dispositions sur la suramende auraient deux objets :

- to create a new source of revenue for the funding of victim services and
- programs by the provinces and territories; and
- to provide a means whereby offenders may be involved in making some
- degree of reparation.

According to the *Crowell* decision, the surcharge is “neither a true tax nor a true fine, but rather a unique penalty in the nature of a general kind of restitution. As such it is penal in its pith and substance and therefore constitutional . . . .”

I will close with that thought and thank you for listening to me.

[Translation]

**Michel Surprenant, President, Association of Families of Persons Assassinated or Disappeared:** Good afternoon. My name is Michel Surprenant. I am the father of Julie Surprenant, who disappeared on November 16, 1999.

After my daughter disappeared, I founded the Association of Families of Persons Assassinated or Disappeared with the help of Pierre-Hughes Boisvenu, now a senator, in 2004. I am here today to talk to you as president of the AFPAD.

First, I would like to congratulate the Conservative government on its Bill C-37, a bill that the AFPAD supports.

I would like to explain to you why this bill is so important to victims. It will allow the provinces, including Quebec, to collect money from the pockets of criminals. That money will be used to provide more services, increase the existing services and, at best, to obtain parity between services offered to offenders and those offered to victims.

For a victim or a victim’s family, services to victims are essential. Following a crime or a disappearance, victims have many needs and all kinds of unforeseen costs. For example, many families have to pay for psychological services and funeral expenses, which currently cost up to \$3,500.

Quebec currently reimburses fees for a maximum of 20 psychological consultations for a murder victim’s family. It is not enough for victims living with this type of situation. Think about it: a crime has a life-long impact. It is unacceptable to abandon a victim after 20 psychological consultations. Victims serve a life sentence of suffering, and the consequences of the murder or sexual assault of a loved one follows them for the rest of their lives.

- créer une nouvelle source de revenu pour assurer le financement des services d’assistance aux victimes d’actes criminels
- par les administrations provinciales et territoriales; et
- créer une structure grâce à laquelle le contrevenant peut, dans une certaine mesure,
- dédommager sa victime.

Selon la décision *Crowell*, la suramende n’est ni un impôt ni une amende véritables, mais une sanction unique assimilable à un genre de dédommagement. De par son caractère véritable, la suramende est pénale et donc constitutionnelle...

Je vais m’arrêter sur cette note. Merci de m’avoir écoutée.

[Français]

**Michel Surprenant, président, Association des familles de personnes assassinées ou disparues :** Bonjour. Mon nom est Michel Surprenant. Je suis le père de Julie Surprenant, disparue le 16 novembre 1999.

À la suite de la disparition de ma fille, j’ai fondé, avec l’aide de M. Pierre-Hughes Boisvenu, maintenant sénateur, l’Association des familles de personnes assassinées ou disparues, en 2004. Je suis ici aujourd’hui pour vous parler en tant que président de l’AFPAD.

Je veux tout d’abord féliciter le gouvernement conservateur pour son projet de loi C-37, projet de loi appuyé par l’AFPAD.

Je veux vous expliquer pourquoi ce projet de loi est si important pour les victimes. Il permettra aux provinces, dont le Québec, de recueillir de l’argent provenant des poches des criminels. Cet argent servira à offrir davantage de services, à augmenter le nombre de services existants, et, au mieux, à obtenir la parité des services offerts aux détenus versus ceux qui sont offerts aux victimes.

Pour une victime ou l’un de ses proches, les services aux victimes sont essentiels. Suite à un crime ou à une disparition, les besoins des victimes sont nombreux et le statut de victime s’accompagne de toutes sortes de coûts imprévus. Par exemple, plusieurs familles doivent défrayer des coûts reliés aux services psychologiques et funéraires qui s’élèvent actuellement à 3 500 \$.

Actuellement, le Québec rembourse les frais d’un maximum de 20 consultations psychologiques pour les proches d’une victime de meurtre. C’est trop peu pour les victimes qui vivent ce genre de situation. Pensez-y, un crime a des effets sur toute la vie. C’est inacceptable d’abandonner une victime à elle-même après 20 consultations psychologiques. Les victimes purgent une peine de souffrance à perpétuité et les conséquences d’un meurtre ou d’une agression sexuelle d’un de leurs proches les suivent pour le reste de leur vie.

There is an urgent need to allow the provinces to increase funds for victims. This legislation that I am asking you to adopt on behalf of victims is important. It will not impose a heavy burden on criminals and, at the same time, it will ensure that criminals are held financially responsible for their actions.

As an example, when an inmate causes damage to government property, the inmate is required to cover the cost of the damage caused. Also, to encourage the criminal to pay this surcharge, his driver's licence could be amended until he has finished paying the surcharge. Claiming that this surcharge of a few hundred dollars for a murder is too heavy a burden for criminals is a very poor argument.

Keep in mind that the family of a murder victim must pay up to \$12,000 just to bury their loved one. This victim surcharge that will be increased will make it possible, particularly in Quebec, to increase the portion of funeral costs that can be reimbursed to the families of victims murdered in Quebec. The Government of Quebec currently only pays \$3,500 for funeral expenses, which may cost an average of up to \$12,000.

There is also a big demand to help victims pay for cleaning up crime scenes. That is why it is important for the provinces to follow the federal government's example. The provinces must also increase their victim surcharge as the federal government is currently doing. It is equally important for the provinces to use those funds wisely. The money must not get lost in bureaucracy. The money collected must go specifically and directly to the victims. That is why it is important to pass this bill without amendments.

**Senator Fraser:** Mr. Surprenant, forgive me. I introduced you in English just now. I am sorry. Welcome to the Senate in the language of your choice.

**Mr. Surprenant:** That is fine.

[English]

**Senator Fraser:** Ms. Rosenfeldt, you have had experience in the apparatus of victim services from the provincial government point of view. Why does Ontario not have a fine option program?

**Ms. Rosenfeldt:** That I cannot answer. In the *R. v. Wu* decision it is explained that it was done away with administratively in 1994. They never did have the fine option program. They had the apparatus and the process almost ready to go, but due to financial problems it was done away with administratively in 1994. That is my understanding. I certainly cannot speak for the provinces.

Il y a un besoin urgent de permettre aux provinces d'augmenter les fonds accordés aux victimes. Cette loi que je vous demande d'adopter au nom des victimes est importante. Elle ne va pas imposer un lourd fardeau aux criminels et en même temps, elle fera en sorte que les criminels seront tenus financièrement responsables de leurs actes.

À titre d'exemple, lorsqu'un détenu cause un dommage aux biens de l'État, il est tenu de réparer financièrement le dommage qu'il a causé. Aussi, pour inciter le criminel à payer cette suramende, on pourrait amender son permis de conduire jusqu'à ce que qu'il ait terminé de payer cette suramende. Prétendre que cette suramende de quelques centaines de dollars pour un meurtre représente un trop lourd fardeau pour les criminels est un argument très faible.

Rappelez-vous que la famille d'une personne assassinée doit payer jusqu'à 12 000 \$ rien que pour enterrer son proche. Cette suramende compensatoire qui sera augmentée permettra, notamment au Québec, d'augmenter la portion des frais funéraires pouvant être remboursés aux proches des victimes assassinées au Québec. Actuellement, le gouvernement du Québec ne paye que 3 500 \$ pour les frais funéraires qui s'élèvent à 12 000 \$ en moyenne.

Une grande demande existe également pour aider les victimes à payer les frais pour le nettoyage de scènes de crime. Voilà pourquoi il est important pour les provinces de suivre l'exemple du gouvernement fédéral. Les provinces doivent elles aussi augmenter leur suramende compensatoire comme le fait présentement le gouvernement fédéral. Il est également important que les provinces se servent de ces fonds de manière intelligente. Il ne faudrait pas que l'argent se perde dans la bureaucratie. Il faut que l'argent recueilli aide concrètement et directement les victimes. Voilà pourquoi il est urgent d'adopter ce projet de loi sans amendements.

**La sénatrice Fraser :** Monsieur Surprenant, je m'excuse, je vous ai accueilli tout à l'heure en anglais; je suis désolée. Bienvenue au Sénat dans la langue de votre choix.

**M. Surprenant :** Ça va.

[Traduction]

**La sénatrice Fraser :** Madame Rosenfeldt, vous avez de l'expérience en ce qui a trait aux services aux victimes du point de vue du gouvernement provincial. Pourquoi l'Ontario n'a-t-il pas un programme d'option-amende?

**Mme Rosenfeldt :** Je ne le sais pas. Dans la décision *R. c. Wu*, il est expliqué que l'appareil administratif nécessaire au fonctionnement du programme a été démantelé en 1994. L'Ontario n'a jamais eu de programme d'option-amende. L'appareil et le processus étaient pratiquement prêts, mais des réductions budgétaires ont éliminé l'appareil administratif en 1994. C'est ce que j'en comprends. Je ne peux évidemment pas parler au nom des provinces.

**Senator Fraser:** Is it your impression that the victim fine surcharge, the surcharge money, all goes directly to actual services, or does some portion of it — and if so, how much — go to provincial administration?

**Ms. Rosenfeldt:** No, it does not, in any of the provinces across Canada. Ontario and British Columbia were the last provinces to enact an actual victims of crime act. As part of the act it enshrines the Victims' Justice Fund. When this was enacted in 1989, each of the provinces really jumped on board and a lot of them started putting together victims of crime acts, which designated that fund, and we were the last province.

**Senator Fraser:** That is fine, but I have another question and I know I will be cut off.

Presumably, Ontario has not spent a lot of money administering the fine surcharge program, at least on the basis of the New Brunswick study. It looks as though Ontario has, for whatever reason, not been collecting a lot of the federal surcharge it could have been collecting. Would you expect the administration of the federal surcharge to be costly now that it will become obligatory? I have no idea, but you have to work to find the money.

**Ms. Rosenfeldt:** The surcharge has been in place for 24 years now in all the provinces. I cannot see it being any more costly, even making it mandatory. I do not understand where the costs would be.

I know that in the province of Ontario the fund is actually managed by the office of the Victims Services Secretariat, which is part of the Attorney General's office. In most provinces, really, it is the same. I cannot see it being administratively more costly than it was to implement it in the first place.

[Translation]

**Senator Boisvenu:** Mr. Surprenant, do you have any comments?

**Mr. Surprenant:** I would like to follow up on Ms. Rosenfeldt's comments. You mentioned the administration of the money, but I think it is better to look at the spirit of this measure, which is to make the criminal responsible for the act he has committed. If he is reluctant to pay the surcharge, it is an indication that his rehabilitation is not complete.

**Senator Fraser:** I am not challenging your opinion at all. I just wanted to understand what it all means in the field and for the governments that will now be confronted by a system that has changed.

**Mr. Surprenant:** I understand your position, but what is important for me is to make the criminal responsible. In that context, if you look at the long-term effects in terms of reoffending, there is an immediate effect that will go further than the immediate costs of managing the money.

**Senator Fraser:** I understand. Thank you very much.

**La sénatrice Fraser :** Avez-vous l'impression que la suramende compensatoire et les fonds à ce sujet servent directement à la prestation des services ou est-ce qu'une partie des fonds — et le cas échéant, combien? — vont dans les coffres des provinces?

**Mme Rosenfeldt :** Non. Ce n'est pas le cas dans les provinces canadiennes. L'Ontario et la Colombie-Britannique ont été les dernières provinces à adopter une loi sur les victimes d'actes criminels. La loi consacre le Fonds de la justice pour les victimes. Lorsque la loi a été adoptée en 1989, les provinces ont emboîté le pas et ont élaboré des lois sur les victimes d'actes criminels, qui ont constitué ces fonds. Nous étions la dernière province.

**La sénatrice Fraser :** C'est correct, mais j'ai une autre question, et je sais que j'arrive à la fin de mon temps de parole.

Je présume que l'Ontario n'a pas dépensé beaucoup d'argent aux fins d'administration du programme d'option-suramende, du moins si on se fie à l'étude du Nouveau-Brunswick. On dirait que l'Ontario, pour une raison que j'ignore, n'a pas perçu une grande partie des fonds provenant de la suramende compensatoire fédérale que la province aurait pu réclamer. Vous attendez-vous à ce que l'administration de la suramende fédérale soit plus dispendieuse, étant donné que ce sera maintenant obligatoire? Je n'en sais rien, mais il faut travailler pour trouver l'argent.

**Mme Rosenfeldt :** La suramende compensatoire existe depuis maintenant 24 ans dans les provinces. Je ne vois pas pourquoi ce serait plus dispendieux, même si cela devient obligatoire. Je ne vois pas ce qui pourrait coûter plus cher.

Je sais qu'en Ontario le fonds est en fait administré par le Secrétariat des services aux victimes, qui fait partie du bureau du procureur général, et c'est la même chose dans la majorité des provinces. Je ne vois pas comment son administration pourrait être plus dispendieuse que sa mise œuvre au départ.

[Français]

**Le sénateur Boisvenu :** Monsieur Surprenant, avez-vous des commentaires?

**Mr. Surprenant :** J'aimerais poursuivre au sujet de ce que disait Mme Rosenfeldt. Vous avez parlé de l'administration des fonds, mais je crois qu'il faut plutôt regarder au niveau de l'esprit de l'initiative, c'est-à-dire la responsabilisation du criminel face au geste qu'il a commis. Et s'il est réticent à payer cette suramende, c'est un indice que sur le plan de la réhabilitation, ce n'est pas complet.

**La sénatrice Fraser :** Je ne conteste pas du tout votre opinion. Je voulais juste comprendre ce que cela implique sur le terrain et pour les gouvernements qui se retrouveront avec un système qui a changé.

**Mr. Surprenant :** Je comprends votre point de vue, mais pour moi l'important c'est la responsabilisation du criminel. Et à ce moment-là, si on regarde les effets à long terme sur le plan de la récidive, on a un effet qui est immédiat et qui ira plus loin que les coûts immédiats de la gestion de ces montants.

**La sénatrice Fraser :** Je comprends, merci beaucoup.

[English]

**Senator Boisvenu:** Ms. Rosenfeldt, it is always a pleasure to see you at committee.

[Translation]

Some countries are further ahead in recognizing victims' rights. One of them is France, where there is a dual legal process: criminal and civil proceedings operate simultaneously. For the family of a murdered child, the civil proceedings go on at the same time as the criminal proceedings. The family or the victim are provided with legal support, whereas in Canada crown prosecutors do not represent the family. They represent the government because victims are not really involved in the legal process.

So France has this dual process, at the end of which, when the criminal is found guilty, a penalty is imposed at the same time as an order for reparation, because the family is provided with a lawyer to represent its interests during the legal proceedings.

In your view, is the proposal for a victim surcharge that we have before us a first step in Canada that, in criminal proceedings, will result in reparation being required from the offender, basically in order to make him responsible for the crime he has committed?

[English]

**Ms. Rosenfeldt:** Yes, absolutely. I see this as a first step. There are so many things that have to be done. In the European Union, which has 27 or 29 states within it, they now have standards in all. If they can do that with 27 different countries, surely to goodness we can do something like that in Canada with 10 provinces and two territories. To me, that is the second phase. I believe this is the first step in being assured that the victim fine surcharge will raise enough money to be able to proceed to the second phase, which is the actual provision of victim services.

May I say one quick thing? With our ombudsman, this, too, would be in the second phase. This is what our organization will be asking. Our federal ombudsman should have the same investigatory powers as the Correctional Investigator, who is basically a federal ombudsman as well. On some of the questions that were coming to the ombudsman, her hands are tied because it is a different process in there. She needs more power to be able to do the work she wants to do on behalf of victims of crime. That will be in phase two.

[Translation]

**Senator Joyal:** Mr. Surprenant, Ms. Rosenfeldt, welcome. Mr. Surprenant, you certainly have greater experience with the services provided by Quebec's Fonds d'indemnisation des victimes. Is your priority essentially the amount of the benefits

[Traduction]

**Le sénateur Boisvenu :** Madame Rosenfeldt, c'est toujours un plaisir de vous accueillir au comité.

[Français]

Il y a des pays qui sont avancés dans le domaine de la reconnaissance des droits des victimes, dont la France, qui a adopté une double procédure judiciaire simultanée : au criminel et au civil. Lorsqu'une famille a un enfant qui a été assassinée ou qui a été victime d'un crime, en même temps que se déroule le procès au criminel, des procédures se déroulent aussi au civil. On offre à la famille ou à la victime un support légal alors qu'au Canada, l'avocat de la Couronne ne représente pas la famille, il représente le gouvernement parce que les victimes sont peu impliquées dans le processus judiciaires.

Donc la France a cette double procédure, et, à la fin du procès, lorsque le criminel est reconnu coupable, une sentence est établie et en même temps une ordonnance en termes d'indemnisation est faite, parce qu'un avocat est fourni à la famille pour défendre ses intérêts durant le processus judiciaire.

Est-ce que le projet de suramende que nous avons devant nous est selon vous un premier pas en avant, au Canada, pour faire en sorte que, lors des procédures au criminel, une indemnisation sera demandée au criminel pour, au fond, se responsabiliser par rapport au crime commis?

[Traduction]

**Mme Rosenfeldt :** Oui, tout à fait. Je considère que c'est un premier pas. Il y a bien des choses qu'il faut faire. Dans l'Union européenne, qui compte 27 ou 29 États membres, des normes ont été adoptées. Si les Européens sont capables d'y arriver avec 27 pays différents, nous pouvons très certainement faire de même avec nos 10 provinces et nos 2 territoires. Selon moi, c'est la deuxième étape. Je crois que la première étape consiste à nous assurer que la suramende compensatoire lève suffisamment de fonds pour être en mesure de passer à la deuxième étape, à savoir la prestation de services aux victimes.

Puis-je ajouter rapidement quelque chose? En ce qui a trait à notre ombudsman, cela ferait également partie de la deuxième étape. C'est ce que notre organisme demandera. Notre ombudsman fédéral devrait avoir les mêmes pouvoirs d'enquête que l'enquêteur correctionnel, qui est en gros un autre ombudsman fédéral. Au sujet de certaines questions qui étaient soulevées auprès de l'ombudsman, elle a les mains liées, parce que c'est un processus différent. Elle a besoin de plus de pouvoirs en vue d'accomplir ce qu'elle veut faire au nom des victimes d'actes criminels. Cela fera partie de la deuxième phase.

[Français]

**Le sénateur Joyal :** Bienvenue, monsieur Surprenant et madame Rosenfeldt. Monsieur Surprenant, vous avez certainement une expérience plus large des services offerts par le Fonds d'indemnisation des victimes du Québec. Votre priorité est-

provided by the various programs or the fact that the range of services is not broad enough to accommodate the needs of the victims?

**Mr. Surprenant:** First of all, you have to understand that the present services do not go deep enough to be able to adequately meet the needs of the victims.

**Senator Joyal:** Can you give an example?

**Mr. Surprenant:** Take the psychological care associated with a tragedy; there is always a — Please forgive me, I am a little stressed. Can you repeat your question?

**Senator Joyal:** I will ask the question again. I wanted to know whether, given your experience with Quebec's Fonds d'indemnisation des victimes, your concern was more with the amount of compensation provided or the range of services available. In her presentation, Ms. Rosenfeldt listed for us the different purposes for which services are provided in Ontario. You mentioned some amounts and also the number of psychological sessions — twenty or so. We know that, in some cases, that is not enough. Is that the main thrust of your recommendations?

**Mr. Surprenant:** Victim services are always somewhat arbitrary. In terms of psychological services, sometimes people are back on the rails and ready to go after two or three sessions. For others, that is not the case after 30 sessions. Those are the people that time must be spent with in order to understand the problem and to know how to get them back to a productive life. The trauma is one thing, but the main goal, for our association and for society, is to make those people functional again. You learn as you go along, in a sense. But we are mainly talking about broadening the services.

**Senator Joyal:** Broadening the services and tailoring them to each individual. Because, as you say, at the moment, it is a case of "one size fits all" with just one approach for everyone, whereas we need to adjust the services to each person's particular needs.

**Mr. Surprenant:** Absolutely.

**Senator Joyal:** Mr. Surprenant, you have talked about services, but have you specifically talked about compensation? Because, clearly, as was mentioned before, victims of major crimes suffer harm in some form. Is the matter of compensation also among your recommendations as you present your case? Or are you focusing solely on the matter of victim services?

**Mr. Surprenant:** If we are talking about compensation, let me draw a parallel. The family of a victim killed in a car accident receives \$50,000. The family of a child decapitated by a murderer

elle essentiellement sur les montants offerts dans les différents programmes ou est-ce le fait que la gamme des services n'est pas suffisamment large pour tenir compte des besoins des victimes?

**M. Surprenant :** Je pense que, dans un premier temps, il faut comprendre que les services actuels ne sont pas assez approfondis pour être capables de compenser justement les besoins des victimes.

**Le sénateur Joyal :** Pouvez-vous donner un exemple?

**M. Surprenant :** Si on parle des soins psychologiques liés à un drame, il y a toujours un... Veuillez m'excuser, je suis un peu stressé. Pouvez-vous répéter votre question?

**Le sénateur Joyal :** Je vais reprendre ma question. Je demandais si, compte tenu de votre expérience avec le Fonds d'indemnisation des victimes au Québec, vos préoccupations portaient principalement sur les montants de compensation offerts ou sur la gamme de services disponibles. Dans sa présentation, Mme Rosenfeldt nous a énuméré, en Ontario, les différents points de chute de services. Vous avez parlé des montants et aussi du nombre de consultations psychologiques, une vingtaine — et on sait que dans certains cas ce n'est certainement pas suffisant. Est-ce principalement sur cet aspect que portent vos recommandations?

**M. Surprenant :** Quand on parle de services aux victimes, c'est toujours aléatoire, d'une certaine façon. Si on regarde les services psychologiques, parfois, après deux ou trois séances, la personne sera remise sur les rails et prête à fonctionner. Pour d'autres, après 30 séances, ce ne sera pas le cas. C'est sur le cas de ces personnes qu'il faut s'attarder pour être capable de comprendre où est le problème et comment on peut faire pour les amener à retrouver une vie productive. Le traumatisme est une chose, mais le but premier, pour notre association comme pour la société, est de rendre les gens de nouveau fonctionnels. On apprend un peu sur le tas, d'une certaine façon. Mais il s'agit surtout d'élargir les services.

**Le sénateur Joyal :** Élargir les services et les individualiser aussi, puisque, comme vous le dites, à ce jour c'est, comme on dit en anglais, *one size fits all*; c'est-à-dire qu'il y a juste une taille pour tout le monde alors qu'il faudrait ajuster les services en fonction des besoins particuliers des personnes.

**M. Surprenant :** Absolument.

**Le sénateur Joyal :** Monsieur Surprenant, vous avez parlé des services, mais avez-vous parlé formellement de compensation? Car, évidemment, comme on le mentionnait tantôt, il y a une forme de dommage que la personne qui est victime d'un crime important assume. Est-ce que dans vos représentations l'aspect de compensation fait partie aussi de vos recommandations, ou est-ce que vous vous concentrez exclusivement sur la question des services à la victime?

**M. Surprenant :** Si on parle de compensation, je vais faire un parallèle. Pour une victime tuée dans un accident d'automobile, la famille va recevoir 50 000 \$. Pour un enfant décapité par un

receives \$2,000. There is no balance. The collateral damage caused by a criminal act is enormous. It is not just about financial compensation, it is about making rehabilitation possible so that people can keep on with their normal lives. The money is often used to pay for psychologists and all kinds of other needed services.

**Senator Joyal:** Has your association put figures on how the amounts could be adjusted in terms of what exists, for example, at the CSST, the commission that deals with workplace accidents? The organization is well known in Quebec and there are certainly equivalents in Ontario and several other Canadian provinces. Have you estimated what it would mean in terms of the amounts?

**Mr. Surprenant:** We do not have an estimate for every single amount, but I was giving you a comparison between the services already provided and those received by victims of crime. We must also remember that, when those regulations were made, the victims were not taken into consideration. Today, after representing victims' interests for a number of years, we are starting to look at things through the victims' eyes and to understand the harm that has been caused.

At the moment, we cannot quantify the amount of harm and say how much it will cost per person to allow them to get on with their lives. We cannot really come up with exact numbers. Those initiatives are in the early stages. We have to keep working at it; we will get there.

**Senator Joyal:** I will try to come back to this.

[English]

**Senator Joyal:** I see you are nodding, Ms. Rosenfeldt. Do you want to add something?

**Ms. Rosenfeldt:** Would you like to join our group? You have identified it. Dealing with victims is very complex. For example, not all sexual assault victims respond in the same manner. Actually, no victims respond in the same manner, but let us say sexual assault. It depends on the severity of the crime, the actual assault. It depends whether it is a family member, a neighbour or a stranger. It is very complex.

We certainly do not expect this committee to understand the overall breadth of it. We would ask the committee to listen to our pleas and understand that a lot of the victim services in each of the provinces are paid out of the Consolidated Revenue Fund, over and above the actual fund set aside for victims. That is why we are here today; it has to be dealt with. If this amendment is passed, it must be dealt with on a provincial and federal government level. It has to be resolved.

criminel, la famille va recevoir 2 000 \$. Il manque un équilibre. Si on parle des dommages collatéraux causés par un incident criminel, ils sont énormes. Il ne s'agit pas seulement de compensation financière, il s'agit de permettre une réhabilitation de la personne pour qu'elle puisse continuer à fonctionner de façon normale. Ces montants servent souvent à payer des psychologues et des services de toutes sortes qui vont être nécessaires.

**Le sénateur Joyal :** Est-ce que votre association a quantifié ce que pourraient être les montants ajustés en fonction de ce qu'il y a, par exemple à la CSST, la commission des accidents du travail, un organisme qu'on connaît bien au Québec et qui existe aussi, bien sûr, en Ontario et dans plusieurs autres provinces canadiennes? Est-ce que vous avez fait une estimation de ce que cela représenterait en termes de montants?

**M. Surprenant :** On n'a pas fait une estimation au coup par coup, mais je vous faisais la comparaison entre les services déjà offerts et ceux reçus par les victimes d'actes criminels. Il faut aussi se rappeler que, au moment où ces réglementations ont été établies, les victimes n'étaient pas prises en considération. Aujourd'hui, après plusieurs années de représentation des intérêts des victimes, on commence à prendre en considération le dossier des victimes, on commence à comprendre les dommages qui sont causés.

On ne peut pas maintenant quantifier cela et dire cela va coûter tant pour une personne et lui permettre de reprendre une vie normale, on ne peut pas quantifier exactement. On est à l'aube de ces initiatives. Il faut garder le dossier ouvert et on va y arriver.

**Le sénateur Joyal :** J'essaierai de revenir.

[Traduction]

**Le sénateur Joyal :** Je vous vois acquiescer de la tête, madame Rosenfeldt. Voulez-vous ajouter quelque chose?

**Mme Rosenfeldt :** Aimerez-vous vous joindre à notre groupe? Vous avez mis le doigt sur le problème. La prestation de services aux victimes est très complexe. Par exemple, ce ne sont pas toutes les victimes d'agression sexuelle qui réagissent de la même manière. En fait, aucune victime ne réagit de la même manière, mais prenons l'exemple d'une agression sexuelle. Tout dépend de la gravité de l'acte criminel, de l'agression en soi. Cela dépend de l'agresseur, à savoir s'il s'agit d'un membre de la famille, d'un voisin ou d'un étranger. C'est très complexe.

Nous ne nous attendons certainement pas à ce que vous saisissiez toute l'ampleur de la question. Nous vous demandons d'entendre nos plaidoyers et de comprendre que le financement de beaucoup de services aux victimes dans les provinces provient du Trésor, en plus des fonds qui sont déjà mis de côté pour les victimes. Voilà pourquoi nous sommes ici; il faut aborder la question. Si le projet de loi est adopté, il faudra s'en occuper sur les scènes fédérale et provinciale. Il faut régler la question.

[Translation]

Thank you for your presentation, Mr. Surprenant. We ran into each other in the elevator just now. Once again, I want you to know that we share the pain and sadness that you have experienced and continue to experience as a result of the circumstances surrounding the disappearance of your daughter Julie.

When something tragic like that happens, it is of paramount importance that those affected receive help, not only financially, but also psychologically. In your case, have you received psychological help to be able to get through this difficult time?

**Mr. Surprenant:** My case is special in a way. I was offered psychological services at the time, but in all honesty, I was so afraid of being drugged up that I refused. I was on a crusade trying to find out what happened. The people who were trying to steer me toward psychological services were pushing me more toward acceptance and resignation whereas I was more prepared to put up a fight. It was not the right thing for me.

If I may, I wanted to go back to the financial aspect. When tragedy strikes, many families are plunged into debt because they cannot afford to pay the costs involved. That means that the harm, the trauma will persist for as long as they are paying off the debts.

**Senator McIntyre:** Let me quickly turn to the victim surcharge. As you know, the amount from the victim surcharge is not given to the victim directly, but is placed in a special fund.

Would you prefer to see a system that gives the funds directly to the victims, a system that gives the funds to the organizations that provide services to victims, or both?

**Mr. Surprenant:** I think it would be more beneficial to give the money to organizations that help victims. A structure would need to be in place. The people are in real trouble; they are caught in a storm and they need someone to lead them out of the storm. It takes professionals to help them move forward.

**Senator Dagenais:** I have two questions. The first one is for Mr. Surprenant. How can you make sure that the money that will be sent to a province — we know that the surcharge will be sent to the provinces — will not be used to help with a province's financial commitments? Say Quebec, for example.

**Mr. Surprenant:** First, I think the most important thing is to establish a good relationship with the government that handles those amounts, precisely as a way to ensure a degree of transparency in the management of those amounts.

[Français]

Merci, monsieur Surprenant, de votre présentation. Nous nous sommes rencontrés tantôt dans l'ascenseur. Encore une fois, je veux que vous sachiez que nous partageons avec vous la douleur, la peine et la tristesse que vous avez vécues et que vous continuez à vivre dans le cadre des circonstances entourant la disparition de votre fille Julie.

Lorsqu'un événement aussi tragique survient, il est primordial que les personnes affectées reçoivent de l'aide, non seulement monétaire, mais aussi psychologique. Dans votre cas, avez-vous reçu de l'aide psychologique afin de vous aider à surmonter votre dure épreuve?

**M. Surprenant :** Mon cas est particulier d'une certaine façon. On m'a offert des services psychologiques à ce moment-là, mais en toute bonne foi, j'avais tellement peur de me faire endormir que j'ai refusé. J'étais engagé dans une croisade pour découvrir ce qui se passait. Les gens qui essayaient de m'orienter vers des services psychologiques me poussaient plus vers une acceptation ou une résignation alors que moi j'étais plus vers le combat. Pour moi, ce n'était pas adéquat.

Je voulais revenir, si vous permettez, quant à l'aspect financier, quand arrive un drame, pour plusieurs familles, ils sont plongés dans l'endettement car ils n'ont pas les moyens de subvenir aux coûts encourus. À ce moment-là, cela veut dire que le dommage ou le traumatisme va durer aussi longtemps qu'ils n'ont pas réussi à éponger la dette.

**Le sénateur McIntyre :** J'aborde brièvement avec vous la suramende compensatoire. Comme vous le savez, la somme perçue au moyen de la suramende compensatoire n'est pas remise directement à la victime, mais placée dans un fonds spécial.

Aimeriez-vous mieux un système accordant les fonds directement aux victimes individuelles ou aux organisations offrant des services aux victimes ou les deux?

**M. Surprenant :** Je pense que ce serait plus profitable de donner l'argent à des organismes qui viennent en aide aux victimes. Cela aurait besoin d'être structuré. Les gens sont pris dans un dilemme, ils sont pris dans une tempête, ils ont besoin de quelqu'un pour les guider pour les sortir de la tempête. Cela prend des professionnels pour les aider à cheminer.

**Le sénateur Dagenais :** Je vais avoir deux questions, la première pour M. Surprenant. Comment pouvez-vous vous assurer que l'argent qui va être envoyé à la province — on sait que la suramende sera envoyé à la province — entre autres, on va parler du Québec, ne permettrait pas à celle-ci de diminuer ses engagements financiers?

**M. Surprenant :** Je pense que dans un premier temps, le plus important c'est d'être capable d'établir des bonnes relations avec le gouvernement qui, lui, fait la gestion de ces montants pour justement avoir une certaine transparence dans la gestion de ces montants.



**Senator Dagenais:** Here is my second question. I heard someone say that the surcharge was supposed to make offenders responsible for their actions. Ms. Rosenfeldt, would you be able to comment on that?

[English]

**Senator McIntyre:** Thank you, Ms. Rosenfeldt, for your presentation.

[Translation]

**Senator Boisvenu:** Imposing the surcharge may not be the exception, but it affects a minority of criminals. Some provinces have a hard time collecting it. Other provinces, like New Brunswick, do a better job.

Provincial governments should make an effort to find effective ways to collect those significant sums. We are talking about millions of dollars, even several tens of millions.

Would this not be a unique opportunity for Canada to start discussions with the provinces about developing minimum standards for victim assistance?

It makes no sense that a woman who is raped in Nova Scotia receives no support while the system in Quebec or Ontario treats perpetrators very well.

Would passing this bill not be a good opportunity to start discussions with the provinces about developing minimum standards for victim assistance?

[English]

**Ms. Rosenfeldt:** I was reading a quote from Northern Ireland.

Basically, the way I look at it is there has to be some type of reparation by the offender. There has been some controversy with regard to victimless crimes. According to all of the research that I have done, including some of the judges in Ontario, about half of the judges who were interviewed in relation to the 1994 study felt that a victimless crime was a crime, and it was really committed against society. That definitely could be argued by people who are not in support of this bill, and I have heard it in testimony.

However, that is an old argument and has nothing to do with the victim surcharge. That argument has been going on for years in relation to speeding, impaired driving and substance abuse, saying that it only hurts the person ingesting the marijuana or cocaine or whatever it is. That is a real issue to begin with.

I agree with the half of the judges who said that they feel a crime is a crime, and if it is against society, there is a fine on it.

**Le sénateur Dagenais :** Et ma deuxième question, j'ai entendu quelqu'un dire que la suramende devait responsabiliser celui qui a commis l'acte criminel. J'aimerais entendre Mme Rosenfeldt là-dessus.

[Traduction]

**Le sénateur McIntyre :** Merci de votre exposé, madame Rosenfeldt.

[Français]

**Le sénateur Boisvenu :** L'application de la suramende n'est peut-être pas exceptionnelle, mais elle touche une minorité de criminels. La perception, dans certaines provinces, est très défaillante. Certaines provinces, comme le Nouveau-Brunswick, performant mieux.

Il faudrait que les gouvernements provinciaux se donnent la peine de trouver des moyens efficaces de collecter ces sommes qui sont importantes, on parle de plusieurs millions et même de plusieurs dizaines de millions.

Ne serait-ce pas là une occasion unique, pour le Canada, d'amorcer des discussions avec les provinces sur la mise sur pied de standards minimums dans le domaine de l'aide aux victimes?

Il n'est pas normal qu'une femme violée à Terre-Neuve ne reçoive aucun support alors qu'au Québec ou en Ontario, les auteurs de ces crimes sont très bien traités dans le système.

L'adoption de ce projet de loi ne serait-elle pas une bonne occasion d'amorcer des discussions avec les provinces pour établir des standards minimaux dans le domaine de l'aide aux victimes?

[Traduction]

**Mme Rosenfeldt :** Je citais un document de l'Irlande du Nord.

En gros, je considère qu'il faut qu'il y ait une sorte de dédommagement de la part du contrevenant. Les crimes sans victime ont suscité une certaine controverse. Selon tous les travaux que j'ai réalisés, environ la moitié des juges, y compris des juges de l'Ontario, que j'ai rencontrés dans le cadre de mon étude en 1994 considéraient qu'un crime sans victime était un crime qui était en fait commis contre la société. Les opposants au projet de loi pourraient certainement brandir cet argument, et je l'ai entendu au cours des témoignages.

Toutefois, il s'agit d'un vieil argument qui n'a rien à voir avec la suramende compensatoire. Cet argument est évoqué depuis des années en ce qui a trait aux excès de vitesse, à la conduite avec les facultés affaiblies et à la consommation de stupéfiants. Les gens prétendent que celui ou celle qui consomme de la marijuana ou de la cocaïne ne nuit qu'à sa propre personne. C'est premièrement un véritable enjeu.

Je suis d'accord avec la moitié des juges qui ont dit qu'un crime est un crime, et si l'acte criminel est commis contre la société, une amende est imposée.

**The Chair:** Ms. Rosenfeldt, in Ontario, are any of the surcharges going to the Criminal Injuries Compensation Board now?

**Ms. Rosenfeldt:** No. The Criminal Injuries Compensation Board is funded out of the Consolidated Revenue Fund.

**The Chair:** Right, so that has not changed.

**Ms. Rosenfeldt:** No, that has not changed. However, if there is a shortfall, funds will be taken out of the Victims' Justice Fund to make that up. As chair of the board, I had a \$15 million budget, and I had to do my best to try to work within those confines. We never know when a victim will come in to be paid. We just never know, so it fluctuates.

**The Chair:** Please, tighten up those responses because we are running out of time, and we have a few more senators who wish to speak.

This will be a significant fund if you look at the numbers as to what the government failed to collect back in 2001. Do you have any problem with a portion of those funds going to criminal injuries? I am thinking primarily of more adequate compensation, if you will, especially for individuals who suffer catastrophic injuries. There is no ability to address that at the moment.

**Ms. Rosenfeldt:** There is not.

**The Chair:** Would you have any difficulty personally?

**Ms. Rosenfeldt:** I would have no difficulty at all. If the funds were there, I would certainly support that.

**The Chair:** I think you referenced the rather modest funds available in Quebec. I do not know if you have a similar situation. Senator White raised it at our last hearing. I am not sure how extensive this is, and perhaps he could speak to it. It is about police officers and correctional officers getting into the queue for workplace injuries when they are already covered through Workers' Compensation. They are double-dipping, in effect, by going into the queue, through application, at the Criminal Injuries Compensation Board. I do not know if that is happening in your jurisdiction as well. I do not know, Ms. Rosenfeldt, if your organization has even commented on or is aware of that.

**Ms. Rosenfeldt:** I am definitely aware of that. Firemen do it as well, as do people who are incarcerated. Two weeks ago, the U.K. came out with their criminal injuries compensation, and they have taken away that right of prisoners to ask for criminal injuries compensation. They had paid out, I believe, \$76 million for that. It was unbelievable.

**The Chair:** You have not asked the provincial government to review that policy?

**Le président :** Madame Rosenfeldt, en Ontario, est-ce que des fonds provenant de la suramende compensatoire sont actuellement versés à la Commission d'indemnisation des victimes d'actes criminels?

**Mme Rosenfeldt :** Non. Le financement de la Commission d'indemnisation des victimes d'actes criminels provient du Trésor.

**Le président :** D'accord. Cela n'a donc pas changé.

**Mme Rosenfeldt :** Non. Vous avez raison. Cependant, si l'organisme manque de fonds, de l'argent provenant du Fonds de la justice pour les victimes sera transféré. Lorsque je présidais l'organisme, j'avais un budget de 15 millions de dollars, et je devais faire tout mon possible pour essayer de respecter mon budget. Nous ne savons jamais quand nous devons indemniser une victime. Nous ne pouvons tout simplement pas le savoir. Cela fluctue.

**Le président :** Je vous prie de donner de courtes réponses, parce que nous arrivons à la fin de la séance et que d'autres sénateurs aimeraient prendre la parole.

Ce sera un fonds important si nous tenons compte des données au sujet des sommes que le gouvernement n'a pas perçues en 2001. Cela vous dérange-t-il qu'une partie de ces fonds servent à l'indemnisation des victimes d'actes criminels? Je pense principalement à des indemnisations plus appropriées, pour le dire ainsi, en particulier dans le cas de victimes qui ont subi des blessures invalidantes. Nous n'avons actuellement pas la capacité d'aborder cette question.

**Mme Rosenfeldt :** C'est exact.

**Le président :** De votre côté, cela poserait-il un problème?

**Mme Rosenfeldt :** Cela ne me poserait aucun problème. S'il y a des fonds, j'y serai certainement favorable.

**Le président :** Je crois que vous avez fait allusion au peu de fonds disponibles au Québec. Je ne sais pas si vous connaissez une situation semblable. Le sénateur White en a parlé lors de la dernière séance. Je ne suis pas certain de l'ampleur de la situation, et il pourrait nous en parler. Cela concerne les policiers et les agents correctionnels qui demandent des indemnisations à la suite de blessures au travail, alors qu'ils sont déjà couverts par les commissions des accidents de travail. Ils cumulent les prestations en présentant des demandes auprès de la Commission d'indemnisation des victimes d'actes criminels. Je ne sais pas si cela se produit également de votre côté. Je ne sais pas si votre organisme a déjà commenté la situation ou si vous en êtes au courant, madame Rosenfeldt.

**Mme Rosenfeldt :** J'en suis tout à fait au courant. Les pompiers le font également, ainsi que les prisonniers. Il y a deux semaines, le Royaume-Uni a annoncé son programme d'indemnisation des victimes d'actes criminels et a retiré le droit aux prisonniers de présenter une demande à cet effet. Le gouvernement avait versé 76 millions de dollars à ce sujet. C'était incroyable.

**Le président :** Vous n'avez pas demandé au gouvernement provincial d'examiner cette politique, n'est-ce pas?

**Ms. Rosenfeldt:** No, I have not. It has mainly been federal for me right now, but phase two definitely involves provincial.

**The Chair:** Mr. Surprenant, do you have any comment?

**Mr. Surprenant:** No.

**The Chair:** Senator Boisvenu, do you have any questions on the second round?

[*Translation*]

**Senator Boisvenu:** Mr. Surprenant, is that okay?

**Mr. Surprenant:** Yes.

**Senator Joyal:** Mr. Surprenant, I understand that Quebec's National Assembly has a parliamentary committee that is currently hearing from witnesses about the range of benefits. Have you appeared before that committee?

**Mr. Surprenant:** I was there yesterday.

**Senator Joyal:** Could you summarize the key points of the presentation you gave there?

**Mr. Surprenant:** I pretty much presented the same arguments I did today in terms of collateral damage caused by a tragedy, what the families go through, their debts, and so on. They often cannot afford a proper funeral, either because they are not working or because they are in debt for any other reason. So the arguments are very similar.

When a tragedy occurs, families — whether they want to or not — are caught in a storm, where emotions are rushing and everything is called into question. They will often turn to the government for services and have to deal with someone who is also caught in a storm because they do not know what to say.

So I asked that some sort of protocol be implemented so that those dealing with victims can provide consistent information and direct people to the appropriate services. In other words, this is to make sure that victims who are in a storm do not have to face another storm. That was basically the gist of my speech.

**Senator Joyal:** So are you recommending that there be only one information centre for victims to receive advice and clarifications about the various assistance programs offered?

**Mr. Surprenant:** Our association has put together a booklet for victims with all the services, the phone numbers and that kind of information. By directing victims to the appropriate services too, the government and resource people will not add to the trauma of the victims who are caught in a storm and need to be directed to those services as soon as possible.

**Mme Rosenfeldt :** Non. Je me concentre principalement sur le gouvernement fédéral pour l'instant, mais la deuxième phase inclut certainement les provinces.

**Le président :** Monsieur Surprenant, avez-vous un commentaire?

**M. Surprenant :** Non.

**Le président :** Sénateur Boisvenu, avez-vous des questions pour un deuxième tour?

[*Français*]

**Le sénateur Boisvenu :** Monsieur Surprenant, ça va?

**M. Surprenant :** Oui.

**Le sénateur Joyal :** Monsieur Surprenant, je crois comprendre qu'à l'Assemblée nationale, à Québec, il y a un comité parlementaire qui entend actuellement des témoignages au niveau de l'échelle des compensations. Avez-vous comparu devant ce comité?

**M. Surprenant :** J'y étais, hier.

**Le sénateur Joyal :** Est-ce que vous pouvez résumer l'essentiel de la présentation que vous avez faite dans ce contexte?

**M. Surprenant :** C'est essentiellement presque les mêmes arguments que j'ai présentés aujourd'hui au niveau des dommages collatéraux par rapport à un drame, ce que les familles vivent, l'endettement. Ils n'ont souvent pas les moyens d'offrir un enterrement décent, soit par manque de travail ou pour toute autre raison qui peut faire qu'ils sont endettés. On a donc des arguments qui se ressemblent.

Quand arrive un drame, les familles, qu'on le veuille ou non, sont plongées dans une tempête, où les émotions se bousculent et tout est remis en question. Souvent, ils vont s'adresser au gouvernement afin d'obtenir certains services et sont confrontés à quelqu'un qui est dans une tempête lui aussi parce qu'il ne sait pas quoi répondre.

J'ai donc demandé qu'un genre de protocole soit mis sur pied afin que les personnes qui répondent aux victimes puissent pouvoir donner les mêmes informations et orienter les gens vers les bons services. Autrement dit, pour ne pas que les victimes qui sont dans une tempête soient confrontées à une autre tempête. C'est l'essentiel des propos que j'ai tenus.

**Le sénateur Joyal :** Donc vous recommandez qu'il y ait un point unique d'information où les victimes pourraient obtenir des conseils afin de voir clair dans les différents programmes d'aide offerts?

**M. Surprenant :** À l'association, on a mis sur pied un livret que l'on remet aux victimes où tous les services sont répertoriés avec les numéros de téléphone et ce genre de renseignements. Si le gouvernement ou les personnes ressources peuvent réorienter ces gens vers les bons services, on évite de prolonger le traumatisme des victimes par rapport au fait qu'ils sont dans une tempête et on peut les réorienter le plus vite possible vers ces services.

As I said before, we want to develop and expand the services, which is why we need the surcharge.

**Senator Joyal:** Earlier when you were talking about compensation, were you thinking about a form of compensation that would be established according to the SAAQ — the Quebec motor vehicle bureau — standards, or those applied by insurance companies when disasters occur? Do you have any points of comparison to suggest?

**Mr. Surprenant:** Isabelle Gaston said previously that when you have life insurance, if a death occurs due to a criminal act committed by a spouse, the insurance will not apply. That is why we would like to see parity with the compensation offered by automobile insurance, for the reasons I explained earlier. A crime is a crime, whether its commission involves a vehicle or a weapon.

**Senator Joyal:** So, the compensation principles you are proposing are based on a comparison with what already exists in other public programs?

**Mr. Surprenant:** A tragedy generates a lot of costs. Obviously there are funeral costs, but there are also many other related costs. A lot of families lose their homes because of those costs. Often, people have to leave their jobs because they are no longer effective at work and they are dismissed. So that adds a second trauma to everything they have already endured.

It would be important to allow the families to be rehabilitated in a certain way, so that they can continue to live decently. These funds will allow people to take the time that is needed to achieve that. Certainly, each case is different. Some people have both feet on the ground six months later and are ready to go forward, whereas others are still not steady five years later.

What is important, where services are concerned, is to help those people to get back on their feet. Exceptional cases always require more energy, and they are the ones that cost the most. I think those are the cases where it is important to have these funds available to help families obtain the services they need.

**Senator Joyal:** The program cannot be defined in too abstract a manner, as each particular case is different and may require a different approach focused on the needs of the people involved.

How should that management be done? Today we say: a death costs \$2,000, 20 consultations cost so much, et cetera. This seems like a very cold or objective implementation process. Should we set up services to assess those costs?

If I understand what you are saying correctly, there would necessarily have to be an additional service to provide a certain follow-up of the victims and of their reintegration into normal life.

Comme je l'ai déjà dit, on veut développer les services, les élargir et cela explique la nécessité de la suramende.

**Le sénateur Joyal :** Quand vous parliez tantôt de compensations, est-ce que vous pensiez à une forme de compensation qui se définirait selon les normes de la SAAQ ou selon celles appliquées par les compagnies d'assurance lors d'un sinistre? Avez-vous des points de comparaison que vous pourriez nous suggérer?

**M. Surprenant :** Isabelle Gaston a déjà dit que lorsque vous contractez une assurance-vie, si un décès survient suite à un acte criminel commis par un conjoint, l'assurance ne s'appliquera pas. C'est pour cette raison qu'on aimerait qu'il y ait une parité avec les compensations offertes par l'assurance-automobile pour les raisons que je vous ai expliquées tantôt. Un crime c'est un crime, que ce soit suite à un accident avec un véhicule automobile ou une arme à feu.

**Le sénateur Joyal :** Les principes de compensation que vous proposez sont basés sur la comparaison de ce qui existe déjà dans d'autres programmes publics?

**M. Surprenant :** Un drame génère beaucoup de frais. Il y a évidemment les frais funéraires, mais aussi tous les autres frais inhérents à ce drame. Beaucoup de familles vont perdre leur maison à cause de ces frais. Souvent, les gens doivent laisser leur emploi parce qu'ils ne sont pas efficaces au travail et ils sont alors remerciés. C'est donc un deuxième traumatisme qui s'ajoute à tout cela.

Permettre aux familles de se réhabiliter d'une certaine façon afin de pouvoir de continuer à vivre de façon décente, c'est important. Ces sommes vont permettre de prendre le temps nécessaire pour y arriver. C'est certain que chaque cas est différent. Certaines personnes ont les deux pieds sur terre après six mois et sont prêtes à foncer alors que d'autres ne le sont toujours pas après cinq ans.

Ce qui est important, par exemple au niveau des services, c'est justement d'aider ces gens à se remettre sur pied. C'est toujours les cas d'exception qui demandent le plus d'énergie et c'est ceux qui coûtent le plus cher. Je pense que c'est là où il est important d'avoir ces sommes pour aider ces familles à obtenir les services dont elles ont besoin.

**Le sénateur Joyal :** Le programme ne peut pas être défini de façon abstraite par rapport aux cas particuliers, puisque chaque cas est une histoire différente et peut demander une approche plus précise sur les besoins des personnes en cause.

Comment cette gestion devrait-elle se faire? Aujourd'hui on dit : un décès vaut 2000 \$, 20 consultations valent tant, et cetera. Cela me semble appliqué de façon très froide ou objective. Devrait-on mettre sur pied des services pour évaluer ces frais?

Si je comprends bien ce que vous nous dites, il faudrait nécessairement qu'il y ait un service additionnel qui puisse assurer une certaine forme de suivi de la victime et de sa réintégration dans le cours normal de la situation.

**Mr. Surprenant:** Concerning the number of victims in Quebec — in Canada, I believe the figure is 1,000 per year. Given that number, we could almost personalize the service. Do you see what I mean?

**Senator Joyal:** Totally.

[*English*]

**Ms. Rosenfeldt:** Absolutely, this is the time. My understanding as well in relation to judges not levying the fine surcharge and why it is better in some provinces than in others is because in some of the provinces, where they take the time and do an annual report, as long as the judges know that the money is actually going into the dedicated victim fine surcharge as per the legislation, there is a much better response. I know that in Ontario that was one of the biggest reasons. Absolutely, this is a good time; again, phase two.

[*Translation*]

**Mr. Surprenant:** Given that there are 1,000 cases per year, we could almost personalize the service. As I was saying earlier, I think it could almost be said that over the past years the services provided to victims have been embryonic. We are learning gradually as we go along and expanding things accordingly. I think that we also have to maintain good will in all of this.

**Senator Joyal:** Thank you.

[*English*]

**The Chair:** This will be the final question.

[*Translation*]

**The Chair:** Thank you both for your appearance and your assistance with the committee's deliberations.

We will adjourn until Wednesday, April 17, to continue our deliberation on Bill C-37.

(The committee adjourned.)

**M. Surprenant :** En ce qui concerne le nombre de victimes au Québec — au Canada, je crois que c'est 1 000 cas par année. À ce nombre, on peut presque personnaliser le service. Est-ce que vous comprenez ce que je veux dire?

**Le sénateur Joyal :** Tout à fait.

[*Traduction*]

**Mme Rosenfeldt :** Absolument; c'est le moment. En ce qui a trait à certains juges qui n'imposent pas de suramende compensatoire et à ce qui explique pourquoi c'est mieux dans certaines provinces, soit celles qui prennent le temps de rédiger un rapport annuel, les juges y sont beaucoup plus enclins s'ils savent que l'argent va vraiment à ladite suramende compensatoire prévue dans la loi. Je sais que c'était l'une des principales raisons en Ontario. Bref, c'est évidemment le bon moment. Encore une fois, la phase deux.

[*Français*]

**M. Surprenant :** À 1 000 cas par année, on peut presque personnaliser le service. Comme je vous disais tantôt, en ce qui concerne les services offerts aux victimes, on peut presque dire que depuis les dernières années on est embryonnaires. On apprend au fur et à mesure et on élargit au fur et à mesure. Je crois qu'il faut aussi garder la bonne volonté dans tout ça.

**Le sénateur Joyal :** Merci.

[*Traduction*]

**Le président :** Ce sera la dernière question.

[*Français*]

**Le président :** Merci à vous deux de votre présence et de votre aide dans le cadre de nos délibérations.

Nous poursuivrons nos délibérations concernant le projet de loi C-37 le mercredi 17 avril.

(La séance est levée.)

## WITNESSES

### Monday March 25, 2013

#### *Justice Canada:*

Donald Piragoff, Senior Assistant Deputy Minister;  
Karen Audcent, Senior Counsel, Criminal Law Policy Section.

#### *Office of the Privacy Commissioner of Canada:*

Chantal Bernier, Assistant Privacy Commissioner;

Patricia Kosseim, Senior General Counsel, Director General.

#### *Canadian Council of Criminal Defence Lawyers:*

Russell Silverstein, Representative.

#### *Canadian Civil Liberties Association:*

Michael Rosenberg, Legal counsel.

#### *Canadian Association of Chiefs of Police:*

Warren Lemcke, Deputy Chief Constable, Vancouver Police Department (by video conference).

### Tuesday, March 26, 2013

#### *Justice Canada:*

Carole Morency, Acting Director General and Senior General Counsel, Criminal Law Policy Section;  
Karen Audcent, Senior Counsel, Criminal Law Policy Section.

### Wednesday, March 27, 2013

#### *Office of the Federal Ombudsman for Victims of Crime:*

Sue O'Sullivan, Federal Ombudsman for Victims of Crime.

#### *Victims of Violence Canadian Centre for Missing Children :*

Sharon Rosenfeldt, President.

#### *Association of Families of Persons Assassinated or Disappeared:*

Michel Surprenant, President.

## TÉMOINS

### Le lundi 25 mars 2013

#### *Justice Canada :*

Donald Piragoff, sous-ministre adjoint principal;  
Karen Audcent, avocate-conseil, Section de la politique en matière de droit pénal.

#### *Commissariat à la protection de la vie privée du Canada :*

Chantal Bernier, commissaire adjointe à la protection de la vie privée;

Patricia Kosseim, avocate générale principale, directrice générale.

#### *Conseil canadien des avocats de la défense :*

Russell Silverstein, représentant.

#### *Association canadienne des libertés civiles :*

Michael Rosenberg, conseiller juridique.

#### *Association canadienne des chefs de police :*

Warren Lemcke, chef de police adjoint, Service de police de Vancouver (par vidéoconférence).

### Le mardi 26 mars 2013

#### *Justice Canada :*

Carole Morency, directrice générale et avocate générale principale par intérim, Section de la politique en matière de droit pénal.  
Karen Audcent, avocate-conseil, Section de la politique en matière de droit pénal.

### Le mercredi 27 mars 2013

#### *Bureau de l'ombudsman des victimes d'actes criminels :*

Sue O'Sullivan, ombudsman fédérale des victimes d'actes criminels.

#### *Victims of Violence Canadian Centre for Missing Children :*

Sharon Rosenfeldt, présidente.

#### *Association des familles de personnes assassinées ou disparues :*

Michel Surprenant, président.