

**EVIDENCE**

OTTAWA, Monday, May 25, 2026

The Standing Senate Committee on Human Rights met with videoconference this day at 4 p.m. [ET] to study Bill C-9, An Act to amend the Criminal Code (hate propaganda, hate crime and access to religious or cultural places).

**Senator Paulette Senior** (*Chair*) in the chair.

[*English*]

**The Chair:** Good afternoon, senators. I begin by acknowledging that the land on which we gather is on the traditional, ancestral and unceded territory of the Anishinaabe Algonquin Nation.

My name is Paulette Senior, a senator from Ontario and chair of this committee.

I now invite senators to introduce themselves, starting with our deputy chair.

**Senator Bernard:** Hello. I am Wanda Thomas Bernard, a senator from Nova Scotia, Mi'kmaq territory.

**Senator McPhedran:** Good afternoon. Marilou McPhedran, independent senator from Manitoba, Treaty 1 territory, homeland of the Red River Métis Nation.

**Senator Arnot:** Good afternoon. I am David Arnot. I'm a senator from Saskatchewan.

**Senator Karetak-Lindell:** Nancy Karetak-Lindell, senator for Nunavut.

[*Translation*]

**Senator Arnold:** Good afternoon. Dawn Arnold from New Brunswick.

[*English*]

**Senator K. Wells:** Kristopher Wells, Alberta, Treaty 6 territory.

**Senator Ince:** Tony Ince, Nova Scotia.

**Senator Ataullahjan:** Salma Ataullahjan, Ontario.

**The Chair:** Thank you, senators, and welcome. Welcome to all those who are following our deliberations.

Today, our committee is continuing its study on Bill C-9, An Act to amend the Criminal Code (hate propaganda, hate crime and access to religious or cultural places).

**TÉMOIGNAGES**

OTTAWA, le lundi 25 mai 2026

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne se réunit aujourd'hui, à 16 heures (HE), avec vidéoconférence, pour étudier le projet de loi C-9, Loi modifiant le Code criminel (propagande haineuse, crime haineux et accès à des lieux religieux ou culturels).

**La sénatrice Paulette Senior** (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**La présidente :** Bonjour, sénateurs. Je tiens tout d'abord à rappeler que le lieu où nous nous réunissons se trouve sur le territoire traditionnel, ancestral et non cédé de la nation algonquine anishinabe.

Je m'appelle Paulette Senior, je suis sénatrice de l'Ontario et présidente de ce comité.

J'invite maintenant les sénateurs à se présenter, en commençant par notre vice-présidente.

**La sénatrice Bernard :** Bonjour. Je m'appelle Wanda Thomas Bernard, sénatrice de la Nouvelle-Écosse, sur le territoire Mi'kmaq.

**La sénatrice McPhedran :** Bonjour. Je m'appelle Marilou McPhedran, sénatrice indépendante du Manitoba, sur le territoire du Traité n° 1, patrie de la nation métisse de la rivière Rouge.

**Le sénateur Arnot :** Bonjour. Je m'appelle David Arnot. Je suis sénateur de la Saskatchewan.

**La sénatrice Karetak-Lindell :** Nancy Karetak-Lindell, sénatrice du Nunavut.

[*Français*]

**La sénatrice Arnold :** Bonjour. Dawn Arnold, du Nouveau-Brunswick.

[*Traduction*]

**Le sénateur K. Wells :** Kristopher Wells, de l'Alberta, territoire du Traité n° 6.

**Le sénateur Ince :** Tony Ince, de la Nouvelle-Écosse.

**La sénatrice Ataullahjan :** Salma Ataullahjan, de l'Ontario.

**La présidente :** Merci, sénateurs et sénatrices, et bienvenue. Bienvenue à tous ceux qui suivent nos délibérations.

Aujourd'hui, notre comité poursuit son étude du projet de loi C-9, Loi modifiant le Code criminel (propagande haineuse, crime haineux et accès à des lieux religieux ou culturels).

Before we welcome our witnesses, I would like to provide a content warning for this meeting. The sensitive topics covered today may be triggering for people in the room with us as well as for those watching and listening to the broadcast. Mental health support for all Canadians is available by phone and text at 988. For those in Ottawa, a crisis line at 613-722-6914 is available.

Senators and parliamentary employees are also reminded that the Senate's Employee and Family Assistance Program is available to them and that a dedicated phone line has been set up for this session. These phone numbers are provided in handouts around the room.

This afternoon, we will have four panels. For our first hour, we have the pleasure of welcoming back officials from the Department of Justice: Kristen Ali, Manager and Senior Counsel, Criminal Law Policy Section; Joanna Wells, Senior Counsel and Team Lead, Criminal Law Policy Section; and Marianne Breese, Counsel, Criminal Law Policy Section. Welcome to you all.

We will now proceed right away to questions from senators. You have five minutes for your question, and that includes the answer. I will begin by acknowledging Senator Bernard.

**Senator Bernard:** Thank you all for being back with us today.

I have a question in follow-up to a question that came up last week. We had a panel of Indigenous witnesses who indicated that there was not adequate consultation with First Nations, Inuit and Métis communities in the development of Bill C-9. Can you speak to this gap and comment on the potential amendment of including residential school denialism to this bill?

**Marianne Breese, Counsel, Criminal Law Policy Section, Department of Justice Canada:** Thank you for the question, senator.

I will start by saying that the engagement process is a long-standing one. The bill reflects a lot of the feedback received in Bill C-63. Once the bill was tabled, there were many technical briefings with stakeholders, as well as with Indigenous partners. There were follow-up meetings to hear more from our Indigenous partners on various proposed amendments to the bill. The department has and continues to be very open to hearing from Indigenous partners on amendments. There was also an engagement session in January that was hosted by the minister.

Avant d'accueillir nos témoins, je souhaite prévenir que les sujets sensibles traités à la réunion d'aujourd'hui pourraient être source de stress pour les personnes présentes dans la salle avec nous, ainsi que pour celles qui regardent et écoutent la diffusion. Une aide en santé mentale est offerte à tous les Canadiens par téléphone et par texto au 988. Les personnes qui se trouvent à Ottawa peuvent composer le 613-722-6914, qui est une ligne d'écoute.

Nous rappelons aussi aux sénateurs et aux employés du Parlement que le Programme d'aide aux employés et à leur famille du Sénat est à leur disposition et qu'une ligne téléphonique dédiée a été mise en place pour cette réunion. Ces numéros de téléphone figurent sur les documents disposés dans la salle.

Cet après-midi, nous recevrons quatre groupes de témoins. Pour notre première heure, nous avons le plaisir d'accueillir de nouveau des représentantes du ministère de la Justice, c'est-à-dire Kristen Ali, gestionnaire et avocate-conseil, Section de la politique en matière de droit pénal; Joanna Wells, avocate-conseil et cheffe d'équipe, Section de la politique en matière de droit pénal; et Marianne Breese, avocate, Section de la politique en matière de droit pénal. Bienvenue à vous toutes.

Nous allons passer tout de suite aux questions des sénateurs. Vous disposez de cinq minutes pour votre question, réponse comprise. Je donnerai d'abord la parole à la sénatrice Bernard.

**La sénatrice Bernard :** Merci à vous toutes d'être revenues aujourd'hui.

J'ai une question qui fait suite à une question posée la semaine dernière. Nous avons reçu un groupe de témoins autochtones qui ont mentionné qu'il n'y a pas eu de réelles consultations avec les communautés des Premières Nations, des Inuits et des Métis au cours de l'élaboration du projet de loi C-9. Pouvez-vous nous expliquer cette lacune et nous dire ce que vous pensez de l'amendement potentiel visant à inclure le négationnisme des pensionnats indiens dans ce projet de loi?

**Marianne Breese, avocate, Section de la politique en matière de droit pénal, ministère de la Justice Canada :** Je vous remercie de votre question, sénatrice.

Je commencerai par dire que le processus de consultation est en place depuis longtemps. Le projet de loi tient compte de bon nombre des commentaires reçus au sujet du projet de loi C-63. Une fois le projet de loi déposé, il y a eu beaucoup de séances d'information techniques avec les parties prenantes et avec les partenaires autochtones. Des réunions de suivi ont été organisées pour que nos partenaires autochtones puissent exprimer davantage leur avis sur différents amendements proposés au projet de loi. Le ministère est et sera toujours prêt à entendre les commentaires des partenaires autochtones sur les amendements. Une séance de consultation, présidée par le ministre, a également eu lieu en janvier.

Now, I believe you asked about a potential offence to address residential school denialism. The government recognizes that there is a strong interest in this type of provision. I understand that there was a private member's bill to this effect. I think, at this point, it would be up to the Senate committee to consider whether such an offence can and should be included in this bill.

Would you like to add anything to that?

**Joanna Wells, Senior Counsel and Team Lead, Criminal Law Policy Section, Department of Justice Canada:** No, thank you.

**Senator Bernard:** Thank you. If I'm interpreting your response correctly, you're saying that you feel there was adequate consultation with First Nations, Métis and Inuit communities, not just in the development of this bill, but the precursor to it as well. Do I have that correct?

**Ms. Breese:** I would say that there has been engagement focused after the tabling of the bill. There has been a strong willingness and commitment to continue to hear from Indigenous partners since the bill has been tabled, and that has been ongoing.

I should also note that we have been sending information and newsletters on criminal law priorities for the department, including in relation to this bill, and that we support ongoing engagement in this matter.

**Senator Bernard:** Thank you. I'll ask my next question. Hopefully, you'll have time to answer.

One of the other things we heard last week from a number of panels was about the potential addition of other hate symbols, especially the noose as a symbol of hate and a tool of violence used against Black Canadians.

Would you recommend expanding the list to include the noose?

**Ms. Breese:** Thank you for the question. If I can respectfully reframe it because I cannot make a recommendation. What I can speak to is that the symbols that are currently included — it is a more limited list — are advanced on the basis of three general criteria: Are they clearly identifiable? Are they harmful? Are they low value from a freedom-of-expression perspective in terms of do they contribute to public discourse?

This is why the bill identifies certain categories of statement: the two Nazi symbols as well as symbols that are principally used by or principally associated with listed entities.

Je crois que vous avez posé une question sur une éventuelle infraction visant à lutter contre le négationnisme des pensionnats indiens. Le gouvernement sait que ce type de disposition suscite un vif intérêt. Il me semble qu'un projet de loi d'initiative parlementaire a été déposé en ce sens. Je pense qu'à ce stade, il appartiendrait au comité sénatorial de déterminer si une telle infraction peut et doit être incluse dans ce projet de loi.

Souhaitez-vous ajouter quelque chose à ce sujet?

**Joanna Wells, avocate-conseil et cheffe d'équipe, Section de la politique en matière de droit pénal, ministère de la Justice Canada :** Non, merci.

**La sénatrice Bernard :** Merci. Si j'interprète correctement votre réponse, vous dites que vous estimez que les communautés des Premières Nations, des Métis et des Inuits ont été suffisamment consultées, non seulement au cours de l'élaboration du projet de loi, mais aussi à l'étape précédente. Ai-je bien compris?

**Me Breese :** Je dirai que des consultations ont eu lieu de façon ciblée après le dépôt du projet de loi. Depuis le dépôt du projet de loi, il y a une ferme volonté et un réel engagement à continuer d'écouter les partenaires autochtones, et cela ne date pas d'hier.

Je soulignerai aussi que nous avons communiqué des renseignements et envoyé des bulletins sur les priorités du ministère en matière de droit pénal, y compris en ce qui concerne ce projet de loi, et que nous sommes favorables à la poursuite du dialogue sur cette question.

**La sénatrice Bernard :** Merci. Je vais poser ma question suivante. J'espère que vous aurez le temps d'y répondre.

La semaine dernière, des témoins nous ont, entre autres, parlé de l'ajout potentiel d'autres symboles haineux, notamment du nœud coulant en tant que symbole haineux et instrument de violence utilisé contre les Noirs canadiens.

Recommanderiez-vous d'ajouter le nœud coulant à la liste?

**Me Breese :** Je vous remercie de cette question. Si vous le permettez, je la reformulerai, car je ne peux rien recommander. Ce que je peux dire, c'est que les symboles actuellement inclus — il s'agit d'une liste plus limitée — sont retenus sur la base de trois critères généraux : sont-ils clairement identifiables? Sont-ils préjudiciables? Ont-ils une faible valeur du point de vue de la liberté d'expression, c'est-à-dire pour ce qui est de contribuer au débat public?

C'est pourquoi le projet de loi mentionne certaines catégories de déclarations : les deux symboles nazis ainsi que les symboles qui sont principalement utilisés par des entités inscrites ou qui y sont associés.

The current list is a starting point. The minister has indicated an interest in potentially exploring other symbols, including as well a process for doing so. Again, if there were consideration to do so, there would be criteria along the same lines as the symbol being clearly identifiable, harmful and low value from a freedom-of-expression perspective.

**Senator Bernard:** Certainly, the witnesses we heard from last week would argue that the noose meets all of those criteria. Could you see space for adding to that list at this point, say with an amendment?

**Ms. Breese:** Again, if there is interest in advancing that. I think what I'm hearing, senator, is that, based on your assessment of the testimony, those criteria would be met; then it would be for the Senate to advance such an amendment to the extent that you see it fitting with the purpose of the bill, the purpose of the offence from a policy perspective, yes.

**Senator Bernard:** Thank you.

**The Chair:** Thank you. Just a quick follow-up on that, if you might, Ms. Breese or your colleagues. Were these two areas, in terms of residential school denialism and the addition of the noose, issues that were heard during the House of Commons committee deliberations?

**Ms. Breese:** Yes. Both issues were raised and discussed during the Justice Committee deliberations on the bill.

**The Chair:** Great. Thank you very much.

**Senator Ataullahjan:** Thank you for appearing before us. The primary flashpoint with Bill C-9 appears to be the removal of the good faith religious belief defence. What does this amendment practically achieve in terms of increasing protection against hate crimes?

**Ms. Breese:** Thank you for your question.

This amendment was not put forward by the government. As you all know, it's something that was advanced by the House of Commons.

**Senator Ataullahjan:** But it is accepted by the government.

**Ms. Breese:** As the bill was adopted at third reading, the effect of that amendment would be to repeal a defence that is currently available to the wilful promotion of hatred offences

La liste actuelle est un point de départ. Le ministre s'est déclaré intéressé par l'étude éventuelle d'autres symboles, y compris par la mise en place d'un processus à cette fin. Encore une fois, si l'on envisageait de le faire, les critères iraient dans le même sens : le symbole doit être clairement identifiable, préjudiciable et de faible valeur du point de vue de la liberté d'expression.

**La sénatrice Bernard :** En tout cas, les témoins que nous avons entendus la semaine dernière feraient valoir que le nœud coulant répond à tous ces critères. Voyez-vous une possibilité d'ajouter des éléments à cette liste à ce stade, par exemple au moyen d'un amendement?

**Me Breese :** Encore une fois, si l'on souhaite aller dans ce sens. Je crois comprendre, sénatrice, que, d'après votre évaluation des témoignages, il satisferait à ces critères. Il appartiendrait alors au Sénat de proposer un tel amendement, dans la mesure où vous le jugez conforme à l'objet du projet de loi et à l'objectif de l'infraction d'un point de vue stratégique, oui.

**La sénatrice Bernard :** Merci.

**La présidente :** Merci. Juste une petite question complémentaire à ce sujet, si vous voulez bien y répondre, maître Breese ou vos collègues. Ces deux questions, relatives au négationnisme des pensionnats indiens et à l'ajout du nœud coulant, ont-elles été examinées pendant les délibérations du comité de la Chambre des communes?

**Me Breese :** Oui. Toutes deux ont été soulevées et débattues durant les délibérations du Comité de la justice sur le projet de loi.

**La présidente :** Parfait. Merci beaucoup.

**La sénatrice Ataullahjan :** Je vous remercie de votre présence au comité. La suppression de la défense fondée sur les croyances religieuses de bonne foi semble être le principal problème que pose le projet de loi C-9. Qu'apporte concrètement cet amendement pour ce qui est de renforcer la protection contre les crimes haineux?

**Me Breese :** Je vous remercie de votre question.

Cet amendement n'a pas été proposé par le gouvernement. Comme vous le savez tous, il a été présenté par la Chambre des communes.

**La sénatrice Ataullahjan :** Mais le gouvernement l'a accepté.

**Me Breese :** Comme le projet de loi a été adopté en troisième lecture, cet amendement aurait pour effet de supprimer une défense existant actuellement pour les infractions de fomentation

against an identifiable group and also the equivalent offence for the wilful promotion of anti-Semitism offences.

With the repeal, the concern has been what the effects are. I think that has been articulated clearly by the government during the House of Commons deliberations as well as by witnesses last week. The offence has such a high threshold to meet in terms of being “wilful” — the intentional promotion of hatred. Hatred is a high threshold, can note vilification and detestation, and it has to be toward an identifiable group. It has to not be in private communication. All of those steps narrow the conduct that can be captured by the offence.

When we say it would be a good-faith religious expression, it is not consistent with all of those high thresholds. That good faith would negate the wilful promotion of hatred. The effect of removing it, in a sense, would be redundant because the offence already offers protection to the concerns that have been raised. The offence does not criminalize any religious expression. It doesn't criminalize the reading of scripture in public. Everything has to be understood within the broader offence that this expression is used to promote intentional hatred against a group.

Would you like me to go into the “for greater certainty” clause or just stop there, senator? Is that helpful?

**Senator Ataullahjan:** One of the criticisms that we've been hearing from Canadians through email, phone calls and in conversations with the public is that the language in this bill is really vague and open to interpretation. It's clear that religious groups are very concerned about removing this defence.

If this defence is left in the Criminal Code, would it make a material difference in preventing the prosecution of hate crimes?

**Ms. Breese:** Maybe I can address that in two parts, senator.

With respect to the concerns of the effects, I've just spoken to how the offence really circumscribes the scope of conduct and wouldn't capture the conduct concerned. To reinforce that understanding, the bill now includes a “for greater certainty” clause that would make clear that expression, whether on religious topics, political topics, and any topics relating to public interest would not be captured by the offence if it's not expressed to willfully promote hatred. There's a safeguard and clarification. The safeguard is the offence. The clarification is provided in that for greater certainty clause.

volontaire de la haine contre un groupe identifiable, ainsi que les infractions équivalentes de fomentation volontaire de l'antisémitisme.

Or, on se demande quels effets auraient la suppression de cette défense. Je pense que le gouvernement a posé la question clairement au cours des débats à la Chambre des communes, et des témoins l'ont également posée la semaine dernière. L'infraction, pour être « volontaire » — c'est-à-dire pour qu'il y ait fomentation intentionnelle de la haine —, doit répondre à un critère très élevé. La haine est un critère très élevé, elle peut inclure la calomnie et la détestation, et elle doit être dirigée contre un groupe identifiable. Elle ne doit pas faire partie d'une communication privée. Tous ces éléments limitent les comportements qui peuvent être visés par l'infraction.

Lorsque nous disons qu'il s'agit d'une expression religieuse de bonne foi, ce n'est pas compatible avec tous ces critères élevés. Cette bonne foi annulerait la fomentation volontaire de la haine. La suppression de cette disposition aurait, d'une certaine façon, un effet redondant, car l'infraction offre déjà une protection contre les préoccupations qui ont été soulevées. L'infraction ne criminalise aucune expression religieuse. Elle ne criminalise pas la lecture des Écritures en public. Tout doit être compris dans le cadre plus général de l'infraction selon lequel cette expression est utilisée pour fomenter volontairement la haine contre un groupe.

Souhaitez-vous que je parle de la disposition commençant par « il est entendu que » ou que je m'arrête là, sénatrice? Est-ce utile?

**La sénatrice Ataullahjan :** L'une des critiques dont nous font part les Canadiens par courriel, au téléphone et dans des conversations avec le public est que le libellé de ce projet de loi est vraiment vague et sujet à interprétation. Il est évident que les groupes religieux sont très préoccupés par la suppression de cette défense.

Si cette défense est maintenue dans le Code criminel, cela empêchera-t-il concrètement les poursuites pour crimes haineux?

**Me Breese :** Je répondrai à cette question en deux parties, sénatrice.

En ce qui concerne les préoccupations relatives aux effets, je viens d'expliquer comment l'infraction circonscrit réellement la portée du comportement et ne vise pas le comportement en question. Pour que ce soit encore plus clair, le projet de loi comprend maintenant une disposition commençant par « il est entendu que » qui précise que les propos, qu'ils portent sur des sujets religieux ou politiques ou sur tout autre sujet d'intérêt public, ne seront pas visés par l'infraction s'ils ne sont pas tenus dans le but de fomenter volontairement la haine. Il y a là une garantie et une clarification. La garantie réside dans l'infraction. La clarification est fournie par cette disposition commençant par « il est entendu que ».

If the defence was repealed, is there an effect of keeping it in? I understand that concerns were expressed that keeping it in created confusion as to what was actually protected and what speech was exempted from the offence. To the extent that that offence was contributing to misunderstanding the scope of the offence and perhaps influencing law enforcement decisions on whether to proceed or not on charges, I understand that the repeal of the defence was to address those operational concerns.

Again, I want to reiterate that, in doing so, by repealing it, the safeguards are still there through the offence, and to help address some of the misunderstandings about it, the “for greater certainty” clause was added to provide reassurance and a shared understanding of what the effect is.

**The Chair:** The clarification clause seems to be causing confusion based on some of the testimonies that we heard last week from several witnesses, particularly religious leader witnesses. Did you expect that to happen?

**Ms. Breese:** Thank you for the question, senator.

I think that this is a very complex area of law. I think whenever we legislate hate, there are going to be many different views and different understandings. This clause is meant to make clear the scope of the offence. I understand that maybe what is needed is not so much a change in the law, but supportive guidance material, training and communication to further explain what the effect is. This clause, what it does, is to make clear that any expression that’s enumerated there will not be caught by the offence unless it is intentionally expressed or made to promote hatred against an identifiable group. That is the purpose and scope of that “for greater certainty” clause.

**The Chair:** Thank you.

**Senator Arnold:** Thank you for coming back.

I really wanted to ask about symbols in consultation, as the vice-chair did. One thing that keeps striking me over and over again with this is the devil is in the details. For many of the witnesses we heard from, I think it was generally positive. There’s a realization that something needs to be done. We’re all taking hate speech very seriously.

As people who have worked in the sector for a long period of time, what is the follow-up? How do we measure this? After it becomes part of the law, how do we ensure that all the things that the minister said — education, the judiciary, the police, even

Si la défense est supprimée, y a-t-il un intérêt à la conserver? Je comprends que certains aient dit craindre que son maintien créait une confusion quant à ce qui était réellement protégé et aux discours qui seraient exemptés de l’infraction. Dans la mesure où cette infraction contribuait à une mauvaise compréhension de sa portée et influençait peut-être les décisions des forces de l’ordre pour ce qui est de porter ou pas des accusations, je comprends que la suppression de la défense visait à répondre à ces préoccupations opérationnelles.

Je tiens à répéter que, même en supprimant cette défense, les garanties sont toujours en place du fait de l’infraction elle-même, et pour aider à dissiper certains malentendus à ce sujet, la disposition commençant par « il est entendu que » a été ajoutée, afin de rassurer sur l’effet de la suppression de la défense et d’en avoir une compréhension commune.

**La présidente :** La disposition intitulée « Précisions » semble être source de confusion, d’après ce que nous ont dit plusieurs témoins la semaine dernière, notamment des chefs religieux. Vous attendiez-vous à cela?

**Me Breese :** Je vous remercie de votre question, sénatrice.

Je pense qu’il s’agit d’un domaine juridique très complexe. Il me semble que, chaque fois que nous légiférons sur la haine, il ne manque pas de points de vue et d’interprétations différentes. Cette disposition vise à préciser la portée de l’infraction. Je comprends que nous n’avons peut-être pas tant besoin d’une modification de la loi que de directives à l’appui, de formation et de communication pour expliquer plus en détail quel en est l’effet. Cette disposition a pour effet de préciser que toute expression qui y est énumérée ne sera pas visée par l’infraction, à moins qu’elle ne soit exprimée intentionnellement ou dans le but de fomenter la haine contre un groupe identifiable. Tel est l’objet et la portée de la disposition commençant par « il est entendu que ».

**La présidente :** Merci.

**La sénatrice Arnold :** Je remercie les témoins d’être revenues.

Je tenais vraiment à poser des questions sur les symboles en consultation, comme l’a fait la vice-présidente. Une chose qui ne cesse de me frapper à ce sujet, c’est que ce sont les détails qui posent problème. Pour bon nombre des témoins que nous avons entendus, je pense que c’était généralement positif. Il y a une prise de conscience qu’il faut faire quelque chose. Nous prenons tous très au sérieux les discours haineux.

Selon vous, qui travaillez depuis longtemps dans ce secteur, quel sera le suivi? Comment mesurerons-nous les résultats? Une fois que cela fera partie de la loi, comment nous assurerons-nous que tout ce que le ministre a dit — l’éducation, le système

from an online harms perspective — actually get done so that we do well and we will not have unintended consequences with this?

**Ms. Breese:** Thank you for your question.

I guess right out of the gate, I would like to say that some of the follow-up action is not within the responsibility of the federal government. Obviously, we will always work with provincial partners, community groups and so forth to make sure the bill is well implemented.

One of the proposed offences, a new hate crime offence, would assist all levels of government, police and prosecutors to better understand how hate crimes are happening across the country, when they're happening, and how they're treated in the judicial system because they will be tracked differently now, categorized for hate crime reporting purposes.

I might not be able to speak to all of how that will be operationalized, but at least we will have a better measure of hate crimes in Canada. That's one way.

We have existing federal and provincial fora, where we work with our partners on criminal law issues, criminal law reforms, as well as implementation, like supports for law enforcement. That's not just in the legal sphere. We also have enforcement fora. Those are platforms where we continue to work to make sure that, collectively across the country, we do support proper implementation of the law.

In terms of investments, lastly, I can point to Canada's Action Plan on Combatting Hate. I think there was \$1.5 million earmarked specifically for partners to develop training for prosecutors and to raise awareness of the judiciary on the unique nature of hate crimes.

**Senator Arnold:** Thank you.

**Senator Ince:** Thank you all for being here. After hearing testimony from the law enforcement agency, they highlighted two recommendations, specifically: The creation of specialized hate crime units in the provinces and municipal police forces and providing training and resources to law enforcement to ensure proper implementation of the bill in a way that does not obstruct freedom of expression. What are your thoughts?

**Ms. Breese:** I think it speaks to the importance of how creating a law is one thing, but operationalizing it is key to its success. There are already several hate crime units. I think we

judiciaire, la police, même du point de vue des préjudices en ligne — soit réellement mis en œuvre, afin d'obtenir de bons résultats et de ne pas avoir de conséquences indésirables?

**Me Breese :** Je vous remercie de votre question.

Je tiens tout d'abord à préciser que certaines des mesures de suivi ne sont pas du ressort du gouvernement fédéral. Évidemment, nous collaborerons toujours avec nos partenaires provinciaux et les groupes communautaires et autres pour faire en sorte que le projet de loi soit correctement mis en œuvre.

L'une des infractions proposées, une nouvelle infraction de crime haineux, aiderait tous les paliers de gouvernement, la police et les procureurs à mieux comprendre comment les crimes haineux se produisent dans tout le pays, quand ils se produisent et comment ils sont traités dans le système judiciaire, car ils feront l'objet d'un suivi différent et seront classés aux fins de signalement de crimes haineux.

Je ne suis peut-être pas en mesure de vous expliquer en détail comment cela sera mis en œuvre, mais au moins, nous aurons une meilleure idée des crimes haineux au Canada. C'est une façon de procéder.

Il existe des instances fédérales et provinciales au sein desquelles nous travaillons avec nos partenaires sur les questions de droit pénal, les réformes du droit pénal, ainsi que la mise en œuvre, avec, par exemple, les soutiens aux forces de l'ordre. Cela ne se limite pas à la sphère juridique. Nous avons aussi des groupes sur l'application de la loi. Ce sont des plateformes où nous continuons de travailler pour nous assurer que, collectivement, dans tout le pays, nous soutenons la bonne mise en œuvre de la loi.

En ce qui concerne les investissements, enfin, je peux citer le Plan d'action canadien de lutte contre la haine. Je crois qu'une enveloppe de 1,5 million de dollars a été réservée expressément aux partenaires pour élaborer des formations destinées aux procureurs et sensibiliser la magistrature à la nature particulière des crimes haineux.

**La sénatrice Arnold :** Merci.

**Le sénateur Ince :** Je vous remercie toutes de votre présence aujourd'hui. Nous avons entendu le témoignage du service de police qui a formulé deux recommandations précises appelant à créer, dans les forces de police provinciales et municipales, des unités spécialisées dans la lutte contre les crimes haineux et à fournir des formations et des ressources aux forces de l'ordre, afin de garantir la bonne mise en œuvre du projet de loi de manière à ne pas entraver la liberté d'expression. Qu'en pensez-vous?

**Me Breese :** Je pense que cela montre combien élaborer une loi est une chose, mais la mettre en œuvre est essentiel à son succès. Il existe déjà plusieurs unités chargées des crimes

have good leading examples in Canada where those have been established. I also know of many prosecution services that are developing extensive guidance on hate crimes and are training police officers. It's a close relationship from the start to make sure that law enforcement is supported in bringing forward these charges.

The federal government, again, has a more limited role in certain respects, but we work very closely with provincial partners on enforcement to the extent that we can. Again, investments have also been made to support combatting hate crimes more generally.

**Senator Ince:** Thank you.

**The Chair:** Ms. Breese, you seem to be the main speaker, so I'll direct my question to you, and you can punt it, if needed, using some of Senator Ince's time.

For clarification, the aspect of the bill, in terms of laying charges for hate crimes, that will be approved or not but assessed by the Attorney General, is that just a wilful intention part, or is it inclusive of other aspects of the bill, of charges or other charges? Do you understand my question?

**Ms. Breese:** Can you repeat it?

**The Chair:** This is a question that I had following a conversation with one of the witnesses last week from the Ottawa Police Service, in terms of the current practice of laying charges. That will continue without permission from the Attorney General. The only part that will go to the Attorney General before charges are laid would be the "wilful intent" aspect of the bill. Could you comment on that, please?

**Ms. Breese:** Thank you for your question, and thank you for the clarification.

Right now, the AG consent requirement is specifically for hate propaganda offences; that's a separate category. That is now in place as passed in the House of Commons. It is in place for the existing and the new hate propaganda offence in subsection 319(1).

With respect to the new hate crime offence — I think that's what we're talking about — there's no AG consent requirement proposed for that offence in the bill. Generally, AG consent is a more specialized and exceptional requirement for either sensitive procedures or offences.

haineux. Je pense que nous avons au Canada de bons exemples où de telles unités ont été créées. Je sais aussi que beaucoup de services des poursuites rédigent des directives détaillées au sujet des crimes haineux et forment des policiers. Il s'agit d'une collaboration étroite dès le départ pour faire en sorte que les forces de l'ordre soient soutenues lorsqu'elles portent ces accusations.

Le gouvernement fédéral, je le répète, a un rôle plus limité à certains égards, mais nous travaillons en étroite collaboration avec nos partenaires provinciaux sur l'application de la loi, dans la mesure du possible. Encore une fois, des investissements ont également été réalisés pour soutenir la lutte contre les crimes haineux de manière plus générale.

**Le sénateur Ince :** Merci.

**La présidente :** Maître Breese, vous semblez être l'intervenante principale, je vais donc vous adresser ma question, et vous pourrez y répondre, au besoin, en utilisant une partie du temps de parole du sénateur Ince.

Afin de préciser, l'aspect du projet de loi relatif au dépôt d'accusations pour des crimes haineux, qui seront approuvées ou non, mais évaluées par le procureur général, concerne-t-il uniquement la partie relative à l'intention volontaire ou inclut-il d'autres aspects du projet de loi, d'autres accusations ou d'autres chefs d'accusation? Comprenez-vous ma question?

**Me Breese :** Pouvez-vous la répéter?

**La présidente :** C'est une question que je me suis posée à la suite d'une conversation la semaine dernière avec l'un des témoins, du Service de police d'Ottawa, au sujet de la pratique actuelle en matière de mise en accusation. Cette pratique continuera sans autorisation du procureur général. La seule partie qui sera soumise au procureur général avant le dépôt d'accusations concernerait l'aspect du projet de loi relatif à l'« intention malveillante ». Que pouvez-vous nous en dire, s'il vous plaît?

**Me Breese :** Je vous remercie de votre question et de cette précision.

À l'heure actuelle, l'obligation d'obtenir le consentement du procureur général s'applique spécifiquement aux infractions de propagande haineuse; il s'agit d'une catégorie distincte. Cette disposition est maintenant en vigueur, dans sa version adoptée par la Chambre des communes. Elle s'applique à l'infraction existante et à la nouvelle infraction de propagande haineuse prévue au paragraphe 319(1).

En ce qui concerne la nouvelle infraction de crime haineux — je pense que c'est de cela que nous parlons —, le projet de loi ne prévoit aucune obligation d'obtenir le consentement du procureur général. En règle générale, le consentement du procureur général est une exigence plus

Now, for the hate crime offence, it's important to note that, in itself, it includes all included offences, so all existing offences in the Criminal Code. Most of those do not have AG consent. Adding it would be a marked departure of how AG consent is used, and that's why it's not currently a requirement.

That said, even without AG consent, there's always a vetting process before charges are laid. That's determined province by province, but some provinces have pretrial screening as a way to safeguard and ensure that all the essential elements of the offence have been met and that proceeding to prosecution would be in the public interest. That's one example.

Even without pretrial screening, each prosecutor will do that assessment individually when approached about prosecuting a case.

**The Chair:** Thank you for the clarification.

**Senator McPhedran:** In addition to the clarification you've just provided to the chair, could you confirm for us that, at the point when a prosecutor makes a decision on whether to proceed, that is essentially the end of a matter in terms of a particular charge?

**Ms. Breese:** It's a more fluid process than that. The assessment of whether to continue even after, say, for example, there's a decision to move forward and prosecute, then the prosecutor will continually assess, based on the evidence presented and so forth, whether there's still, for example, a reasonable prospect of conviction, whether that's still valid and whether it's still in the public interest. It is not a one-time assessment.

I would also say that if it's declined or not supported in one case, if there's further evidence discovered later down the road and law enforcement brings it forward again to see if they can advance a charge, well, consideration would be given again.

**Senator McPhedran:** Thank you. I asked that because, for a lot of folks, there's a question of where did it go. What happened? They took action, and they thought there would be some follow-up. It's a bit of a dark hole in terms of understanding that process.

spécialisée et exceptionnelle qui s'applique à des procédures ou à des infractions sensibles.

En ce qui concerne l'infraction de crime haineux, il est important de noter qu'elle comprend toutes les infractions incluses, c'est-à-dire toutes les infractions existant dans le Code criminel. La plupart d'entre elles ne nécessitent pas le consentement du procureur général. L'ajouter reviendrait à s'écarter nettement de la façon dont le consentement du procureur général est utilisé, et c'est pourquoi ce n'est pas une exigence actuellement.

Cela dit, même sans le consentement du procureur général, il y a toujours un processus de vérification avant que des accusations soient portées. Il est déterminé province par province, mais certaines ont recours à un examen préalable au procès, afin de s'assurer que tous les éléments essentiels constitutifs de l'infraction sont réunis et que la poursuite sera dans l'intérêt public. C'est un exemple.

Même sans examen préalable au procès, chaque procureur évaluera chaque affaire qui lui est présentée en vue de poursuites.

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

**La sénatrice McPhedran :** En plus de la précision que vous venez de fournir à la présidente, pouvez-vous nous confirmer que, lorsqu'un procureur décide de poursuivre ou pas, cela règle, en fait, la question d'une accusation particulière envisagée?

**Me Breese :** C'est un processus plus fluide que cela. L'évaluation de l'opportunité de poursuivre, même après, disons, par exemple, qu'il a été décidé d'aller de l'avant et de poursuivre, sera continue de la part du procureur, qui se fondera sur les éléments de preuves présentés et ainsi de suite, afin de voir s'il existe toujours, par exemple, une perspective raisonnable de condamnation, si c'est toujours valable et si c'est toujours dans l'intérêt public. Il ne s'agit pas d'une évaluation ponctuelle.

J'ajouterai également que, si une affaire est classée sans suite ou n'est pas retenue, mais que de nouveaux éléments de preuve sont découverts par la suite et que la police présente de nouveau le dossier pour voir si elle peut porter une accusation, le dossier sera réexaminé.

**La sénatrice McPhedran :** Merci. J'ai posé cette question parce que beaucoup de gens se demandent ce que deviennent les affaires. Que s'est-il passé? Ils ont agi et pensaient qu'il y aurait un suivi. C'est un peu un trou noir quand on veut comprendre ce processus.

I will also pick up on some of the previous questions asked about terrorism and hate symbols. I have a very particular question about drafting. It relates to subsection 4(2.2):

Everyone commits an offence who willfully promotes hatred against any identifiable group by displaying, in any public place . . . .

And then it goes on, as you know, (a), (b), (c), for more specific and general descriptions.

Can you help us understand, please, the choice of “by displaying” as opposed to, for example, “while displaying”?

**Ms. Breese:** Thank you for the question. I do recall that coming up in the witness testimony.

I would say right off the bat that, while it might seem like a simple change, it would have significant consequences. It would change the purpose of the offence. It would shift the focus away from how symbols are used to promote hatred, and it would likely have Charter implications. The bottom line is that the display of the symbol would be disconnected from the promotion of hatred.

In terms of why we chose this approach, we modelled this offence to the existing offence that prohibits the wilful promotion of hatred against an identifiable group by communicating a statement. So, “communicating” includes visual representation, and “statement” includes symbols. The new offence is a subset of that offence. It includes the same structure.

If we change “by” to “while,” the display becomes a temporal element. It’s something that happens concurrently to the promotion of hatred and can potentially be disconnected from it. I don’t know if an example would help, but if someone were at a public protest, and let’s say that they are willfully promoting hatred, but, as drafted, if it were “while,” the display of the symbol could be on a website separately for a different purpose. It could be the display of the Nazi Hakenkreuz on a historical account on a public website. It would be disconnected from the conduct at the protest. It would be potentially disconnected from the identifiable group.

It’s just creating uncertainty as to how the elements work together and potentially broadens the scope of the offence significantly.

**Senator McPhedran:** I probably have a different understanding of the language because I am not able to understand why “by” takes care of that issue. Can you help me understand that better, please?

Je vais également revenir sur certaines des questions précédentes sur le terrorisme et les symboles haineux. J’ai une question très précise concernant la rédaction. Elle porte sur le paragraphe 4(2.2) :

Commet une infraction quiconque fomente volontairement la haine contre un groupe identifiable par l’exposition dans un lieu public [...]

Puis viennent, comme vous le savez, les alinéas a), b) et c) qui contiennent des descriptions plus précises et plus générales.

Pouvez-vous nous aider à comprendre, s’il vous plaît, le choix de l’expression « par l’exposition » plutôt que, par exemple, « tout en exposant »?

**Me Breese :** Je vous remercie de cette question. Je me rappelle qu’il en a été question dans les témoignages.

Je dirai d’emblée que, même si cela peut sembler être un simple changement, il aurait des conséquences importantes. Il modifierait l’objet de l’infraction. Il détournerait l’attention de la façon dont les symboles sont utilisés pour fomenter la haine, et cela aurait probablement des conséquences au regard de la Charte. En fait, l’exposition du symbole serait dissociée de la fomentation de la haine.

Quant à savoir pourquoi nous avons choisi cette approche, nous avons calqué cette infraction sur l’infraction existante qui interdit de fomenter volontairement la haine contre un groupe identifiable par la communication d’une déclaration. La « communication » inclut la représentation visuelle, et la « déclaration » inclut les symboles. La nouvelle infraction est un sous-ensemble de cette infraction. Elle repose sur la même structure.

Si nous remplaçons « par » par « tout en », l’exposition devient un élément temporel. C’est quelque chose qui se produit en même temps que la fomentation de la haine et qui peut potentiellement en être dissocié. Je ne sais pas si un exemple aiderait, mais si quelqu’un participe à une manifestation et fomenté volontairement la haine, mais, selon le libellé actuel; si c’est « tout en », l’exposition du symbole pourrait se faire séparément sur un site Web à des fins différentes. Il pourrait s’agir de l’exposition de la croix gammée nazie dans le cadre d’un récit historique sur un site Web public. Ce serait sans rapport avec le comportement observé à la manifestation et n’aurait rien à voir avec le groupe identifiable.

Cela ne fait que créer une incertitude quant à la manière dont les éléments s’articulent entre eux et élargit potentiellement beaucoup la portée de l’infraction.

**La sénatrice McPhedran :** Je comprends sans doute autrement le libellé, car je ne saisis pas pourquoi « par » résout ce problème. Pouvez-vous m’aider à mieux comprendre, s’il vous plaît?

**Ms. Breese:** “By” is used in “by communicating,” so we’ll say, “by communicating” and “by displaying.” We’re speaking about the means. How is the promotion happening? By communicating a statement, by displaying a symbol. “While communicating” a statement and “while displaying” a symbol changes that. It’s no longer informing how — the means by which you’re promoting the statement. You’re creating something that’s happening separately while you’re doing it.

**Senator McPhedran:** It could be happening separately?

**Ms. Breese:** It could be happening separately.

The other key aspect is this. That’s the narrow issue, but, also, we have to consider the offence within its broader scope with all of the elements. The concern that it’s simply a mere display would be captured? No. Because the whole point is that it’s expressive activity, whether that’s communicating a statement or displaying a symbol for the intentional purpose of promoting hatred against an identifiable group. Right away, that moves us out of the territory of creating a straight ban on certain symbols or criminalizing the mere display of them.

**Senator McPhedran:** Okay. Thank you.

**Senator Arnot:** All the witnesses have extensive experience in policy-making, so I’m asking this question to any one or all three of the witnesses.

Will Justice Canada support a statutory three-year review with public data on charges, outcomes, consent, decisions, protected grounds, demographic impacts and Charter litigation? This, to me, I present as a good policy-making practice.

**Joanna Wells, Senior Counsel and Team Lead, Criminal Law Policy Section, Department of Justice Canada:** Thank you for the question.

I would refer back to the minister’s statements when he appeared before you last Friday when he signalled general support for parliamentary reviews, on the whole, whether they were three years, five years, et cetera. From the Department of Justice’s perspective, we will support the minister in whatever the government decides to do with respect to reviewing this legislation or any legislation.

**Senator Arnot:** Or what we decide to do.

**Ms. Wells:** Of course.

**Me Breese :** « Par » est utilisé dans « by communicating », rendu dans la traduction par « ce faisant », mais signifie « par la communication ». Nous dirons donc « par la communication » et « par l’exposition ». Nous parlons des moyens. Comment fomenté-t-on la haine? Par la communication d’une déclaration, par l’exposition d’un symbole. « Tout en communiquant » une déclaration et « tout en exposant » un symbole change cela. Il ne s’agit plus d’indiquer comment — les moyens par lesquels on fait la promotion de la déclaration. On crée quelque chose qui se produit séparément pendant qu’on le fait.

**La sénatrice McPhedran :** Cela pourrait se produire séparément?

**Me Breese :** En effet.

L’autre aspect clé est le suivant. C’est la question précise, mais nous devons aussi considérer l’infraction dans son champ d’application plus général, avec tous les éléments. La crainte qu’il s’agisse d’une simple exposition serait-elle prise en compte? Non. Car l’essentiel, c’est que nous avons affaire à une activité d’expression, qu’il s’agisse ou pas de la communication d’une déclaration ou de l’exposition d’un symbole dans le but intentionnel de fomenter la haine contre un groupe identifiable. Cela nous empêche d’interdire purement et simplement certains symboles ou d’ériger en infraction le simple fait de les exposer.

**La sénatrice McPhedran :** D’accord. Merci.

**Le sénateur Arnot :** Tous les témoins ont une grande expérience en matière d’élaboration de politiques. Je pose donc cette question à l’une des témoins ou à toutes les trois.

Le ministère de la Justice Canada soutiendra-t-il un examen triennal prévu par la loi, comprenant des données publiques sur les accusations, les résultats, le consentement, les décisions, les motifs protégés, les impacts démographiques et les litiges relatifs à la Charte? C’est, à mon sens, une bonne pratique en matière d’élaboration des politiques.

**Joanna Wells, avocate-conseil et cheffe d’équipe, Section de la politique en matière de droit pénal, ministère de la Justice Canada :** Je vous remercie de cette question.

Je vous renvoie aux déclarations du ministre lorsqu’il a comparu devant vous vendredi dernier. Il a exprimé un appui général aux examens parlementaires, globalement, qu’ils aient lieu tous les trois ans, tous les cinq ans, etc. Du point de vue du ministère de la Justice, nous soutiendrons le ministre, quelle que soit la décision du gouvernement concernant l’examen de cette loi ou de toute autre loi.

**Le sénateur Arnot :** Ou quelle que soit notre décision.

**Me Wells :** Évidemment.

**Senator Arnot:** I have a second question. It has been touched upon already, but I would like to hear all the other witnesses speak to this.

Will Justice Canada promote national prosecutorial guidance education before the bill comes into force with the interest we all have in seeing relative uniform enforcement of this should it become an act?

**Ms. Wells:** As my colleague Ms. Breese said earlier, the Department of Justice continues to work with provinces and territories continually to support the implementation of all of the legislation on which we work on behalf of the government. It would be a difficult constitutional role for the Department of Justice to play in developing prosecutorial guidelines for the provinces, which are responsible for the administration of justice under the Constitution of Canada. Of course, we are always available to work with and support them, as they take any legislation and start to work to apply it on the ground.

**Kristen Ali, Manager and Senior Counsel, Criminal Law Policy Section, Department of Justice Canada:** I don't have anything to add, I think. My colleagues have adequately addressed it. Thanks.

**The Chair:** I have a follow-up to that.

In light of the extraordinarily high public interest in Bill C-9; our inboxes are proof of that. Could you comment on the importance from a policy perspective of making sure there is — based on Senator Arnot's questions — uniform implementation of this bill, as well as ensuring that a solid educational compendium to this bill be provided? There is utter confusion with some aspects of this bill, so would you not see it as a good practice to put in place as opposed to any other bill?

**Ms. Wells:** From a criminal law perspective at the Department of Justice, we always want the bill to be interpreted properly. We have always wanted the criminal law to be interpreted as intended. We work with our PT partners and police partners to convey, the best we can, the intention-setting discussions such as this, whether it is a parliamentary record, to help guide the interpretation by the courts. Also, actions by prosecutors and police are all very helpful.

At the department, we really try to support at the front end before legislation is enacted and afterward.

**Le sénateur Arnot :** J'ai une deuxième question. Le sujet a déjà été abordé, mais j'aimerais avoir l'avis de tous les autres témoins.

Est-ce que Justice Canada encouragera une formation nationale aux directives concernant les poursuites avant l'entrée en vigueur du projet de loi, étant donné l'intérêt que nous avons tous à en voir une application relativement uniforme s'il vient à être adopté?

**Me Wells :** Comme l'a dit plus tôt ma collègue, Me Breese, le ministère de la Justice collabore toujours continuellement avec les provinces et les territoires pour soutenir la mise en œuvre de toutes les lois sur lesquelles nous travaillons au nom du gouvernement du Canada. Il serait difficile pour le ministère de la Justice, d'un point de vue constitutionnel, d'élaborer des directives en matière de poursuites à l'intention des provinces, qui sont chargées de l'administration de la justice en vertu de la Constitution du Canada. Bien sûr, nous sommes toujours prêts à collaborer avec elles et à les soutenir lorsqu'elles adoptent des lois et entreprennent de les appliquer sur le terrain.

**Kristen Ali, gestionnaire et avocate-conseil, Section de la politique en matière de droit pénal, ministère de la Justice Canada :** Je ne pense rien avoir à ajouter. Mes collègues ont bien répondu à cette question. Merci.

**La présidente :** J'ai une question complémentaire sur le même sujet.

Étant donné l'immense intérêt public que suscite le projet de loi C-9 — nos boîtes de réception en sont la preuve —, pouvez-vous nous dire dans quelle mesure il est important, d'un point de vue politique, de veiller à ce qu'il y ait — pour reprendre les questions du sénateur Arnot — une mise en œuvre uniforme de ce projet de loi et de garantir la création d'un solide recueil de ressources éducatives à son sujet? Il règne une confusion totale autour de certains aspects de ce projet de loi. Ne considéreriez-vous donc pas qu'il s'agit d'une bonne pratique à mettre en place par rapport à tout autre projet de loi?

**Me Wells :** Du point de vue du droit pénal au ministère de la Justice, nous voulons toujours que le projet de loi soit interprété correctement. Nous avons toujours voulu que le droit pénal soit interprété conformément à l'intention du législateur. Nous travaillons avec nos partenaires provinciaux et territoriaux, ainsi qu'avec nos partenaires de la police pour transmettre, du mieux que nous pouvons, les discussions visant à définir l'intention, comme celle-ci, qu'il s'agisse ou pas d'un compte rendu parlementaire, afin de guider l'interprétation par les tribunaux. De plus, les mesures prises par les procureurs et la police sont toutes très utiles.

Au ministère, nous essayons vraiment d'apporter notre soutien en amont, avant l'adoption du projet de loi et par la suite.

So, I would agree that it is always very important to ensure that any piece of legislation is implemented and interpreted correctly at the outset.

**The Chair:** Thank you. We will go to the sponsor of the bill.

**Senator K. Wells:** As defined in this bill, would cemeteries include unmarked burial sites at formal residential schools or ancestral Indigenous burial sites?

**Ms. Wells:** Thank you for that question.

I recognize this was a significant issue for some of the witnesses last week. In response to some of that testimony, I will clarify that “cemetery” is not defined in Bill C-9, so courts would not be bound by, for example, provincial definitions that are — they have a specific purpose in the law, as provinces need to identify those types of land. So, we would expect courts to rely on the general principles of statutory interpretation, plain meaning and ordinary sense. In that sense, there is space in Bill C-9 for “burial ground” to be considered because “cemetery,” by its general definition, is a place where bodies are buried.

However, there is some confusion as to what powers Bill C-9 has in terms of creating an independent right of access to those places; it does not do that. Someone already has to have lawful access to that place. To the extent that there is a property dispute over who owns the land and who should have access to it, those questions are not addressed by Bill C-9 and would not be something the criminal law would be seized with. Those are civil property considerations that involve much more complex issues.

I hope that helps.

**Senator K. Wells:** To follow up, when we’re talking about cemeteries, we’re talking about one specific clause of Bill C-9 that deals with intimidation and obstruction. It’s listed along with a series of other gathering spaces that are of significance to identified communities.

**Ms. Wells:** Correct.

**Senator K. Wells:** Great, thank you for that.

My second question: Would cultural spaces — what we were referring to — be interpreted to include traditional Indigenous historical and traditional gathering spaces, such as where Sundance ceremonies may be held?

**Ms. Wells:** Thank you for that question.

Je conviens donc qu’il est toujours très important de veiller à ce que toute loi soit mise en œuvre et interprétée correctement dès le départ.

**La présidente :** Merci. Nous passons maintenant au parrain du projet de loi.

**Le sénateur K. Wells :** Selon la définition donnée dans ce projet de loi, les cimetières incluront-ils les lieux de sépulture anonymes dans les anciens pensionnats indiens ou les lieux de sépulture autochtones ancestraux?

**Me Wells :** Je vous remercie de cette question.

Je comprends qu’il s’agissait d’une question importante pour certains témoins la semaine dernière. En réponse à certains de ces témoignages, je préciserai que le terme « cimetière » n’est pas défini dans le projet de loi C-9. Les tribunaux ne seraient donc pas liés, par exemple, par les définitions provinciales qui ont un objectif précis en droit, les provinces devant désigner ces types de terrains. Nous pensons, par conséquent, que les tribunaux s’appuieront sur les principes généraux d’interprétation des lois, la signification ordinaire et le sens usuel. Le projet de loi C-9 laisse donc la possibilité de prendre en compte les « lieux de sépulture », car le « cimetière », selon sa définition générale, est un lieu où les corps sont enterrés.

Cependant, il règne une certaine confusion quant aux pouvoirs conférés par le projet de loi C-9 permettant de créer un droit d’accès indépendant à ces lieux. Il ne prévoit pas ce droit. Il faut déjà que quelqu’un ait un accès légal à ce lieu. Dans la mesure où il y a un litige foncier sur la propriété du terrain et sur qui devrait y avoir accès, ces questions ne sont pas traitées par le projet de loi C-9 et ne relèveraient pas du droit pénal. Il s’agit là de considérations relatives à des biens civils qui soulèvent des questions bien plus complexes.

J’espère que cela vous aide.

**Le sénateur K. Wells :** Pour poursuivre sur le même sujet, quand nous parlons de cimetières, nous faisons référence à un article précis du projet de loi C-9 portant sur le fait d’intimider et d’empêcher l’accès. Ils sont mentionnés avec une série d’autres lieux de rassemblement qui revêtent une importance particulière pour certaines communautés.

**Me Wells :** C’est exact.

**Le sénateur K. Wells :** Très bien, merci.

Voici ma deuxième question : les espaces culturels — ce dont nous parlions — seront-ils interprétés comme incluant les lieux de rassemblement historiques et traditionnels autochtones, comme ceux où se tiennent les cérémonies de la danse du soleil?

**Me Wells :** Je vous remercie de cette question.

As a way of starting, I could provide a short history of why the particular property in obstruction intimidation offences are as they are. It was the property that was and is currently protected by the hate-motivated mischief offence in section 430 of the Criminal Code. It's specific to buildings and structures. We use the same terminology to ensure that when the bill was introduced, it was proposed to repeal hate-motivated mischief. To ensure no protections were lost, the same property would be protected.

As drafted, the spaces to which people's access is protected must be buildings or structures. To the extent that there are Indigenous spaces that don't have a building or structure, they would not fall under the bill as drafted, but other Indigenous spaces where there are buildings or structures — such as Indigenous friendship centres, Longhouses, Teepees, et cetera — in the right circumstances, could fit the definition of a building or structure.

**Senator K. Wells:** Thank you for that.

Bill C-9 mentions it would also apply to other acts of Parliament — specifically mentioned in relation to this legislation. Could you provide a tangible example of how hate crime charges might be relevant to other acts of Parliament?

**Ms. Wells:** I will ask my colleague Ms. Breese to take that one.

**Ms. Breese:** Sure, thank you for the question.

To the extent that this offence would apply to any federal offence, a few examples would be the National Defence Act. There are offences for cruel and disgraceful conduct. There is also an offence for abuse of a subordinate. If motivated by hate, it could be caught by this offence.

There are also human trafficking offences under the Immigration and Refugee Protection Act as well as offences under the Canada Elections Act. That act is a good example — where someone is distributing or publishing unauthorized materials but passing it off, essentially, as being authorized to represent a political party or a political official. Again, if that conduct is hate-motivated, then that could be captured under the new hate-crime offence.

**Senator K. Wells:** Thank you for those examples.

**Senator Bernard:** I would like to ask a follow-up question.

Pour commencer, je pourrais vous donner un bref aperçu historique des raisons pour lesquelles les dispositions relatives aux infractions consistant à empêcher l'accès ou à intimider sont ce qu'elles sont. C'est le bien qui était et est actuellement protégé par l'infraction de méfait motivé par la haine prévue à l'article 430 du Code criminel. Il vise expressément les bâtiments et structures. Nous utilisons la même terminologie pour faire en sorte que, une fois le projet de loi présenté, il soit proposé de supprimer le méfait motivé par la haine. Afin de garantir qu'aucune protection ne disparaisse, le même bien serait protégé.

Dans la version actuelle, le projet de loi prévoit que les lieux dont l'accès est protégé doivent être des bâtiments ou des structures. Si des lieux autochtones sont sans bâtiment ou structure, ils ne seront pas visés par le projet de loi dans sa version actuelle. Toutefois, d'autres lieux autochtones comportant des bâtiments ou des structures — comme les centres d'amitié autochtones, les longues maisons, les tipis, etc. — pourraient, dans les circonstances voulues, répondre à la définition d'un bâtiment ou d'une structure.

**Le sénateur K. Wells :** Je vous remercie de cette précision.

Le projet de loi C-9 mentionne qu'il s'appliquerait également à d'autres lois fédérales — expressément mentionnées en relation avec ce projet de loi. Pouvez-vous donner un exemple concret de la manière dont des accusations de crime haineux pourraient concerner d'autres lois fédérales?

**Me Wells :** Je demanderai à ma collègue, Me Breese, de répondre à cette question.

**Me Breese :** Bien sûr, je vous remercie de cette question.

Dans la mesure où cette infraction s'appliquerait à toute infraction fédérale, on peut citer quelques exemples concernant la Loi sur la Défense nationale. Il existe des infractions pour comportement cruel ou déshonorant. Il existe également une infraction pour mauvais traitements à l'égard de subalternes. Si ces actes sont motivés par la haine, ils pourraient être visés par cette infraction.

La Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés prévoit également des infractions de traite des personnes, et la Loi électorale du Canada prévoit aussi des infractions. Cette loi est un bon exemple : lorsqu'une personne distribue ou publie des documents non autorisés tout en faisant croire, en fait, qu'elle est autorisée à représenter un parti ou un responsable politique. Là encore, si ce comportement est motivé par la haine, il pourrait être visé par la nouvelle infraction de crime haineux.

**Le sénateur K. Wells :** Je vous remercie de ces exemples.

**La sénatrice Bernard :** J'aimerais poser une question complémentaire.

In what ways will this bill assist Statistics Canada in collecting, tracking and analyzing data? Specifically, if the list were expanded, would it be easier to track and analyze hate crimes against specific vulnerable groups?

**Ms. Breese:** Thank you for the question.

One of the key advantages of creating a new, stand-alone hate-crime offence is that it would fill the data gap we currently have. Right now, hate crimes are primarily addressed through an aggravating factor at sentencing, and that factor is not systematically tracked across different provinces and territories when it comes to the sentencing record.

A new hate crime offence means the charge will be categorized up front, which will enable better tracking of hate-crime offences, and hate crimes will cover all federal offences. So it has broad application and immediate tracking ability, and, at the end, the bill also provides that a judge will have to include the included offence in the record decision. So not only will it be marked as a hate-crime offence, you'll also know the included offence. So it was hate-motivated assault. It was hate-motivated uttering threats.

**Senator Bernard:** Thank you. At our previous meeting, we heard concerns from our witness, Pastor Andrea Anderson, that Black churches and other smaller or more vulnerable faith communities may not have the financial or institutional resources to defend their lawful religious expression if it is challenged under Bill C-9.

You have already talked about this a bit today. While the bill includes the clarification intended to protect good-faith religious discussion that does not willfully promote hatred, what concrete safeguards, guidance or supports will be in place to ensure that under-resourced faith communities are not disproportionately exposed to complaints, investigations or legal costs simply for expressing sincerely held religious beliefs?

**Ms. Breese:** Thank you for your question. There are different elements that we can address. If we start with purely the criminal conduct, the scope of the offence, it would not capture good-faith religious expression. So, while we would defer to independent police and prosecution services, we would not expect that charges would be laid under the hate propaganda offence for that type of conduct. Regardless of whether the defence is there or not, it would never be caught by the offence in the first place.

En quoi ce projet de loi aidera-t-il Statistique Canada à collecter, à suivre et à analyser des données? Plus précisément, si la liste est élargie, sera-t-il plus facile de suivre et d'analyser les crimes haineux contre des groupes vulnérables particuliers?

**Me Breese :** Je vous remercie de cette question.

L'un des principaux avantages de la création d'une nouvelle infraction distincte de crime haineux est qu'elle comblerait le manque de données dont nous souffrons actuellement. À l'heure actuelle, les crimes haineux sont principalement traités comme une circonstance aggravante au moment de la détermination de la peine, et cette circonstance n'est pas systématiquement consignée dans les dossiers de détermination de la peine dans les différentes provinces et les territoires.

Une nouvelle infraction de crime haineux signifie que l'accusation sera classée d'emblée dans cette catégorie, ce qui permettra un meilleur suivi des infractions de crime haineux, et les crimes haineux couvriront toutes les infractions fédérales. Cette nouvelle infraction a donc une large application et elle permet un suivi immédiat et, en fait, le projet de loi prévoit aussi qu'un juge devra inclure l'infraction incluse dans la décision versée au dossier. Ainsi, non seulement l'infraction sera signalée comme étant un crime haineux, mais l'infraction incluse sera également connue. Il s'agissait donc d'une agression motivée par la haine. Il s'agissait de menaces proférées en étant motivées par la haine.

**La sénatrice Bernard :** Merci. À notre réunion précédente, notre témoin, la pasteure Andrea Anderson, nous a dit craindre que les églises noires et d'autres communautés confessionnelles plus petites ou plus vulnérables n'aient pas les moyens financiers ou institutionnels nécessaires pour défendre leur expression religieuse légitime, si celle-ci est contestée en vertu du projet de loi C-9.

Vous en avez déjà un peu parlé aujourd'hui. Le projet de loi comprend une précision destinée à protéger les discussions religieuses de bonne foi qui ne visent pas à fomenter volontairement la haine, mais quels garanties, directives ou soutiens concrets seront mis en place pour faire en sorte que les communautés confessionnelles disposant de peu de ressources ne soient pas exposées de façon disproportionnée à des plaintes, à des enquêtes ou à des frais juridiques simplement pour avoir exprimé des croyances religieuses sincères?

**Me Breese :** Je vous remercie de votre question. Nous pouvons parler de différents éléments. Si nous nous en tenons strictement au comportement criminel, à la portée de l'infraction, celle-ci ne viserait pas l'expression religieuse de bonne foi. Ainsi, nous nous en remettrions aux services de police et de poursuite indépendants, mais nous ne nous attendrions pas à ce que des accusations soient portées pour infraction de propagande haineuse pour ce type de comportement. Que la défense existe ou non, ce ne serait jamais visé par l'infraction.

If there are concerns about conduct around these institutions, my colleague can speak to the other offences of intimidation instruction, but circling back to what the minister said in the past, it's not only about the criminal law, but what other measures are in place to protect communities from hate. I'm not an expert on this program, but Public Safety does have a program where it provides funding to different community and religious groups to help physically protect institutions, and we could provide more information on that for you if it is helpful.

**Senator Bernard:** That would be very helpful. Thank you.

**The Chair:** Senators, in light of the time, I would like to limit your question and answer to four minutes.

**Senator Atallahjan:** The religious text defence has been part of the Criminal Code since 1970. It was not removed in the original version of Bill C-9 but later in the parliamentary process through an amendment that the government accepted. Faith-based communities and civil liberties organizations have told this committee that they were not meaningfully consulted on that specific proposal despite its clear implications for freedom of religion and expression.

If the removal of this safeguard is now set to be such an important improvement, then that raises the question as to why it was not developed in the bill from the onset with advanced input. Can you tell us if targeted consultations were conducted with faith-based communities and civil liberties groups, specifically on the removal of section 319(3)(b)? If so, who was consulted? How were their concerns reflected in the final design of Bill C-9? If that consultation did not occur, can you explain why a change of this scope and sensitivity was not developed in the original text of the bill?

**Ms. Breese:** Thank you for your question. With respect to why this was not in the bill at the beginning, this was not the government's proposal. It was advanced by another party during the study of the bill at committee. So that explains in terms of a process perspective why it wasn't included in the bill at the beginning.

The parliamentary process advanced this; the repeal happened, and it's reflected in the bill as adopted at third reading.

Given that it generated a lot of views and a lot of feedback, the Minister of Justice held targeted round table discussions with religious-based communities in January. This included several round table discussions, including with Indigenous groups. We can definitely provide the list of stakeholders that were engaged

Si des préoccupations existent au sujet des comportements à l'égard de ces institutions, ma collègue peut parler de l'instruction des autres infractions d'intimidation, mais pour revenir à ce que le ministre a déclaré dans le passé, il ne s'agit pas seulement du droit pénal, mais aussi des autres mesures qui sont en place pour protéger les communautés contre la haine. Je ne le connais pas bien, mais le ministère de la Sécurité publique a un programme qui octroie des fonds à différents groupes communautaires et religieux pour aider à protéger physiquement les institutions, et nous pourrions vous fournir plus de précisions à ce sujet, si cela peut vous être utile.

**La sénatrice Bernard :** Ce serait très utile. Merci.

**La présidente :** Sénateurs, compte tenu de l'heure, j'aimerais limiter vos questions et réponses à quatre minutes.

**La sénatrice Atallahjan :** La défense fondée sur les textes religieux fait partie du Code criminel depuis 1970. Elle n'était pas supprimée dans la version initiale du projet de loi C-9, mais elle l'a été plus tard, au cours du processus parlementaire, par un amendement que le gouvernement a accepté. Les communautés confessionnelles et les organisations de défense des libertés civiles ont indiqué à ce comité qu'elles n'ont pas été véritablement consultées sur cette proposition particulière, malgré ses conséquences évidentes pour la liberté de religion et d'expression.

Si la suppression de cette garantie constitue une amélioration si importante, on peut se demander pourquoi elle ne faisait pas partie du projet de loi dès le départ, avec toutes vos compétences. Pouvez-vous nous dire si des consultations ciblées ont été menées auprès de communautés confessionnelles et de groupes de défense des libertés civiles, plus précisément au sujet de la suppression de l'alinéa 319(3)(b)? Dans l'affirmative, qui a été consulté? Comment leurs préoccupations ont-elles été prises en compte dans la version finale du projet de loi C-9? Si ces consultations n'ont pas eu lieu, pouvez-vous expliquer pourquoi un changement aussi important et sensible ne faisait pas partie du texte initial du projet de loi?

**Me Breese :** Je vous remercie de votre question. Si cette suppression ne faisait pas partie du projet de loi au départ, c'est parce qu'elle n'était pas proposée par le gouvernement. Elle a été proposée par un autre parti pendant l'examen du projet de loi en comité. Cela explique donc, du point de vue du processus, pourquoi elle ne faisait pas partie du projet de loi au départ.

La proposition découle du processus parlementaire; la disposition a été supprimée, ce qui est reflété dans le projet de loi dans sa version adoptée en troisième lecture.

Comme cela a suscité de nombreux avis et commentaires, le ministre de la Justice a organisé en janvier des tables rondes ciblées avec des communautés confessionnelles. Il y a eu plusieurs tables rondes, notamment avec des communautés autochtones. Nous pouvons certainement fournir la liste des

if that is helpful. But the purposes of those round tables were to hear about those concerns and also to help address perhaps some of the misunderstandings around what the repeal of the defence would result in, the effect, and so forth.

In a follow-up to those discussions, and during the House of Commons committee's consideration of the feedback received, a new "for greater certainty" clause was added to help address those concerns and to clarify the effect of repealing the defence.

Again, repealing the defence would not change the scope of the offence, which is very high. That offence does not criminalize religious expression. It does not ban the reading of scripture. It targets expression that is intentionally made to promote hatred.

**Senator Ataullahjan:** You said that the removal of the good-faith religious defence is meant to eliminate confusion as to the scope of the offence. Whose confusion are we talking about? The Supreme Court is clearly not confused.

**Ms. Breese:** Thank you for your question. If I can clarify my previous statements. We heard at committee the concerns expressed by some external stakeholders that the defence, perhaps, created a sense that a certain expression was protected and exempted from the wilful promotion of hatred offence. That is not what the defence did. To the extent that it was being interpreted that way, repealing it reinforces that the offence's narrow scope already provides the safeguards and protections needed to avoid criminalizing that speech.

Does that respond to your question?

**The Chair:** That's all the time we have.

**Senator Ataullahjan:** I guess that's sufficient.

**Senator McPhedran:** I'm going to go back to the drafting and the particularities of the wording. I listened attentively to your response when I asked for the differentiation between "by" and "while." I'm respectfully not convinced. In addition to that, I think you were here when we heard from the Canadian Bar Association. This question is really a question of clarity around why we are doing this. What is the outcome that we're after?

I'm going to paraphrase, but basically, the Canadian Bar Association suggested that the *mens rea* — the intent, the motive — of this offence should be more specifically curtailed to the display of such symbols — and their recommendation was — "for the purpose of promoting hatred so that the legislation only

parties prenantes qui ont été consultées, si cela peut être utile. Cependant, l'objectif de ces tables rondes était d'entendre ces préoccupations et aussi d'aider à dissiper certains malentendus sur les conséquences, l'effet, etc. de la suppression de la défense.

À la suite de ces discussions, et pendant l'examen par le comité de la Chambre des communes des commentaires reçus, une nouvelle disposition commençant par « il est entendu que » a été ajoutée, afin de répondre à ces préoccupations et de clarifier l'effet de la suppression de la défense.

Encore une fois, la suppression de la défense ne modifie pas la portée de l'infraction, qui est très large. Cette infraction ne criminalise pas l'expression religieuse. Elle n'interdit pas la lecture des Écritures. Elle vise les expressions destinées à fomenter volontairement la haine.

**La sénatrice Ataullahjan :** Vous avez dit que la suppression de la défense fondée sur les croyances religieuses de bonne foi vise à éliminer la confusion quant à la portée de l'infraction. De quelle confusion parlons-nous? La Cour suprême n'est manifestement pas dans le doute.

**Me Breese :** Je vous remercie de votre question. Permettez-moi de clarifier mes propos précédents. Nous avons entendu au comité les préoccupations exprimées par des intervenants externes selon lesquelles la défense donnait peut-être l'impression qu'une certaine expression était protégée et exemptée de l'infraction de fomentation volontaire de la haine. Ce n'est pas ce que faisait la défense. Dans la mesure où elle était interprétée ainsi, la suppression de cette disposition renforce l'idée que la portée restreinte de l'infraction offre déjà les garanties et les protections nécessaires pour éviter de criminaliser ce discours.

Cela répond-il à votre question?

**La présidente :** Le temps de parole est écoulé.

**La sénatrice Ataullahjan :** Je suppose que cela suffit.

**La sénatrice McPhedran :** Je vais revenir à la rédaction et aux subtilités du libellé. J'ai écouté attentivement votre réponse quand j'ai demandé la différence entre « par » et « tout en ». Avec tout le respect que je vous dois, je ne suis pas convaincue. De plus, je pense que vous étiez présente lorsque nous avons reçu l'Association du Barreau canadien. En réalité, cette question vise à clarifier les raisons pour lesquelles nous faisons cela. Quel est le résultat que nous recherchons?

Je vais paraphraser, mais en substance, l'Association du Barreau canadien a expliqué que la *mens rea* — l'intention, le motif — de cette infraction devrait être plus précisément limitée à l'exposition de ces symboles — et elle recommandait le libellé suivant : « "dans le but de fomenter la haine", de façon à ce que

captures the display of such symbols in circumstances intended to promote hatred against identifiable groups.”

To my mind, this stage of law making is exactly the place where we want to be as clear and as precise as we can be. Whether you say “while” or whether you say “by,” it is really the purpose. It is the *mens rea* that we’re after here. It is the reason why we’re looking at a bill like this. It is because of the increased promotion of hatred that we are seeing in many sectors of our society through many means.

So my question is this: Why didn’t we just say in the draft, “For the purpose of promoting hatred”?

**Ms. Breese:** Thank you for your question. That purpose is already built into the wording of that offence as drafted currently. The wording is as follows:

Everyone commits an offence who willfully promotes hatred against any identifiable group by displaying, in any public place . . . .

Then it enumerates symbols. If we look at that wording, the purpose of the display is to promote hatred against an identifiable group. Adding specifically “for the purpose of,” I think it’s really important that this offence is structured on the existing offence of wilful promotion of hatred at 319(2). That offence has been found to be constitutionally valid. All of the elements have been scrutinized very carefully by the court. So if I read that offence, it is everyone who, by communicating statements — other than a private conversation — willfully promotes hatred against an identifiable group.

All of those elements are reflected in the new offence. What differed, and we changed that specifically to tailor the offence to how symbols are generally used. “By communicating” was changed to “by displaying.” Importantly, that’s consistent with how the Criminal Code defines communicating.

If we look at 319(7), communicating includes visible means. Then “statements” was changed to “symbols.” If we look at the definition of “symbols” in the offence, it includes “signs or visible representations.”

What I would say is that the purpose, as you suggested, is already built into the offence. It has been carefully analyzed and scrutinized by the courts. The purpose is willfully promoting hatred, how? By displaying symbols. How? By communicating statements. All of them built on existing definitions and existing thresholds. It is not a new concept.

la mesure législative ne vise que l’exposition de ces symboles dans des circonstances ayant pour but de promouvoir la haine contre des groupes identifiables ».

À mon sens, cette étape de l’élaboration de la loi est exactement le moment où nous devons être aussi clairs et précis que possible. Que l’on dise « tout en » ou « par », c’est vraiment l’intention qui compte. C’est la *mens rea* que nous visons ici. C’est la raison pour laquelle nous examinons un projet de loi comme celui-ci. C’est en raison de la fomentation accrue de la haine par de nombreux moyens que nous observons dans de nombreux secteurs de notre société.

Ma question est donc la suivante : pourquoi n’avons-nous pas simplement dit dans le projet de loi « dans le but de fomenter la haine »?

**Me Breese :** Je vous remercie de votre question. Cette intention est déjà intégrée dans le libellé de cette infraction dans sa version actuelle. Le libellé est le suivant :

Commet une infraction quiconque fomente volontairement la haine contre un groupe identifiable par l’exposition, dans un endroit public [...]

Le texte énumère ensuite les symboles. Si l’on examine ce libellé, l’exposition vise à fomenter la haine contre un groupe identifiable. Si l’on ajoute précisément « dans le but de », il est très important, selon moi, que cette infraction s’appuie sur l’infraction existante de fomentation volontaire de la haine prévue au paragraphe 319(2). Cette infraction est jugée constitutionnelle. Tous ses éléments ont été examinés très attentivement par la Cour. Si je lis cette infraction, elle vise toute personne qui, par la communication de déclarations — en dehors des conversations privées —, fomente volontairement la haine contre un groupe identifiable.

Tous ces éléments se retrouvent dans la nouvelle infraction. Ce qui différait, et nous l’avons justement modifié pour adapter l’infraction à la manière dont les symboles sont généralement utilisés. « Par la communication » a été remplacé par « par l’exposition ». Il est à noter que cela est conforme à la définition de la communication donnée par le Code criminel.

Si l’on se réfère au paragraphe 319(7), la communication inclut les moyens visibles. Ensuite, « déclarations » a été remplacé par « symboles ». Si l’on examine la définition de « symboles » dans l’infraction, elle inclut « les signes ou les représentations visibles ».

Ce que je dirai, c’est que l’intention, comme vous l’avez mentionné, fait déjà partie de l’infraction. Les tribunaux l’analysent et l’examinent soigneusement. L’intention de fomenter volontairement la haine, comment? Par l’exposition de symboles. Comment? Par la communication de déclarations. Tout cela repose sur des définitions et des critères existants. Ce n’est pas un nouveau concept.

**Senator McPhedran:** Okay. Thank you for that.

**The Chair:** I'll give you 30 seconds, please.

**Ms. Ali:** Just to add to my colleague's excellent remarks, and just to provide the overall frame as a reminder that, for both the proposed symbols offence and the precedent offence that my colleague was speaking of, these are hate-propaganda offences, specifically. The purpose in terms of "by communication" or "by symbol" is specific to the nature of the offence, which is hate propaganda. I hope that it kind of helps in an overall frame.

I would very briefly add, as my colleague has pointed out and I think you heard here from witnesses last week and some of the experts who testified about the constitutionality of our current offences, the way the proposed offence was scoped and the nature of the language and the proposed offence are intended to precisely mirror those aspects that the Supreme Court did look to in *R. v. Keegstra* and did look to in upholding our current hate-propaganda offences. The intent is one and the same, as my colleagues would say, to ensure a high *mens rea* to ensure the constitutionality of our provisions.

**Senator K. Wells:** A couple more clarifying questions if I could.

It has been raised by some that the notion of this new hate crime stand-alone offence is duplicative of what is already in the Criminal Code. For example, somebody could be charged with assault, and then, as part of enhanced sentencing, the hate motivation would come in.

Is it not true that, in some cases, the sentencing could be more significant if it is charged with, for example, a new hate-motivated crime from the very beginning rather than waiting for enhanced sentencing at the end? I'm wondering if you could sort of clarify that it's not necessarily duplicative at all in what already exists in the Criminal Code. Never mind the importance of data tracking and everything else that we have talked about.

**Ms. Breese:** Thank you for your question. I think that it is a different way of addressing hate motivation in crime that puts it at the front end. It will create a more consistent and clear denunciation of all forms of hate crime, and secondly, it provides a clear, escalating penalty structure to frame how courts can determine appropriate penalties based on the seriousness of the underlying offence. Currently, that work is not done through the aggravating factor at the sentencing stage.

**La sénatrice McPhedran :** D'accord. Je vous remercie de votre réponse.

**La présidente :** Je vous accorde 30 secondes. Je vous en prie.

**Me Ali :** Juste pour ajouter aux excellentes observations de ma collègue, et pour rappeler le contexte général : l'infraction proposée relative aux symboles et l'infraction antérieure dont ma collègue a parlé sont justement des infractions de propagande haineuse. L'intention, qu'il s'agisse de « communication » ou de « symbole », est particulière à la nature de l'infraction, qui est la propagande haineuse. J'espère que cela aide à replacer les choses dans leur contexte général.

J'ajouterai très brièvement, comme ma collègue l'a souligné et comme des témoins et des experts qui ont témoigné sur la constitutionnalité de nos infractions actuelles vont l'ont dit la semaine dernière, la portée de l'infraction proposée, la nature du libellé et l'infraction proposée visent précisément à refléter les aspects que la Cour suprême a examinés dans l'affaire *R. c. Keegstra* et qu'elle a examinés pour maintenir nos infractions de propagande haineuse actuelles. L'intention est la même, comme diraient mes collègues, à savoir garantir une *mens rea*, une intention criminelle, élevée afin de garantir la constitutionnalité de nos dispositions.

**Le sénateur K. Wells :** J'ai deux ou trois autres questions afin de clarifier des points, si vous me le permettez.

Certains estiment que la notion de cette nouvelle infraction distincte de crime haineux fait double emploi avec ce que prévoit déjà le Code criminel. Par exemple, une personne pourrait être accusée d'agression, puis la motivation haineuse serait prise en compte pour alourdir la peine.

N'est-il pas vrai que, dans certains cas, la peine pourrait être plus sévère si l'on est accusé, par exemple, d'un nouveau crime haineux dès le début, au lieu d'attendre une peine alourdie à la fin? Pouvez-vous préciser en quoi cette notion ne fait pas nécessairement double emploi avec ce qui existe déjà dans le Code criminel? Sans compter l'importance du suivi des données et de tout ce dont nous avons parlé.

**Me Breese :** Je vous remercie de votre question. Je pense que c'est une autre façon de traiter la motivation haineuse dans les crimes qui la place au premier plan. Cela permettra une dénonciation plus cohérente et plus claire de toutes les formes de crimes haineux et, ensuite, cela fournit une structure de peines claire et progressive pour encadrer la manière dont les tribunaux peuvent déterminer des peines appropriées en fonction de la gravité de l'infraction sous-jacente. Actuellement, ce travail ne tient pas compte de la circonstance aggravante à l'étape de la détermination de la peine.

**Senator K. Wells:** Thank you. Similar legislation in Quebec requires prosecutorial consent instead of the attorney general's approval for a charge to be laid as a way to remove any appearance or possibility of political interference in these cases. I am wondering if this was something considered in the drafting of Bill C-9. If so, what are the advantages of having the AG require consent rather than the Quebec model at the prosecutorial level?

**Ms. Breese:** Thank you for the question. I believe what you're referring to is pre-charge screening. This is a practice that some provinces have adopted in terms of adding a safeguard to ensure that the standards are met to proceed. For example, a reasonable prospect of conviction and also to ensure that the prosecution would be in the public interest. This is not a requirement. There is no precedent for it in the Criminal Code. This is something that provinces can advance without criminal law reform. It is separate and distinct from the AG consent requirement. Consent by an Attorney General is a higher level of screening, and it can only be delegated down through, we'll say, in law.

This pre-charge screening is generally done at a lower level by Crown prosecutors assessing the cases.

**Senator K. Wells:** Thank you.

**Senator Ince:** Thank you so much. In the past few meetings, we have heard from witnesses who gave us some recommendations. They talked about creating an independent advisory committee to periodically review and recommend updates to the list of prohibited hate symbols. Would the Department of Justice Canada support this decision? How would you work with marginalized groups and communities to implement this?

**Ms. Breese:** Thank you for the question. What I can do is refer back to the minister's remarks, where I believe the minister expressed interest in looking at how additional symbols could be added, not just the symbols but the process by which this can be done.

I don't have more information on how that would be affected or studied, but the minister is interested in exploring that.

**Senator Ince:** Thank you.

**The Chair:** Thank you so much to our first panel of the day for taking our questions. I'd like to sincerely thank you for agreeing to participate in this meeting. Your assistance with our study of this bill is greatly appreciated.

**Le sénateur K. Wells :** Merci. Un projet de loi semblable au Québec exige le consentement du procureur, plutôt que l'approbation du procureur général pour qu'une accusation soit portée, afin d'éliminer toute apparence ou possibilité d'ingérence politique dans ces affaires. Je me demande si cet élément a été pris en compte dans la rédaction du projet de loi C-9. Dans l'affirmative, quels avantages y a-t-il à rendre obligatoire le consentement du procureur général, plutôt que de suivre le modèle québécois du consentement du procureur?

**Me Breese :** Je vous remercie de cette question. Je pense que vous faites référence à l'approbation de mise en accusation. Il s'agit d'une pratique que certaines provinces ont adoptée afin d'ajouter une garantie visant à s'assurer que les critères nécessaires pour poursuivre sont réunis. Par exemple, une perspective raisonnable de reconnaissance de culpabilité et la garantie que les poursuites seraient dans l'intérêt public. Ce n'est pas une exigence. Il n'y a pas de précédent à cela dans le Code criminel. C'est une mesure que les provinces peuvent mettre en place sans réforme du droit pénal. Elle est distincte de l'obligation de consentement du procureur général. Le consentement du procureur général constitue un filtre plus élevé, et il ne peut être délégué qu'en vertu de la loi.

Cette approbation de mise en accusation intervient généralement à un échelon inférieur, celui des procureurs de la Couronne qui évaluent les dossiers.

**Le sénateur K. Wells :** Merci.

**Le sénateur Ince :** Merci beaucoup. Au cours des dernières réunions, des témoins nous ont fait part de quelques recommandations. Ils ont parlé de créer un comité consultatif indépendant chargé d'examiner périodiquement la liste des symboles haineux interdits et de recommander des mises à jour. Le ministère de la Justice Canada y serait-il favorable? Comment collaboreriez-vous avec les groupes et les communautés marginalisés pour suivre cette recommandation?

**Me Breese :** Je vous remercie de cette question. Ce que je peux faire, c'est renvoyer aux observations du ministre qui, si je me souviens bien, s'est dit prêt à examiner des moyens d'ajouter éventuellement des symboles, pas seulement les symboles eux-mêmes, mais aussi le processus permettant de le faire.

Je n'ai pas d'autres précisions sur la façon dont cela serait mis en œuvre ou étudié, mais le ministre souhaite explorer cette piste.

**Le sénateur Ince :** Merci.

**La présidente :** Un grand merci à notre premier groupe de témoins de la journée d'avoir répondu à nos questions. Je tiens à vous remercier sincèrement d'avoir accepté de participer à cette réunion. Nous vous savons gré de votre aide dans notre étude de ce projet de loi.

Before we begin with our second panel, I'd like to give Senator Ataullahjan the floor.

**Senator Ataullahjan:** Thank you, chair.

I would like to inform the committee that I hold an honorary advisory position with the National Council of Canadian Muslims, members of which are testifying as part of this panel. I have consulted the Senate Ethics Officer about this, and out of an abundance of caution and to avoid any risk of impropriety, I will not be asking any questions of this panel.

**The Chair:** Thank you, Senator Ataullahjan. That is on the record.

Our witnesses have been asked to make an opening statement of five minutes each. This will be followed by questions from senators. With us in person, from the National Council of Canadian Muslims, we have Mustafa Farooq, Consultant, and Ahmad Al-Qadi, Government Affairs and Public Policy Officer. Welcome. Next, we welcome Imam Sikander Hashmi, Executive Director of the Canadian Council of Imams. From the Canadian Muslim Lawyers Association, we have with us, in person, Nora Fathalipour, Legal Counsel, and, finally, from the Canadian Muslim Healthcare Network, we have Dr. Nehal Al Tarhuni, Doctor of Dental Surgery, who is appearing virtually; and Dr. Romesa Khalid, family physician.

Over to you, Mr. Farooq.

**Mustafa Farooq, Consultant, National Council of Canadian Muslims:** Thank you, Madam Chair, and members of this committee. My name is Mustafa Farooq. I am a lawyer and the former CEO of the National Council of Canadian Muslims, or NCCM. I will be splitting my time today with Ahmad Al-Qadi, government affairs and policy officer for NCCM.

I want to first thank all of you for taking the time to thoughtfully and critically examine this piece of legislation and, to so many of you, for your ongoing years of work in standing up for human rights and civil liberties and for standing up for a Canada that's better for all of us.

At the outset, we wish to affirm that our community has long called for meaningful legislation to combat hate. We understand deeply and personally the cost of hate. We are only weeks away from the fifth anniversary of the London terror attack of June 6, 2021, which claimed a precious family here in Ontario. We remember the six Canadian Muslims lost at the Quebec City mosque massacre in 2017. We must acknowledge that, just days ago, on May 18, three Muslim men were killed in a mass shooting in San Diego, a tragedy that has profoundly shaken our community, and where the shooter, the terrorist, allegedly drew

Avant de passer au deuxième groupe de témoins, j'aimerais donner la parole à la sénatrice Ataullahjan.

**La sénatrice Ataullahjan :** Merci, madame la présidente.

Je souhaite informer le comité que j'occupe un poste consultatif honoraire au Conseil national des musulmans canadiens, dont des membres font partie de ce groupe de témoins. J'ai consulté le conseiller sénatorial en éthique à ce sujet et, par mesure de précaution et pour éviter tout risque d'irrégularité, je ne poserai aucune question à ce groupe de témoins.

**La présidente :** Merci, sénatrice Ataullahjan. C'est consigné au compte rendu.

Nos témoins ont été invités à faire une déclaration préliminaire de cinq minutes chacun. Celle-ci sera suivie des questions des sénateurs. Nous recevons, en personne, Mustafa Farooq, conseiller, et Ahmad Al-Qadi, agent des affaires gouvernementales et des politiques publiques, du Conseil national des musulmans canadiens. Bienvenue. Ensuite, nous recevons l'imam Sikander Hashmi, directeur général du Conseil canadien des imams. Nous recevons aussi, en personne, Nora Fathalipour, conseillère juridique de l'Association canadienne des avocat.e.s musulman.e.s du Canada. Enfin, nous recevons la Dre Nehal Al Tarhuni, docteure en chirurgie dentaire, par vidéoconférence; ainsi que la Dre Romesa Khalid, médecin de famille.

Maître Farooq, vous avez la parole.

**Mustafa Farooq, conseiller, Conseil national des musulmans canadiens :** Merci, madame la présidente, et merci aux membres de ce comité. Je m'appelle Mustafa Farooq. Je suis avocat et ancien PDG du Conseil national des musulmans canadiens, le CNMC. Je partagerai mon temps de parole aujourd'hui avec Ahmad Al-Qadi, responsable des affaires gouvernementales et des politiques au CNMC.

Je tiens tout d'abord à vous remercier tous de prendre le temps d'examiner de manière réfléchie et critique ce projet de loi et à remercier tant d'entre vous d'œuvrer depuis des années à la défense des droits de la personne et des libertés civiles, ainsi qu'à la défense d'un Canada meilleur pour nous tous.

Nous souhaitons affirmer tout d'abord que notre communauté réclame depuis longtemps une loi efficace pour lutter contre la haine. Nous comprenons profondément et personnellement le coût de la haine. Nous sommes à quelques semaines seulement du cinquième anniversaire de l'attaque terroriste perpétrée le 6 juin 2021 à London, qui a coûté la vie à une précieuse famille ici, en Ontario. Nous nous souvenons des six musulmans canadiens qui ont perdu la vie dans le massacre commis à la mosquée de Québec en 2017. Il nous faut dire qu'il y a quelques jours à peine, le 18 mai, trois hommes musulmans ont été

inspiration from the Quebec City mosque massacre and the London terror attack.

Indeed, these are not isolated incidents. It is in this context that we have followed and engaged in conversations across partisan lines, in good faith, looking for change. We acknowledge the meaningful work in the other place that has been undertaken on this bill and the important interpretive clarifications on the record by the minister. We recognize that clarifications and amendments to the text of Bill C-9 have been helpful in minimizing risks to civil liberties.

Nevertheless, we believe that Bill C-9, in its current form, continues to raise civil liberties concerns, and we respectfully bring forward two targeted recommendations.

Before turning to our recommendations, we wish to be clear about what we think Bill C-9 gets right. The new hate-motivated provision is something NCCM strongly supports. This was, in fact, a direct recommendation from the Canadian Muslim community following the London terror attack — a call to establish a free-standing hate provision within the Criminal Code. It gives the justice system the tool to treat hate not as an afterthought but as a central harm that must be addressed. This is meaningful and real progress, and we commend it.

We wish to acknowledge, however, in our first recommendation, that the language governing hate symbols has been substantially improved since this bill's introduction, particularly through the House committee, to remove the phrase that is likely to be confused with that symbol. This was a positive step.

However, despite attempts at clarification during study in the other place, proposed clause 319(2.2)(c) continues to create interpretive uncertainty. As some previous witnesses — for example, representatives who appeared before you from the Ottawa Police Service — have indicated, this provision will be difficult to enforce in practice. Proposed paragraph 319(2.2)(c), as a reminder, provides that a person commits an offence if they willfully promote hatred by displaying a symbol that so nearly resembles “a symbol that is principally used by, or principally associated with, a listed entity.”

The operative phrase “so nearly resembles” raises a difficult and, we would argue, unanswerable question: Who decides what constitutes a sufficient resemblance?

tués lors d'une fusillade à San Diego, une tragédie qui a profondément ébranlé notre communauté et où le tireur, le terroriste, se serait inspiré du massacre de la mosquée de Québec et de l'attaque terroriste de London.

De fait, il ne s'agit pas d'incidents isolés. C'est dans ce contexte que nous suivons des discussions par-delà les clivages partisans, et que nous y participons, de bonne foi, dans l'espoir d'un changement. Nous saluons le travail constructif accompli sur ce projet de loi dans l'autre Chambre, ainsi que les précisions importantes concernant l'interprétation apportées par le ministre. Nous reconnaissons que les précisions et les amendements au texte du projet de loi C-9 contribuent à réduire les risques pour les libertés civiles.

Nous estimons, toutefois, que le projet de loi C-9, dans sa forme actuelle, demeure préoccupant du point de vue des libertés civiles, et nous formulons respectueusement deux recommandations ciblées.

Avant de présenter nos recommandations, nous souhaitons dire clairement ce qui, selon nous, est positif dans le projet de loi C-9. Le CNMC est très favorable à la nouvelle disposition relative à la motivation haineuse. C'est, en fait, ce que recommandait la communauté musulmane canadienne après l'attaque terroriste de London — elle appelait à inclure dans le Code criminel une disposition autonome sur la motivation haineuse. Cette disposition donne au système judiciaire le moyen de traiter la haine non pas comme un élément secondaire, mais comme un préjudice central dont il faut tenir compte. Il s'agit d'un réel progrès, que nous saluons.

Nous tenons, cela dit, à souligner, dans notre première recommandation, que le libellé qui régit les symboles haineux a été nettement amélioré depuis le dépôt de ce projet de loi, notamment au comité de la Chambre, qui a supprimé l'expression susceptible d'être confondue avec ce symbole. Il s'agit là d'une mesure positive.

Cependant, malgré les tentatives de clarification lors de l'étude à l'autre endroit, l'alinéa 319(2.2)c) proposé reste source d'incertitude en ce qui concerne l'interprétation. Comme l'ont mentionné de précédents témoins — par exemple, les représentants du Service de police d'Ottawa qui ont comparu devant vous —, cette disposition sera difficile à appliquer en pratique. Je rappellerai que l'alinéa 319(2.2)c) proposé prévoit qu'une personne commet une infraction si elle fomenté volontairement la haine en exposant un symbole « à ce point semblable à » « un symbole principalement utilisé par une entité inscrite [...] ou principalement associé à une telle entité ».

L'expression clé « à ce point semblable » soulève une question difficile et, selon nous, sans réponse : qui décide de ce qui constitue une ressemblance suffisante?

We offer a practical illustration of how this uncertainty may affect our community. Consider a Muslim displaying a shahada, this declaration that there is no god but God, on a bumper sticker, just like my mother-in-law, or displaying a flag in a cultural celebration. Because, of course, some listed terrorist entities have disgustingly hijacked and appropriated the shahada in their imagery, there is a genuine risk that an officer, without specialized knowledge of Islamic calligraphy or theology, could interpret such a display as resembling a symbol associated with a listed terrorist entity. The provision, as written, risks criminalizing ambiguity, and ambiguity is a problematic foundation for a criminal offence. Our recommendation is, therefore, to eliminate (2.2)(c) in its entirety.

We would also respectfully invite this committee to consider why the symbols of certain well-known hate groups, such as the Ku Klux Klan, fall outside the scope of Bill C-9, although we recognize this more broadly speaks to the legislation's overall scope.

I will now pass it over to my colleague.

**The Chair:** My apologies, Mr. Farooq. Your time is up. However, I invite Mr. Al-Qadi to respond to questions, and maybe you will have an opportunity to make your comments then.

We will now go to Imam Hashmi.

**Sikander Hashmi, Executive Director, Canadian Council of Imams:** Thank you very much, Madam Chair.

[Translation]

Good evening, honourable senators. On behalf of the Canadian Council of Imams and Muslim religious leaders, thank you for the opportunity to appear before you today.

[English]

The Canadian Council of Imams is the country's only national body representing imams, Muslim religious scholars and chaplains. We represent over 130 faith leaders serving communities from British Columbia to Newfoundland and Labrador, collectively addressing close to 100,000 congregants across Canada. Our membership continues to grow.

Canada's strength has long depended on maintaining both public safety and principled protections for conscience, religion and expression. These protections are especially important in a diverse democracy where citizens hold deeply different moral, philosophical and theological convictions while continuing to live together peacefully and respectfully.

Nous proposons une illustration concrète de la manière dont cette incertitude risque d'avoir des conséquences pour notre communauté. Prenons l'exemple d'un musulman qui expose la chahada, cette déclaration selon laquelle il n'y a pas d'autre dieu que Dieu, sur un autocollant de pare-chocs, comme le fait ma belle-mère, ou qui expose un drapeau à l'occasion de festivités culturelles. Étant donné que, évidemment, certaines entités terroristes inscrites détournent de manière odieuse la chahada et se l'approprient dans leur imagerie, il existe un risque réel qu'un policier, sans connaissance spécialisée de la calligraphie ou de la théologie islamiques, y voie l'exposition de quelque chose qui ressemble à un symbole associé à une entité terroriste inscrite. La disposition, telle qu'elle est rédigée, risque de criminaliser l'ambiguïté, et l'ambiguïté est fondamentalement problématique pour une infraction pénale. Nous recommandons donc de supprimer l'alinéa (2.2)c) dans son intégralité.

Par ailleurs, nous invitons respectueusement le comité à se demander pourquoi les symboles de certains groupes haineux bien connus, comme le Ku Klux Klan, ne sont pas visés par le projet de loi C-9, même si nous reconnaissons que cela renvoie plus largement à la portée générale du projet de loi.

Je cède maintenant la parole à mon collègue.

**La présidente :** Je suis désolée, maître Farooq. Votre temps de parole est écoulé. J'invite toutefois M. Al-Qadi à répondre aux questions, et vous aurez peut-être l'occasion de faire part de vos observations à ce moment-là.

Nous passons maintenant à l'imam Hashmi.

**Sikander Hashmi, directeur général, Conseil canadien des imams :** Je vous remercie, madame la présidente.

[Français]

Bonsoir, honorables sénateurs. Au nom du Conseil canadien des imams et des leaders religieux musulmans du Canada, je vous remercie de me donner l'occasion de comparaître devant vous aujourd'hui.

[Traduction]

Le Conseil canadien des imams est le seul organisme national du pays représentant les imams ainsi que les érudits religieux et les aumôniers musulmans. Nous représentons plus de 130 chefs religieux au service de communautés qui, de la Colombie-Britannique à Terre-Neuve-et-Labrador, veillent collectivement sur près de 100 000 fidèles dans tout le Canada. Le nombre de nos membres ne cesse de croître.

La force du Canada repose depuis longtemps sur le maintien à la fois de la sécurité publique et de la protection fondée sur des principes de la liberté de conscience, de religion et d'expression. Cette protection est particulièrement importante dans une démocratie diversifiée où les citoyens ont des convictions morales, philosophiques et théologiques

I appear before you today with sincere concern regarding aspects of Bill C-9. Before outlining our recommendations, I want to be equally clear about what we are not here to do.

We are not here to defend hatred. We are not here to minimize anti-Semitism or any other form of hatred. Nor are we here to politicize or mischaracterize the realities of Islamophobia. We are not here to excuse those who target vulnerable communities. And we are not here to suggest that any community is less worthy of protection than another.

As Canadian Muslims, we know the reality of hate first-hand, sadly.

One week ago today, the tragic shooting at the Islamic Center of San Diego devastated our community. Knowing those attackers were directly inspired by the 2017 Quebec City mosque attack makes the grief even heavier. It is a painful reminder of the violent realities we face — realities underscored by the 11 Canadian Muslims who have been murdered in hate-motivated attacks since 2017, from Quebec City, to a Toronto mosque, to the Afzaal family in London.

It also reminds me of the Pittsburgh synagogue shooting. In its aftermath, I brought members of my mosque community in Kanata to stand guard outside one of Ottawa's largest synagogues. We did so quietly and sincerely out of genuine concern for our Jewish neighbours.

Whenever synagogues, Jewish schools or Christian churches are targeted, we are deeply troubled.

So the question before us is not whether hate exists in Canada. It clearly does.

*[Translation]*

We aren't calling into question the intention of this bill. However, we believe that a bill of this nature must be drafted with the utmost precision in order to avoid unforeseen consequences and to ensure a clear, consistent and Charter-compliant application.

*[English]*

The question is whether this legislation, in its current form, will meaningfully combat actual hate while preserving the Charter-protected freedoms that allow Canadians to live

profondément différentes, tout en continuant de vivre ensemble dans la paix et le respect.

Je me présente devant vous aujourd'hui en étant sincèrement préoccupé par des aspects du projet de loi C-9. Avant d'exposer nos recommandations, je tiens à préciser tout aussi clairement ce que nous ne sommes pas venus faire ici.

Nous ne sommes pas ici pour défendre la haine. Nous ne sommes pas ici pour minimiser l'antisémitisme ou toute autre forme de haine. Nous ne sommes pas non plus ici pour politiser ou déformer la réalité de l'islamophobie. Nous ne sommes pas ici pour excuser ceux qui s'en prennent à des communautés vulnérables. Et nous ne sommes pas ici pour suggérer qu'une communauté mérite moins d'être protégée qu'une autre.

En tant que musulmans canadiens, nous connaissons malheureusement d'expérience la réalité de la haine.

Il y a une semaine aujourd'hui, la tragique fusillade au Centre islamique de San Diego a bouleversé notre communauté. Savoir que les assaillants se sont inspirés directement de l'attaque contre la mosquée de Québec en 2017 rend le chagrin encore plus lourd. C'est un rappel douloureux des réalités violentes auxquelles nous faisons face — des réalités que fait ressortir l'assassinat, depuis 2017, de 11 musulmans canadiens dans des attaques motivées par la haine, de Québec à une mosquée de Toronto, en passant par la famille Afzaal à London.

L'attaque de San Diego me rappelle aussi la fusillade de la synagogue de Pittsburgh. Au lendemain de ce drame, nous sommes allés, avec des membres de ma communauté de la mosquée de Kanata, monter la garde devant l'une des plus grandes synagogues d'Ottawa. Nous l'avons fait discrètement et sincèrement, mais par une réelle inquiétude pour nos voisins juifs.

Chaque fois que des synagogues, des écoles juives ou des églises chrétiennes sont prises pour cible, nous sommes profondément inquiets.

La question qui se pose donc à nous n'est pas de savoir si la haine existe au Canada, car elle y existe manifestement.

*[Français]*

Nous ne remettons pas en question l'intention derrière ce projet de loi. Nous croyons toutefois qu'un projet de loi de cette nature doit être rédigé avec une grande précision, afin d'éviter des conséquences imprévues et d'assurer une application claire, cohérente et conforme à la Charte.

*[Traduction]*

La question est de savoir si ce projet de loi, dans sa forme actuelle, permettra de lutter efficacement contre la haine tout en préservant les libertés protégées par la Charte qui permettent aux

peacefully and authentically. I will focus briefly on two concerns.

Firstly, we are deeply concerned by the removal of the “good faith” religious defence found in paragraph 319(3)(b) of the Criminal Code.

Many faith communities were surprised by the removal of this long-standing provision, which has served as an important safeguard for our communities. Religious scriptures and traditions often contain historical narratives and theological passages that, when quoted outside their religious context, can be misunderstood or deliberately mischaracterized.

Our concern is not hypothetical. An imam quoting classical jurisprudence on conflict or morality should not have to fear a criminal investigation simply because a bad-faith complainant posted an out-of-context audio clip online.

Many faith traditions maintain theological teachings that may be controversial, countercultural or deeply contested in modern public discourse. A pluralistic society requires sufficient legal space for those beliefs to be expressed peacefully and responsibly without the risk of being weaponized.

*[Translation]*

We welcome efforts to include a clarification clause. However, we don't believe that the current wording provides sufficient legal clarity or long-term protection.

*[English]*

Honourable senators, we have heard encouraging verbal assurances from the government — specifically from the parliamentary secretary on February 23 — that this legislation is not intended to affect worship, sermons, prayer or religious education. We take the government at its word.

However, if the intent is truly to protect these activities in plain terms, then there should be no objection to codifying that exact intent directly into the text of the bill. Our amendment, which is found in our written submission, simply aligns the legislative text with those public assurances, providing the durable, unambiguous protection that Canadian faith communities require.

Secondly, honourable senators, all we ask for is a periodic parliamentary reassessment every five years to ensure that this bill is not impacting the rights and liberties that Canadians enjoy on a daily basis. Thank you very much.

Canadiens de vivre en paix et en accord avec eux-mêmes. Je m'attarderai brièvement sur deux préoccupations.

Premièrement, nous sommes très préoccupés par la suppression de la défense fondée sur les croyances religieuses exprimées de « bonne foi » prévue à l'alinéa 319(3)b) du Code criminel.

Bien des communautés confessionnelles ont été surprises par la suppression de cette disposition de longue date, qui apportait une garantie importante à nos communautés. Les Écritures et les traditions religieuses contiennent souvent des récits historiques et des passages théologiques qui, lorsqu'ils sont cités hors de leur contexte religieux, peuvent être mal compris ou délibérément déformés.

Notre préoccupation n'est pas hypothétique. Un imam qui cite la jurisprudence classique sur les conflits ou la moralité ne devrait pas avoir à craindre une enquête criminelle simplement parce qu'un plaignant de mauvaise foi a publié en ligne un extrait audio hors contexte.

De nombreuses traditions religieuses véhiculent des enseignements théologiques qui peuvent être controversés, à contre-courant de la culture dominante ou profondément contestés dans le discours public moderne. Une société pluraliste doit être dotée d'un espace juridique suffisant pour que ces croyances puissent s'exprimer pacifiquement et de façon responsable, sans risque d'être instrumentalisées.

*[Français]*

Nous saluons les efforts visant à inclure une disposition de clarification. Toutefois, nous ne croyons pas que le libellé actuel offre une clarté juridique suffisante ni une protection durable.

*[Traduction]*

Honorables sénateurs, nous avons entendu des propos encourageants de la part du gouvernement — en particulier de la part du secrétaire parlementaire, le 23 février —, qui a déclaré que ce projet de loi ne vise pas le culte, les sermons, la prière ou l'éducation religieuse. Nous prenons le gouvernement au mot.

Cependant, si l'intention est vraiment de protéger ces activités en termes clairs, il ne devrait y avoir aucune objection à codifier cette même intention directement dans le texte du projet de loi. Notre amendement, qui figure dans notre mémoire, met simplement en harmonie le texte législatif et ces assurances publiques, offrant ainsi la protection durable et sans ambiguïté dont les communautés religieuses canadiennes ont besoin.

Deuxièmement, honorables sénateurs, tout ce que nous demandons, c'est une réévaluation parlementaire périodique, tous les cinq ans, afin de s'assurer que ce projet de loi n'a pas d'incidence sur les droits et libertés dont jouissent les Canadiens au quotidien. Je vous remercie.

**The Chair:** Thank you. We'll now go to Ms. Fathalipour.

**Nora Fathalipour, Legal Counsel, Canadian Muslim Lawyers Association:** Thank you. Good afternoon. Thank you for inviting the Canadian Muslim Lawyers Association, or CMLA, to speak to you today. My name is Nora Fathalipour, and I am a Toronto-based criminal lawyer. I am honoured to be here with you today.

The CMLA shares the government's objective to make our communities safer and to combat and reduce hate. Muslims, along with many racialized and marginalized communities, know both the realities and dangers of hate first-hand. Many Muslims are targeted not only because of religion, but also because of race, ethnicity, language and dress, and non-Muslim minorities can be targeted when perceived as Muslim.

The issue before this committee is: What additional value is Bill C-9 proposing to what already exists?

Bill C-9 will not make our communities safer; it will instead likely increase overcriminalization of marginalized populations, encroach on political expression and constitutional freedoms, and cause an overall chilling effect that will deter long-standing traditions of democratic civic engagement on political and social issues. That will not make our communities safer.

It is the CMLA's position that Bill C-9 should be rejected in its entirety, as this legislation does not reduce, prevent or address hateful acts. The Criminal Code already contains tools to combat and prosecute hateful and hate-motivated acts. For example, the existing section 319 already makes it a crime to promote hatred. Furthermore, section 718.2 mandates courts to take into account, where relevant, whether an offence was motivated by hate when deciding appropriate sentences. The Criminal code also addresses intimidation, threats, harassment, assault, mischief, unlawful assembly, obstruction and so on.

Data from Statistics Canada show that the majority of hateful acts reported target race and ethnicity, primarily Black people but also South Asians and other racialized groups. Despite this reality, none of the proposed amendments here address racially motivated hateful acts, which represent over 60% of acts of reported hate. The proposed legislation does not address typical acts of hate and where they occur, which could be anywhere in the normal course of everyday life.

**La présidente :** Merci. La parole est maintenant à maître Fathalipour.

**Me Nora Fathalipour, conseillère juridique, Association Canadienne des Avocats Musulmans :** Merci. Bonjour. Merci d'avoir invité l'Association des avocat.e.s musulman.e.s du Canada, l'ACAM, à s'exprimer devant vous aujourd'hui. Je m'appelle Nora Fathalipour et je suis avocate pénaliste à Toronto. Je suis honorée d'être ici avec vous aujourd'hui.

L'ACAM partage l'objectif du gouvernement de rendre nos collectivités plus sûres et de lutter contre la haine pour la faire reculer. Les musulmans, comme de nombreuses communautés racisées et marginalisées, connaissent d'expérience les réalités et les dangers de la haine. Beaucoup sont pris pour cible à cause non seulement de leur religion, mais aussi de leur race, de leur origine ethnique, de leur langue et de leur tenue vestimentaire, et des minorités non musulmanes peuvent être prises pour cible lorsqu'elles sont perçues comme étant musulmanes.

La question qui se pose au comité est la suivante : quelle valeur en plus de ce qui existe déjà le projet de loi C-9 propose-t-il?

Le projet de loi C-9 ne renforcera pas la sécurité de nos communautés. En fait, il risque plutôt d'accroître la surcriminalisation des populations marginalisées, de porter atteinte à la liberté d'expression politique et aux libertés constitutionnelles, et d'avoir un effet dissuasif général qui découragera de suivre des traditions de longue date de participation civique démocratique sur des questions politiques et sociales. Cela ne rendra pas nos communautés plus sûres.

L'ACAM estime que le projet de loi C-9 devrait être rejeté dans sa totalité, car il ne fait pas diminuer, n'empêche pas et ne sanctionne pas les actes haineux. Le Code criminel contient déjà des outils pour lutter contre les actes haineux et motivés par la haine et pour en poursuivre les auteurs en justice. Par exemple, l'article 319 existant érige déjà en infraction le fait de fomenter la haine. De plus, l'article 718.2 oblige les tribunaux à prendre en compte, le cas échéant, le fait qu'une infraction était motivée par la haine lorsqu'ils déterminent la peine appropriée. Le Code criminel traite aussi de l'intimidation, des menaces, du harcèlement, des voies de fait, des méfaits, des rassemblements illégaux, de l'entrave, etc.

Les données de Statistique Canada montrent que la majorité des actes haineux signalés visent la race et l'origine ethnique, principalement les personnes noires, mais aussi les Sud-Asiatiques et d'autres groupes racisés. Malgré cette réalité, aucun des amendements proposés ici ne concerne les actes haineux motivés par le racisme, qui représentent plus de 60 % des actes haineux signalés. Le projet de loi ne parle pas des actes haineux typiques ni des lieux où ils se produisent, ce qui peut être n'importe où dans le cours normal de la vie quotidienne.

I invite the committee to read the CMLA's brief in which we describe in detail our concerns with the bill. I will now specifically focus on the proposed hate symbol offence in section 319(2.2).

This proposed amendment clearly illustrates the "blunt tool" approach proposed here. The language captures symbols and slogans that "so nearly resembles" or are "likely to be" a symbol of a listed entity. Most of these listed entities have Arabic names. The wide discretion here means a police officer may see someone wearing a garment with Arabic writing and think that the writing "so nearly resembles" a listed entity enough to make an arrest.

Highlighting this ambiguity is important because, in a protest setting, police officers make rapid decisions about flags, banners, slogans, clothing and symbols in languages they may not know, and this uncertainty will fall hardest on racialized communities.

Even if charges are withdrawn later, the damage has already been done. An arrest means the loss of liberty, protest bans, public exposure, job loss, immigration and family law consequences and so on. It's a scary and expensive process to go through. For many people, the rational response is likely to be: I'm just not going to risk expressing myself. So we are gravely concerned about the chilling effect on people's willingness and ability to engage in Charter-protected activities.

I ask this committee to consider the practical reality of enforcement. The police already use pre-existing tools to address what they think crosses the line at protests. For example, in Toronto, there have been 171 arrests related to protests in support of Palestinians since 2023. At least 100 of those cases have resulted in full withdrawals by the Crown, and there are only three convictions so far.

These numbers suggest a police approach whereby, if there is ambiguity, the response is to arrest first and deal with it later.

That is not an efficient use of resources, and it causes fear in the community. Further increasing ambiguity is not going to help.

Communities are not asking for haphazard legislation that risks criminalizing protest, religious expression and political dissent.

J'invite le comité à lire le mémoire de l'ACAM. Nous y exposons en détail nos préoccupations concernant le projet de loi. Je vais maintenant me concentrer plus particulièrement sur l'infraction relative aux symboles haineux proposée au paragraphe 319(2.2).

Cet amendement proposé illustre bien l'approche « élémentaire » proposée ici. Le libellé vise les symboles et slogans « à ce point semblables » à un symbole d'une entité inscrite qu'ils sont « susceptibles d'être » de tels symboles. La plupart de ces entités inscrites ont des noms arabes. La grande latitude que cela donne signifie qu'un policier verra peut-être quelqu'un qui porte un vêtement avec quelque chose d'écrit en arabe dessus et qu'il estimera que ce qui est écrit est « à ce point semblable » à ce qu'écrit une entité inscrite qu'il procédera à une arrestation.

Il est important de souligner cette ambiguïté, car, dans une manifestation, les policiers prennent des décisions rapides au sujet de drapeaux, de banderoles, de slogans, de vêtements et de symboles dans des langues qu'ils ne connaissent peut-être pas, et c'est sur les communautés racisées que cette incertitude pèsera le plus lourdement.

Même si les accusations sont retirées par la suite, le mal est déjà fait. Une arrestation entraîne une privation de liberté, des interdictions de manifester, une exposition publique, la perte d'un emploi, des conséquences en matière d'immigration et de droit de la famille, etc. C'est un processus effrayant et coûteux à subir. Pour beaucoup de gens, la réaction rationnelle sera probablement de décider de ne pas prendre le risque de s'exprimer. Nous sommes donc gravement préoccupés par l'effet dissuasif sur la volonté et la capacité des gens de prendre part à des activités protégées par la Charte.

Je demande au comité d'examiner la réalité concrète de l'application de la loi. La police utilise déjà des outils existants face à ce qu'elle estime dépasser les limites dans les manifestations. Par exemple, à Toronto, il y a eu, depuis 2023, 171 arrestations liées à des manifestations de soutien aux Palestiniens. Dans 100 cas au moins, la Couronne a abandonné toutes les poursuites, et il n'y a eu que trois condamnations à ce jour.

Ces chiffres donnent à penser que la police choisit, en cas d'ambiguïté, d'arrêter d'abord et de voir ce qui se passe ensuite.

Ce n'est pas une utilisation efficace des ressources, et cela suscite la peur dans la communauté. Accroître encore l'ambiguïté n'aidera pas.

Les communautés ne demandent pas un projet de loi hasardeux qui risque de criminaliser le fait de manifester, l'expression religieuse et la dissidence politique.

You have heard from various experts, and the overwhelming majority oppose this legislation. Many urge you to reject it wholesale. So do we.

Thank you.

**The Chair:** Thank you. We'll now go to Dr. Al Tarhuni and Dr. Khalid, who will be splitting their time.

**Dr. Nehal Al Tarhuni, Doctor of Dental Surgery, Canadian Muslim Healthcare Network:** Honourable senators, I am here with my colleague, Dr. Khalid, on behalf of the Canadian Muslim Healthcare Network, or CMHN. We are health care workers, educators, volunteers and proud Canadian Muslims.

I came to Canada as a young Palestinian-Lebanese refugee from a country where the state criminalized free speech. As a child, I vividly remember how my normally loud parents would suddenly whisper whenever politics came up out of fear of imprisonment.

Coming to Canada taught me the value of living in a society where people can speak openly and safely. In my chosen home, I embraced my responsibility to serve through compassionate health care, education, community service and advocacy.

As health care workers, we dedicate our lives to healing illnesses and reducing human suffering. As such, we cannot witness systemic injustice without speaking out to end it. Health care professionals across Canada already face intimidation and professional consequences for speaking out against the human suffering of Palestinians.

I witnessed this first-hand when a visibly Muslim dental student was denied mentorship after wearing a watermelon symbol on her lanyard. I also saw my mother verbally attacked while serving as a patient interpreter because the pattern on her hijab resembled a Palestinian keffiyeh.

Canada is strongest when it protects both the safety and fundamental freedoms of its citizens. When vague and overreaching legislation normalizes fear, silence follows — much like the whispers I heard as a child.

That is why Bill C-9 gives us serious concern. It poses serious harms without addressing its primary objective of reducing the rise of hate in our society.

Thank you. Dr. Khalid will take over.

Vous avez entendu différents experts et ils s'opposent en grande majorité à ce projet de loi. Beaucoup vous exhortent à le rejeter en bloc. Nous aussi.

Merci.

**La présidente :** Merci. Nous passons maintenant à la Dre Al Tarhuni et à la Dre Khalid, qui se partageront le temps de parole.

**Dre Nehal Al Tarhuni, docteure en chirurgie dentaire, Canadian Muslim Healthcare Network :** Honorables sénateurs, je suis ici avec ma collègue, la Dre Khalid, au nom du Canadian Muslim Healthcare Network. Nous sommes des professionnels de la santé, des éducateurs, des bénévoles et de fiers musulmans canadiens.

Jeune réfugiée libano-palestinienne, je suis arrivée au Canada en provenance d'un pays où l'État criminalisait la libre expression. Je me souviens très bien, enfant, que mes parents, d'ordinaire bruyants, se mettaient soudain à chuchoter dès qu'il était question de politique, par crainte d'être emprisonnés.

Ma venue au Canada m'a appris la valeur de vivre dans une société où les gens peuvent s'exprimer librement et en toute sécurité. Dans la patrie que j'ai choisie, j'ai assumé ma responsabilité de servir par des soins de santé empreints de compassion, l'éducation, l'engagement communautaire et la défense des droits.

Comme professionnels de la santé, nous consacrons notre vie à soigner les maladies et à apaiser la souffrance humaine. Ainsi, nous ne pouvons pas être témoins d'une injustice systémique sans nous exprimer pour y mettre fin. Partout au Canada, des professionnels de la santé font déjà face à de l'intimidation et à des conséquences professionnelles pour avoir dénoncé la souffrance humaine des Palestiniens.

J'en ai été moi-même témoin lorsqu'une étudiante en médecine dentaire visiblement musulmane s'est vu refuser un mentorat après avoir arboré le symbole de la pastèque sur son cordon. J'ai également vu ma mère subir des agressions verbales alors qu'elle servait d'interprète pour un patient, car le motif de son hijab ressemblait à un keffieh palestinien.

Le Canada est plus fort lorsqu'il protège à la fois la sécurité et les libertés fondamentales de ses citoyens. Quand des projets de loi vagues et excessifs normalisent la peur, le silence s'installe, tout comme les murmures que j'entendais quand j'étais enfant.

C'est pourquoi le projet de loi C-9 nous préoccupe gravement. Il engendre des préjudices sérieux sans réaliser son objectif premier, qui est de réduire la montée de la haine dans notre société.

Merci de votre attention. La Dre Khalid va prendre le relais.

**Dr. Romesa Khalid, Doctor, Canadian Muslim Healthcare Network:** Good evening, honourable senators. I would like to start by acknowledging two things — that hate crimes must be taken seriously and that we need to be accurate when identifying hate. We worry that Bill C-9 — though well intentioned — will embolden accusations of hate speech against good faith advocacy efforts.

First, with respect to hate symbols, we cannot ignore that the backlash against our advocacy has centred on conflating symbols of solidarity with support for hate or terrorism. For example, CMHN has documented, among others, an incident of a health care worker wearing a locket in the shape of historic Palestine, resulting in mocking by a colleague, inflammatory social media posts accusing them of promoting terrorism and making patients “unsafe” as well as complaints to higher bodies. These allegations cause real harm and moral injury. Misinterpretations of symbols are already being weaponized against peaceful advocacy in our clinics and hospitals. Bill C-9 risks giving this legal force.

Secondly, health care workers have marched in recent protests to voice our opposition to the devastating violence in Gaza and the targeting of hospitals and health care workers. Protest is inherently uncomfortable both for those participating and those institutions being asked to change. It often occurs near places where the message needs to be heard. Broadly expanding hate offences to include a wide range of locations risks allowing peaceful good-faith activity to be mischaracterized as obstruction or intimidation, further chilling free speech.

In summary, repression of advocacy and the punishment of lawful dissent are not theoretical for health care workers. The CMHN supports the intent of the bill. We also appreciate the efforts made in the House to strengthen this bill and Minister Fraser’s reassurances. However, great uncertainty still remains and we cannot support Bill C-9 in its current form. We would like to see more consensus among human rights and civil liberties organizations before an important bill like this is passed.

Thank you for your time.

**The Chair:** Thank you. Thank you all for your presentations. We will now proceed to questions from senators.

Senators, you have five minutes for your question, and that includes the answer. We’ll begin with our deputy chair, Senator Bernard.

**Dre Romesa Khalid, docteure, Canadian Muslim Healthcare Network :** Bonsoir, honorables sénateurs. D’emblée, je veux souligner deux points : les crimes haineux doivent être pris au sérieux et nous devons reconnaître la haine avec précision. Nous craignons que le projet de loi C-9, bien qu’il parte d’une bonne intention, ne renforce les accusations de discours haineux à l’encontre d’efforts de défense de bonne foi.

Premièrement, en ce qui concerne les symboles haineux, nous ne pouvons ignorer que la réaction hostile à nos représentations s’est concentrée sur l’amalgame entre les symboles de solidarité et le soutien à la haine ou au terrorisme. Par exemple, notre réseau a documenté, entre autres, un incident au cours duquel un professionnel de la santé portant un médaillon en forme de la Palestine historique a été raillé par un collègue, a été l’objet de publications incendiaires sur les réseaux sociaux l’accusant de promouvoir le terrorisme et de mettre les patients « en danger », ainsi que de plaintes adressées à des instances supérieures. Ces allégations causent un tort réel et un préjudice moral. Les interprétations erronées de symboles sont déjà instrumentalisées contre des représentations pacifiques dans nos cliniques et nos hôpitaux. Le projet de loi C-9 risque de donner une force juridique à cette pratique.

Deuxièmement, des professionnels de la santé ont défilé lors de récentes manifestations pour exprimer leur opposition à la violence dévastatrice à Gaza et au fait que des hôpitaux et des professionnels de la santé soient pris pour cibles. Les manifestations sont intrinsèquement inconfortables, tant pour ceux qui y participent que pour les institutions à qui l’on demande de changer. Elles se déroulent souvent à proximité des lieux où le message doit être entendu. Élargir à l’excès les infractions de haine pour inclure un large éventail de lieux risque de permettre que des activités pacifiques menées de bonne foi soient qualifiées à tort d’empêchement d’accès ou d’intimidation, ce qui restreindrait encore la liberté d’expression.

En résumé, la répression du militantisme et la sanction de la dissidence légale ne sont pas des questions théoriques pour les professionnels de la santé. Notre réseau souscrit à l’intention du projet de loi. Nous sommes également reconnaissants à la Chambre pour les efforts déployés afin de renforcer ce projet de loi ainsi que pour les assurances données par le ministre Fraser. Cependant, une grande incertitude subsiste et nous ne pouvons pas soutenir le projet de loi C-9 sous sa forme actuelle. Nous aimerions voir un plus grand consensus parmi les organismes de défense des droits de la personne et des libertés civiles avant qu’un projet de loi aussi important ne soit adopté.

Merci de votre attention.

**La présidente :** Merci. Merci à tous pour vos exposés. Nous allons maintenant passer aux questions des sénateurs.

Chers collègues, vous disposez de cinq minutes pour poser vos questions, réponses comprises. Nous commencerons par notre vice-présidente, la sénatrice Bernard.

**Senator Bernard:** Thank you to all of you for your testimony here today.

I have a couple of questions. I'm not sure if I'll have time for all of them. I'll start with Mr. Al-Qadi. Because you didn't get a chance to speak, I wonder if there are maybe two or three main points that you would like senators to hear from you this evening.

**Ahmad Al-Qadi, Government Affairs and Public Policy Officer, National Council of Canadian Muslims:** Thank you, senator.

Briefly, our second recommendation is to restore the good faith defence in section 319 of the Criminal Code in its entirety or, alternatively, to add the following clarifying language to the "for greater certainty clause" that reads as follows:

For greater certainty, nothing in subsection 319(2) or (2).2 of the Criminal Code shall be construed as prohibiting a person from communicating a statement on a matter of public interest and good faith, including an educational, political, religious or scientific statement made in the course of discussion, publication or debate if the discussion of which was for the public's benefit and if on reasonable grounds, the person believed them to be true.

We would also urge that an improved greater certainty clause is added as a direct amendment to the Criminal Code versus an interpretive note within Bill C-9.

Briefly, I'll end there. Our oral submissions have been submitted in their entirety. Thank you.

**Senator Bernard:** Thank you. My next question is for Ms. Fathalipour.

Thank you for making the link to intersectionality. You talked about the fact that Bill C-9 would likely overcriminalize Muslim Canadians, especially racialized Muslim Canadians. I wonder if you can tell us a bit more about why you believe that so strongly. What are the concerns that you specifically have with regard to that, please?

**Ms. Fathalipour:** Certainly. Thank you so much for that question, senator.

Maybe I'll start with an anecdote. I recently heard about a Crown attorney who was assigned to the hate crime office in their department and was jokingly saying, if this had happened a few years ago, I would have been dealing with five cases per year. Now I'm very busy because this is a larger issue.

**La sénatrice Bernard :** Merci à vous tous pour vos témoignages.

J'ai quelques questions. Je ne suis pas sûre d'avoir le temps de toutes les poser. Je commencerai par M. Al-Qadi. Comme vous n'avez pas eu l'occasion de prendre la parole, je me demande s'il y a peut-être deux ou trois points principaux que vous aimeriez que les sénateurs entendent de votre part ce soir.

**Ahmad Al-Qadi, agent des affaires gouvernementales et des politiques publiques, Conseil national des musulmans canadiens :** Merci, madame la sénatrice.

En bref, notre deuxième recommandation consiste à rétablir intégralement la défense de bonne foi prévue à l'article 319 du Code criminel ou, à défaut, à ajouter la précision suivante à la disposition de précision qui dirait :

Il est entendu que les paragraphes 319(2) ou (2.2) du Code criminel n'ont pas pour effet d'interdire à une personne de communiquer une déclaration sur une question d'intérêt public, y compris une déclaration de nature éducative, religieuse, politique ou scientifique faite dans le cadre d'une discussion, d'une publication ou d'un débat, si la discussion de cette déclaration était dans l'intérêt public et si, pour des motifs raisonnables, la personne croyait que cette déclaration était vraie.

Nous demandons également instamment qu'une disposition de précision améliorée soit ajoutée sous la forme d'une modification directe du Code criminel plutôt que d'une note interprétative dans le projet de loi C-9.

Je m'arrêterai là. Nos observations orales ont été présentées dans leur intégralité. Merci de votre attention.

**La sénatrice Bernard :** Merci. Ma prochaine question s'adresse à Me Fathalipour.

Merci d'avoir établi ce lien avec l'intersectionnalité. Vous avez dit que le projet de loi C-9 risquerait de criminaliser à l'excès les Canadiens musulmans, en particulier ceux issus de minorités ethniques. J'aimerais que vous nous en disiez un peu plus sur les raisons pour lesquelles vous en êtes si convaincue. Quelles sont vos préoccupations concrètes à cet égard, s'il vous plaît?

**Me Fathalipour :** Bien sûr. Merci beaucoup pour cette question, madame la sénatrice.

Je vais peut-être commencer par une anecdote. J'ai récemment entendu parler d'un procureur de la Couronne affecté au bureau chargé des crimes haineux au sein de son service qui disait en plaisantant : « Si ce contexte s'était présenté il y a quelques années, j'aurais eu cinq affaires par an à traiter. Maintenant, je suis très occupé, car l'enjeu est plus vaste. »

Now, I want to connect that with why I think that expanding the Criminal Code the way this bill proposes will lead to overcriminalization of marginalized communities. The reason is that the existing legislation we have surrounding, let's say, hate motivation or hate crimes in the form that they do exist. The statistics I have seen suggest that currently they are primarily applied to people who are either members of marginalized communities or are perceived to be.

For example, in Ontario, certainly right now, many individuals are announced as potentially hate motivated when they're arrested if they are engaged in protesting in support of Palestine. Then, at the end, of course, the question comes up again: is this indeed hate motivated.

That's why I believe that front-loading the question of hate motivation will continue that trend. It will primarily target communities that are currently the subject of enforcement. Of course, there are exceptions, but the vast majority of enforcement that I have seen, and that people are tracking, is in relation to unwanted speech by racialized communities. Thank you. I hope that answered the question.

**Senator Bernard:** With regard to the tracking, where are the statistics? Do we have access to those statistics? I ask because I think that would be really important for us to know.

**Ms. Fathalipour:** That's a very good question, senator. I believe the tracking needs to be better. But we have a few levels of track that already exist. The first is Statistics Canada. I think I brought a copy with me. I believe someone delivered a copy to the Senate that goes over the last eight years of reported hate crimes.

Some police forces, for example, the Toronto Police, carry their own statistics. Then we have community members who track the actual results of cases. If people are alleged to have been charged with hate crimes or hate-motivated offences, there are community members who are tracking the actual outcomes of cases, which is how we know that, out of the 171 arrests in Toronto for pro-Palestine protest, 100 of them have been withdrawn, and there are only 3 convictions. I'm not sure if there are official statistics for some of that, but we certainly have unofficial statistics as well.

**Senator Arnot:** Thank you to the witnesses. We have a number of national groups here, so I would like the spokesperson for each national group to answer this question.

Would you support a statutory review in five years or three years with a public reporting regime that would address some of the concerns that you have raised, such as uncertainties over

J'aimerais maintenant faire le lien avec la raison pour laquelle je pense que l'élargissement du Code criminel, comme le propose ce projet de loi, conduira à une criminalisation excessive de communautés marginalisées. La raison en est la législation existante concernant, disons, les actes motivés par la haine ou les crimes haineux, sous sa forme actuelle. Les statistiques que j'ai vues donnent à penser qu'actuellement, elle s'applique principalement à des personnes qui sont soit membres de communautés marginalisées, soit perçues comme telles.

Par exemple, en Ontario, en ce moment même, de nombreuses personnes sont présentées comme potentiellement motivées par la haine lors de leur arrestation pour avoir manifesté en faveur de la Palestine. Puis, en fin de compte, bien sûr, la question se pose à nouveau : s'agit-il réellement d'un acte motivé par la haine?

C'est pourquoi je pense que le fait de s'interroger en amont sur la motivation haineuse ne fera que perpétuer cette tendance. Cette mesure visera principalement les communautés qui sont actuellement l'objet de mesures répressives. Bien sûr, il y a des exceptions, mais la grande majorité des mesures coercitives que j'ai observées, et que les gens suivent, concernent des interventions jugées indésirables émanant de communautés racisées. Je vous remercie de votre attention. J'espère avoir répondu à la question.

**La sénatrice Bernard :** En ce qui concerne le suivi, où sont les statistiques? Avons-nous accès à ces statistiques? Je pose la question, car je pense qu'il serait vraiment important pour nous de le savoir.

**Me Fathalipour :** C'est une très bonne question, madame la sénatrice. Je pense que le suivi doit être amélioré, mais il existe déjà quelques niveaux de suivi. Le premier est Statistique Canada. Je crois en avoir apporté une copie. Je pense que quelqu'un a remis au Sénat un document qui passe en revue les crimes haineux signalés au cours des huit dernières années.

Certains corps policiers, comme la police de Toronto, tiennent leurs propres statistiques. Ensuite, des membres de la collectivité suivent l'issue concrète de différentes affaires. Quand des personnes sont présumées avoir été inculpées pour des crimes haineux ou des infractions motivées par la haine, des membres de la collectivité suivent l'issue réelle des affaires. C'est ainsi que nous savons que, sur les 171 arrestations effectuées à Toronto lors de manifestations propalestiniennes, 100 se sont soldées par un non-lieu et il n'y a eu que 3 condamnations. Je ne sais pas s'il existe des statistiques officielles à ce sujet, mais il est certain que nous disposons de statistiques non officielles.

**Le sénateur Arnot :** Merci aux témoins. Nous avons ici plusieurs groupes nationaux, j'aimerais donc que le porte-parole de chaque groupe national réponde à cette question.

Verriez-vous d'un bon œil un examen réglementaire dans trois ou cinq ans, assorti d'un régime de rapports publics qui répondrait à certaines préoccupations que vous avez soulevées,

policing, et cetera? The purpose of this would be to collect a wide data set with disaggregated data — in other words, effective use of data, which I do not believe really exists at the moment — to measure the effectiveness, or lack thereof, or examine the anomalies or unintended consequences of enacting this act in its current form.

I have asked a number of witnesses that question because I'm thinking of making an amendment to that effect. The National Council of Canadian Muslims, please.

**Mr. Farooq:** We would strongly support such an amendment.

**Senator Arnot:** I know the imam has already made the statement, so I accept that. Thank you, Imam Hashmi. Ms. Fathalipour?

**Ms. Fathalipour:** We would also strongly support such an amendment.

**Senator Arnot:** From the Canadian Muslim Healthcare Network?

**Dr. Khalid:** I would look to people with expertise to answer a question like that. We would certainly support the purpose of something like this.

It's important that we realize that, as Ms. Fathalipour mentioned, when charges go forward, when people are put through charges that are eventually dropped or allegations or accusations that end up resulting in nothing, it's really not a case of no harm done. There are very real harms and very real repercussions, and I can speak to our experiences in our workplace where these allegations, although not in the same setting that we're talking about here, have definitely resulted in reputational harms, legal fees, deterioration of mental health, and a breakdown in therapeutic relationships with our patients. There are still costs, but yes, we would support something like this.

**Senator Arnot:** Thank you.

**Senator Martin:** Thank you so much for your testimony today. Together, I feel like there are echoes and reinforcements, but you bring your expertise to the table. I'll keep my questions short. I hope that all the groups can answer.

I share the concerns that you have expressed today. There is often a gap between how laws are debated publicly and how they affect people privately. So, if a good-faith religious defence were removed, what kind of day-to-day impacts do you think communities, religious leaders or even ordinary conversations within places of worship would experience? I know, Imam

notamment les incertitudes concernant le travail policier, etc.? L'objectif serait de collecter un vaste ensemble de données ventilées — en d'autres termes, une utilisation efficace des données, ce qui, à mon sens, n'existe pas vraiment pour l'instant — afin de mesurer l'efficacité, ou l'inefficacité, de la loi ou d'examiner les anomalies ou les conséquences imprévues de son adoption sous sa forme actuelle.

J'ai posé cette question à plusieurs témoins, car j'envisage de proposer un amendement en ce sens. J'aimerais entendre le Conseil national des musulmans canadiens.

**Me Farooq :** Nous serions tout à fait favorables à un tel amendement.

**Le sénateur Arnot :** Je sais que l'imam s'est déjà exprimé, j'en prends donc note. Merci, imam Hashmi. Maître Fathalipour?

**Me Fathalipour :** Nous serions également tout à fait favorables à un tel amendement.

**Le sénateur Arnot :** Le Canadian Muslim Healthcare Network?

**Dre Khalid :** Je m'en remettrais aux experts pour répondre à une telle question. Il est certain que nous souscririons à l'objectif d'une telle mesure.

Il est important de réaliser que, comme Me Fathalipour l'a mentionné, quand des poursuites sont engagées, quand des personnes font l'objet de poursuites qui finissent par être abandonnées ou d'allégations ou d'accusations qui ne mènent finalement à rien, on ne peut pas vraiment dire qu'il n'y a pas eu de préjudice. Il y a des préjudices très réels et des répercussions très réelles, et je peux parler de notre vécu sur notre lieu de travail où ces allégations, bien que dans un contexte différent de celui dont nous parlons ici, ont manifestement entraîné des atteintes à la réputation, des frais juridiques, une détérioration de la santé mentale et une rupture des relations thérapeutiques avec nos patients. Il y a tout de même des coûts, mais oui, nous serions favorables à une telle initiative.

**Le sénateur Arnot :** Merci.

**La sénatrice Martin :** Merci beaucoup pour vos témoignages. Je sens qu'il y a des échos et des appuis répétés, mais vous mettez votre expertise à contribution. Je vais poser des questions brèves. J'espère que tous les groupes pourront y répondre.

Je partage les préoccupations que vous avez exprimées aujourd'hui. Il y a souvent un décalage entre le débat public sur les lois et leurs répercussions sur la vie privée. Ainsi, si la défense de bonne foi pour motifs religieux était supprimée, quel genre d'impacts au quotidien pensez-vous que les communautés, les chefs religieux ou même les conversations ordinaires au sein

Hashmi, you mentioned some of that yourself. I would like to hear your responses. Perhaps, Imam, you can begin?

**Mr. Hashmi:** Certainly. Thank you for the question. For the record, we would certainly, first of all, like to have the good-faith defence reinstated. If it is not, then we do have a proposed amendment.

On the ground, I believe the day-to-day impact is likely going to be silence. That is not a good thing. We know that the intent to protect is in the current “greater certainty” clause, but mechanically, we believe that, on the front lines, it leaves a procedural gap because the current clause relies on determining wilful intent, which I know is mentioned in the text of the bill.

We know that the Supreme Court has clarified that. A weaponized complaint is a very real thing, unfortunately, because there are a number of teachings in our faith and other faiths that are weaponized against communities. It’s actually a form of Islamophobia that we face on a regular basis. An officer receiving such a complaint cannot simply dismiss it at the door and is, therefore, forced to launch an investigation to figure out what the intent was.

For faith leaders and for our members, that process itself is punishment because we’re talking about the fear of a devastating investigation, publicity and loss of income, which, in many cases, is not very much anyway. Then, on top of that, the costs of the legal process. Unfortunately, without this front-line clarity that we are proposing, there is a real possibility that faith leaders like imams will stop answering complex questions. That has a direct impact on our youth. If our Muslim youth cannot safely discuss difficult theological concepts with a trained leader in a mosque setting, for example, then where will they go? They will take those questions to the internet right into the arms of actual extremists. That’s why we need this amendment to be crystal clear to ensure that faith leaders can continue their vital work, especially when it comes to countering radicalization.

**Senator Martin:** Very good. Ms. Fathalipour?

**Ms. Fathalipour:** Thank you for that wonderful question. I echo everything the Imam Hashmi said. The only thing I will add is that Muslim communities have already experienced this sort of over-policing of thought and expression following the devastating events of September 11, 2001. That’s why we believe it’s very likely to have exactly the effect that Imam Hashmi underlined, which is silence. It’s silence. I don’t think that’s what anyone in this society wants. We don’t want people to be silent.

des lieux de culte subiraient? Je sais, imam Hashmi, que vous avez évoqué certains d’entre eux. J’aimerais entendre vos réponses. Peut-être, imam, pourriez-vous commencer?

**M. Hashmi :** Avec plaisir. Merci pour cette question. Pour mémoire, nous souhaiterions tout d’abord que la défense de bonne foi soit rétablie. À défaut, nous avons un projet d’amendement.

Sur le terrain, je pense que l’impact au quotidien sera probablement le silence. Cela n’a rien de positif. Nous savons que l’intention de protéger figure dans la disposition de précision actuelle, mais concrètement, nous estimons que cela crée une lacune procédurale sur le terrain, car la disposition actuelle repose sur la détermination de l’intention volontaire, ce qui, je le sais, est mentionné dans le texte du projet de loi.

Nous savons que la Cour suprême a clarifié ce point. Une plainte utilisée comme arme est malheureusement une réalité, car plusieurs enseignements dans notre foi et d’autres confessions sont utilisés comme armes contre des communautés. Il s’agit en fait d’une forme d’islamophobie à laquelle nous sommes régulièrement confrontés. Un agent qui reçoit une telle plainte ne peut pas simplement la rejeter d’emblée et est donc contraint de lancer une enquête pour déterminer l’intention.

Pour les chefs religieux et nos membres, ce processus en lui-même est un châtement, car il fait peser la crainte d’une enquête dévastatrice, d’une médiatisation et d’une perte de revenus, qui, dans bien des cas, sont de toute façon déjà très modestes. À cela s’ajoutent les frais liés à la procédure judiciaire. Malheureusement, sans cette clarté en amont que nous proposons, le risque est réel que des chefs religieux, comme des imams, cessent de répondre à des questions complexes. Cela a un impact direct sur notre jeunesse. Si nos jeunes musulmans ne peuvent pas discuter en toute sécurité de concepts théologiques difficiles avec un chef religieux qualifié dans une mosquée, par exemple, où iront-ils? Ils poseront ces questions sur Internet où ils tomberont directement dans les bras de véritables extrémistes. C’est pourquoi nous avons besoin que cet amendement soit d’une clarté absolue afin de garantir que les chefs religieux puissent poursuivre leur travail essentiel, surtout en matière de lutte contre la radicalisation.

**La sénatrice Martin :** Très bien. Maître Fathalipour?

**Me Fathalipour :** Merci pour cette excellente question. Je partage tout ce que l’imam Hashmi a dit. J’ajouterai seulement que les communautés musulmanes ont déjà connu ce genre de contrôle excessif de la pensée et de l’expression par suite des événements dévastateurs du 11 septembre 2001. C’est pourquoi nous pensons qu’il est très probable que cela ait exactement l’effet évoqué par l’imam Hashmi, à savoir le silence. C’est le silence. Je pense que ce n’est le souhait de personne dans cette société. Nous ne voulons pas que les gens se taisent.

**Mr. Farooq:** As a lawyer, I always say it depends. To the remarks made by the esteemed panel from the Justice Department before us, it could have very minimal effects. It's possible. We don't know how the Charter will be interpreted in front of the courts in relation to this removal.

However, on the other hand, it could have very dramatic negative effects, as noted by my esteemed colleagues here. We have to decide which way we want it. Either the Charter serves as a protection, rendering this section null and void, in which case, why are we removing it? Or removing it is meaningful, in which case, my colleagues are right. Generally speaking, we have to ask ourselves, what are we trying to solve here? This bill is meant to stand up for marginalized communities. We have heard concerns from Christian communities, Jewish communities and Muslim communities about the removal of the section and the chilling signal it sends.

Introducing more ambiguity in a situation where marginalized communities are struggling is not positive. We think that while there have been good, important reassurances put forward, in our view, those perhaps don't go far enough. That's why we think we ought to bring back the original version or, at the very least, improve it to reintroduce the language of good faith, put it back in the Criminal Code and address those real concerns.

**Dr. Khalid:** I speak as an academic. We want to see freedom to discuss. We want to see freedom to debate controversial topics. But we understand, as Muslims, the importance of curtailing hate speech. I would defer to my more experienced colleagues on this matter.

**Senator Ince:** Thank you all for being here. We've heard that the success of Bill C-9 will depend heavily on how it's implemented in practice, including training and resources provided to law enforcement.

Based on your community's experiences with law enforcement, what kind of training do you believe would be necessary to help with the new offences? Can I get your opinions on this? It's open to anyone.

**Mr. Farooq:** Thank you for your important question, senator. There's no doubt that, in putting this forward, any new piece of legislation that impacts on the Criminal Code will require a level of training for effective implementation. Unfortunately, I have extremely low faith that our law enforcement agencies will be able to effectively implement provisions of the law. Frankly, it seems many ministers and MPs in the House of Commons — in the other place, rather — can't seem to quite understand what this bill actually means.

**Me Farooq :** D'une part, étant avocat, je dis toujours que cela dépend. En ce qui concerne les remarques des éminentes représentantes du ministère de la Justice qui nous ont précédés, cela pourrait avoir des effets très minimes. C'est possible. Nous ne savons pas comment les tribunaux interpréteront la Charte par rapport à cette suppression.

D'autre part, cela pourrait avoir des effets négatifs très dramatiques, comme l'ont fait remarquer mes estimés collègues ici présents. Nous devons décider quelle voie nous voulons suivre. Soit la Charte sert de protection, rendant cet article nul et non avenu, auquel cas, pourquoi le supprimons-nous? Soit sa suppression a un sens, auquel cas mes collègues ont raison. D'une manière générale, nous devons nous demander ce que nous essayons de résoudre ici. Le projet de loi vise à défendre les communautés marginalisées. Nous avons entendu les préoccupations des communautés chrétiennes, juives et musulmanes concernant la suppression de cet article et le signal glaçant qu'elle envoie.

Introduire davantage d'ambiguïté dans un contexte où les communautés marginalisées éprouvent des difficultés n'a rien de positif. Bien que des garanties importantes et constructives aient été proposées, nous pensons qu'elles ne vont peut-être pas assez loin. C'est pourquoi nous pensons que nous devrions rétablir la version originale ou, à tout le moins, l'améliorer pour réintroduire la notion de bonne foi, la réintégrer dans le Code criminel et répondre à ces préoccupations réelles.

**Dre Khalid :** Je m'exprime en ma qualité d'universitaire. Nous voulons pouvoir discuter librement. Nous voulons pouvoir débattre librement de sujets controversés, mais, comme musulmanes, nous comprenons l'importance de limiter les discours haineux. Je m'en remettrai à mes collègues plus expérimentés sur ce sujet.

**Le sénateur Ince :** Merci à tous d'être ici. Nous avons entendu dire que le succès du projet de loi C-9 dépendra largement de la manière dont il sera mis en œuvre dans la pratique, notamment de la formation et des ressources mises à la disposition des forces de l'ordre.

D'après le vécu de votre communauté avec les forces de l'ordre, quel type de formation pensez-vous nécessaire pour aider à donner suite à ces nouvelles infractions? Puis-je avoir votre avis à ce sujet? La question s'adresse à vous tous.

**Me Farooq :** Merci pour cette question importante, monsieur le sénateur. Il ne fait aucun doute que, pour être mise en œuvre efficacement, toute nouvelle loi ayant une incidence sur le Code criminel nécessitera un certain niveau de formation. Malheureusement, je n'ai que très peu confiance dans la capacité de nos forces de l'ordre à appliquer efficacement les dispositions de la loi. Franchement, il semble que de nombreux ministres et députés à la Chambre des communes — ou, plutôt, à l'autre endroit — ne parviennent pas à comprendre vraiment ce que ce projet de loi signifie réellement.

We have heard so many repeated disagreements, like, “Is this verse from Leviticus prohibited,” or, “What does this mean?” If that’s the case and if the folks involved in law making have difficulty interpreting it, how much resourcing will we need to put on the backs of law enforcement agents who are already struggling to keep communities safe and who are already dealing with so much under-resourcing?

**Senator Ince:** Thank you. Does anyone else have an opinion?

**Ms. Fathalipour:** Thank you, senator, for that question. Unfortunately, I echo my colleague’s remarks about having low confidence in the effect that training might have. Part of that is because law enforcement already has quite a bit of training on questions about hate. The way we’ve seen it translated into enforcement on the ground has, for our communities, not always been so reassuring.

More than anything, we have heard from other witnesses — for example, Professor Grad — that the empirical evidence shows that the education of the public is effective when it comes to combatting hate. Putting resources into educating the public and providing the social resources to bring unity together might be a more effective use of resources than the blunt tool of criminal law.

**Senator Arnold:** I think I might know your answer now. Thank you all for being here. My question stems from the fact that other witnesses whom we’ve heard, I would say the vast majority, support the intent of the bill and realize that something needs to be done to combat some of this hate in our world.

But, Ms. Fathalipour, you would like to just get rid of this completely. Besides education, which is lofty and wonderful, and I think we can all agree is something that needs to be done, what would you do to combat this hate in the world where we’re living today?

**Ms. Fathalipour:** Thank you very much, senator, for that. It is such an important question. It’s the reason we’re all here, right? How can we combat hate? I echo what everyone has said. Hate is real in Canada. It exists, and we do need to deal with it.

Now, I’m not a scholar of this issue. I speak only from what I myself have perceived and read, so I may be incorrect here, but my understanding from what we’ve heard and what I’ve read otherwise is that, when it comes to criminal offences, whether or not they are hate-motivated, a lot of the time, we have social determinants in the background that lead people into situations of criminality.

Nous avons entendu tant de désaccords répétés, du genre : « Ce verset du Lévitique est-il interdit? » ou « Qu’est-ce que cela signifie? » Si tel est le cas et si ceux qui participent à l’élaboration de la loi ont du mal à l’interpréter, combien de ressources devons-nous imposer aux agents des forces de l’ordre qui peinent déjà à assurer la sécurité des communautés et qui sont déjà confrontés à un tel manque de ressources?

**Le sénateur Ince :** Merci. Quelqu’un d’autre a-t-il un avis à ce sujet?

**Me Fathalipour :** Merci, monsieur le sénateur, pour cette question. Malheureusement, je partage les remarques de mon collègue concernant le peu de confiance que nous accordons à l’impact possible de la formation. Cela s’explique en partie par le fait que les forces de l’ordre reçoivent déjà une formation assez poussée sur les questions liées à la haine. Sa transposition dans la pratique sur le terrain n’a pas toujours été très rassurante pour nos communautés.

Plus que tout, d’autres témoins, notamment le professeur Grad, nous ont dit que les données empiriques montrent que la sensibilisation publique est efficace pour lutter contre la haine. Y investir des ressources et fournir les ressources sociales nécessaires pour favoriser l’unité pourrait constituer une utilisation plus efficace des ressources que l’outil grossier qu’est le droit pénal.

**La sénatrice Arnold :** Je crois que je connais maintenant votre réponse. Merci à tous d’être ici. Ma question découle du fait que les autres témoins que nous avons entendus, je dirais la grande majorité, souscrivent à l’intention du projet de loi et se rendent compte qu’il faut faire quelque chose pour lutter contre une partie de cette haine dans notre monde.

Par contre, maître Fathalipour, vous aimeriez simplement vous en débarrasser complètement. Outre l’éducation, qui est une cause noble et merveilleuse, et dont nous convenons tous qu’elle est nécessaire, que feriez-vous pour lutter contre cette haine dans le monde où nous vivons?

**Me Fathalipour :** Merci beaucoup, madame la sénatrice, pour cette question tellement importante. C’est la raison pour laquelle nous sommes tous ici, n’est-ce pas? Comment pouvons-nous lutter contre la haine? Je me fais l’écho de ce que tous les autres ont dit. La haine est bien réelle au Canada. Elle existe, et nous devons y faire face.

Je ne suis pas une spécialiste de cette question. Je ne parle que de ce que j’ai moi-même perçu et lu, je peux donc faire fausse route, mais d’après ce que nous avons entendu et ce que j’ai lu ailleurs, je crois comprendre que, lorsqu’il s’agit d’infractions pénales, qu’elles soient ou non motivées par la haine, on constate souvent que des déterminants sociaux en arrière-plan conduisent les gens à la criminalité.

Addressing a lot of the social and economic issues that people are facing in their everyday lives is also likely to have the effect of reducing hate because hate often comes from ignorance, from desperation and from being in the wrong circles. So addressing those things through education and boosting social services is very likely, I believe, to also reduce hate.

We do live in a polarized world right now. Finding ways of connecting people together, whether that be in spaces where we're all welcome — it might sound sort of lofty and not concrete, but I believe the data does show that education helps to reduce hate when people meet one another and don't see each other as abstracts behind a screen. That does a lot to help improve conditions.

**Senator Arnold:** Thank you.

**Senator K. Wells:** My question is for NCCM. You mentioned your previous recommendation and support for the new hate crimes charge. Could you speak more to that? Why do you think that's important? What do you think it will achieve?

**Mr. Farooq:** Since 2015 and since we've seen the Quebec City mosque shooting, there has been a consistently upward trend in police-reported hate crimes. Hate-motivated crimes have particularly devastating effects. They make entire communities feel unsafe. Research suggests that survivors of hate-motivated crime suffer psychological injuries that survivors of non-hate-motivated crimes do not.

Additionally, hate-motivated crimes are becoming a growing public health crisis with increasing attacks on Muslim, Asian, Black, Indigenous, Jewish and many other minority communities.

Amending the Criminal Code by introducing a free-standing provision around hate crimes is critical to fill several gaps. Most Canadians do not realize there is no specific legal provision that deals with what many colloquially might call a hate crime. That means that, if an individual — this is a situation we've dealt with many times — walks up to a person on the street and assaults them while yelling racial epithets, and if it is determined that the attack was indeed hate-motivated, there is no specific hate crime in the Criminal Code with which the offender would be charged as such.

I'm from Edmonton, Alberta. Just about two weeks ago, nearby in St. Albert, an individual was in his car with his wife, leaving the mosque. An individual drove up behind them, got out of his car, pulled the individual out of the car and started to beat him on the ground to the point that he almost could have lost his

S'attaquer à bon nombre des problèmes sociaux et économiques auxquels les gens sont confrontés dans leur vie quotidienne est également susceptible de réduire la haine, car celle-ci provient souvent de l'ignorance, du désespoir et de mauvaises fréquentations. Je pense donc que s'attaquer à ces problèmes par l'éducation et le renforcement des services sociaux est très susceptible de réduire la haine.

Nous vivons dans un monde polarisé. Trouver des moyens de rapprocher les gens, que ce soit dans des lieux où nous sommes tous les bienvenus — cela peut sembler un peu noble et abstrait, mais je crois que les données montrent que l'éducation contribue à réduire la haine lorsque les gens se rencontrent et ne se perçoivent pas comme des entités abstraites derrière un écran. Cela contribue grandement à améliorer la situation.

**La sénatrice Arnold :** Merci.

**Le sénateur K. Wells :** Ma question s'adresse au Conseil national des musulmans canadiens. Vous avez évoqué votre recommandation précédente et votre soutien à la nouvelle infraction de crime haineux. Pourriez-vous nous en dire plus à ce sujet? Pourquoi pensez-vous que c'est important? Quels résultats cela permettra-t-il d'obtenir, selon vous?

**Me Farooq :** Depuis 2015 et depuis la fusillade de la mosquée de Québec, on observe une tendance à la hausse constante des crimes haineux signalés par la police. Les crimes haineux ont des effets particulièrement dévastateurs. Ils font que des communautés entières se sentent en danger. Des études montrent que les victimes de crimes haineux subissent des traumatismes psychologiques que ne subissent pas les victimes de crimes non motivés par la haine.

De plus, les crimes haineux constituent une crise de santé publique croissante, avec une augmentation des agressions contre les communautés musulmanes, asiatiques, noires, autochtones, juives et de nombreuses autres minorités.

Il est essentiel de modifier le Code criminel en y introduisant une disposition distincte sur les crimes haineux afin de combler plusieurs lacunes. La plupart des Canadiens ne savent pas qu'aucune disposition légale explicite ne traite de ce que beaucoup appellent communément un crime haineux. Cela signifie que si quelqu'un agresse un passant dans la rue en proférant des insultes racistes — nous avons été confrontés à une telle situation à maintes reprises — et s'il est établi que l'attaque était bel et bien motivée par la haine, le Code criminel ne comporte aucune disposition propre aux crimes haineux en vertu de laquelle l'agresseur pourrait être inculpé à ce titre.

Je viens d'Edmonton, en Alberta. Il y a à peine deux semaines, tout près d'ici, à St. Albert, un homme se trouvait dans sa voiture avec sa femme, à la sortie de la mosquée. Un individu s'est garé derrière eux, est sorti de son véhicule, a tiré l'homme hors de sa voiture et a commencé à le rouer de coups au sol, au point que

life. His face was severely impacted. This individual, as of yet, has not been charged with a hate crime.

As has been observed, putting forward this new free-standing provision sends a stronger message around penalties, and it also sends a strong signal that encourages denunciation and deterrence.

**Senator K. Wells:** What are your thoughts on standardizing a definition for hate crimes? Police services sometimes, currently, work with different definitions. We shared the example in Edmonton of having a specialized hate crimes unit that has been working for a couple of decades to build relationships and understand communities, which are very important. We are hoping that will be a model that other jurisdictions will follow.

And the importance of data collection. You're saying being charged with a hate crime is a message sent to the community about the gravity of the situation. We've heard other witnesses talking about the importance of the backhand and the actual statistics that could be captured. Do you have thoughts on whether that is important or ways that could be improved?

**Mr. Farooq:** Thank you for your important question. All I can say, senator, is that data collection, making sure that we are carefully analyzing these trends, is critically important. But I do think it's important for folks here at this committee to understand how it plays out on the ground.

On the ground, I can tell you, a few years ago, we had a long debate with Ottawa Police Service about whether they actually had a hate crimes unit. They went back and forth among each other trying to understand whether they, as the Ottawa Police Service, had a hate crime unit. You can look up this story afterward on your phone.

This demonstrates on the ground how challenging it is for law enforcement, who are dealing with all sorts of things, to analyze what is happening.

When we talk about the concern vis-à-vis implementation of this, whether it comes to data or charges, keep in mind that, here, we can come up with abstract ideas that seem reasonable to put forward. On the ground, those who are implementing sometimes don't even know whether they have a hate crimes unit, so I would just put that forward.

**Senator McPhedran:** First, thank you for being here both online and in person. Thank you for the thoughtful presentations you have made.

l'homme a failli y laisser sa vie. Il a été grièvement blessé au visage. À ce jour, l'agresseur n'a pas été inculpé d'un crime haineux.

Comme on l'a fait remarquer, proposer cette nouvelle disposition distincte envoie un message plus fort concernant les sanctions, et c'est aussi un signal fort qui favorise la dénonciation et la dissuasion.

**Le sénateur K. Wells :** Que pensez-vous de l'uniformisation d'une définition des crimes haineux? À l'heure actuelle, les corps policiers travaillent parfois avec des définitions différentes. Nous avons évoqué l'exemple d'Edmonton, où une unité spécialisée dans les crimes haineux travaille depuis une vingtaine d'années à établir des relations et à comprendre les communautés, ce qui est très important. Nous espérons que d'autres administrations reprendront ce modèle.

Il y a aussi l'importance de la collecte de données. Vous dites qu'être inculpé pour un crime haineux envoie un message à la communauté sur la gravité de la situation. D'autres témoins ont évoqué l'importance des données et des statistiques réelles qui pourraient être recueillies. Avez-vous des réflexions sur l'importance de cette collecte ou sur les moyens de l'améliorer?

**Me Farooq :** Merci pour cette question importante. J'ai dit que la collecte de données et l'assurance que nous analysons soigneusement ces tendances revêtent une importance cruciale. Par contre, je pense qu'il est important que les membres du comité comprennent comment cela se passe sur le terrain.

Sur le terrain, je peux vous dire qu'il y a quelques années, nous avons eu un long débat avec le Service de police d'Ottawa à savoir s'il disposait réellement d'une unité chargée des crimes haineux. Ils ont longuement débattu entre eux pour essayer de déterminer si le Service de police d'Ottawa disposait effectivement d'une telle unité. Vous pourrez chercher cette histoire plus tard sur votre téléphone.

Cela montre bien à quel point c'est difficile sur le terrain pour les forces de l'ordre, qui doivent gérer toutes sortes de situations, d'analyser la situation.

Quand nous parlons des préoccupations liées à la mise en œuvre de cette mesure, qu'il s'agisse des données ou des accusations, n'oubliez pas que nous pouvons proposer ici des idées abstraites qu'il semble raisonnable de proposer. Sur le terrain, ceux qui sont chargés de la mise en œuvre ne savent parfois même pas s'ils disposent d'une unité chargée des crimes haineux, je tenais donc à le souligner.

**La sénatrice McPhedran :** Tout d'abord, merci d'être ici, tant en ligne qu'en personne. Merci pour les exposés réfléchis que vous avez présentés.

Ms. Fathalipour, I would really appreciate a little bit more about your alternative vision here. If Bill C-9 were not to be enacted, if it were somehow to die somewhere in the parliamentary process, where would you see protections and distinctions around political expression and expression of hate on acts or statements that could be linked to organizations that are listed by Canada as terrorist entities? Does this go to the heart of some of your concerns here that political expression is very much at risk because of this bill?

**Ms. Fathalipour:** Thank you, senator. Yes, to answer your last question, the main concern is that political expression becomes the main target of this bill in terms of enforcement on the ground.

When it comes to alternatives to Bill C-9, there are a few ways to think about that. The blunt tool of the criminal law is not often helpful when it comes to bringing communities together. I think there are ways to send messages to society about the kinds of behaviours and thinking we tolerate and don't tolerate without bringing down the hammer of the criminal law.

One thing I do want to emphasize as well is that it must be clear that there are already tools in the Criminal Code. So if there are actual hateful acts that happen, it doesn't mean that, without Bill C-9, the police are left with no tools, right? They actually do have many tools. They do use them. They use them frequently.

The concern is, will Bill C-9 change this approach to hateful acts and hate crimes, or will it simply accelerate the same approach? My concern is that it will accelerate the same approach. So how can we address acts and incidents of hate by also balancing the need for free speech and protest rights?

Again, I will defer to earlier academic colleagues who have spoken about their view of the empirical evidence in terms of how to combat hate in ways that are alternative to the Criminal Code. But again, I don't want anyone to leave thinking if we don't have Bill C-9, if something goes awry at a protest, police don't have the tools to deal with it. They absolutely do. It is already a crime to threaten or harass someone. It is already a crime to promote hatred. It is already a crime to assault someone.

If any of that is done motivated by hatred, that will be dealt with by the courts in the course of how the case lives.

The CMLA is not concerned that if Bill C-9 dies as it were, that communities are left without any protections. In fact, they are incredibly concerned — and I have to disagree with my colleague here about the new stand-alone hate crime being proposed here. We believe it will lead to an overcharging of

Maître Fathalipour, j'aimerais vraiment que vous nous en disiez un peu plus sur la vision différente des choses que vous avez. Si le projet de loi C-9 n'était pas adopté, s'il venait à mourir au fil du processus parlementaire, où verriez-vous des garanties et des distinctions concernant l'expression politique et l'expression de la haine dans des actes ou des déclarations pouvant être liés à des organisations répertoriées par le Canada comme des entités terroristes? Cela touche-t-il au cœur de certaines de vos préoccupations, à savoir que l'expression politique est très menacée par ce projet de loi?

**Me Fathalipour :** Merci, madame la sénatrice. Oui, pour répondre à votre dernière question, la principale préoccupation est que l'expression politique devienne la cible principale de ce projet de loi lors de son application sur le terrain.

En ce qui concerne les solutions de rechange au projet de loi C-9, quelques pistes de réflexion s'offrent à nous. Le recours à l'arme grossière du droit pénal n'est souvent pas utile lorsqu'il s'agit de rassembler les communautés. Je pense qu'il existe des moyens de faire passer des messages à la société sur les types de comportements et de pensées que nous tolérons et ceux que nous ne tolérons pas, sans faire jouer la massue du droit pénal.

Je tiens également à souligner qu'il faut bien comprendre que le Code criminel prévoit déjà des outils. Ainsi, si des actes haineux se produisent, cela ne signifie pas que, sans le projet de loi C-9, la police est dépourvue d'outils, n'est-ce pas? Elle dispose en fait de nombreux outils. Elle les utilise. Elle le fait fréquemment.

La question est de savoir si le projet de loi C-9 va changer cette approche des actes et des crimes haineux, ou s'il va simplement accélérer cette approche. Je crains qu'il n'accélère cette approche. Comment pouvons-nous donc lutter contre les actes et les incidents haineux tout en conciliant le besoin de liberté d'expression et le droit de manifester?

Encore une fois, je m'en remettrai à mes collègues universitaires qui se sont exprimés plus tôt sur leur vision des données empiriques concernant les moyens de lutter contre la haine par d'autres voies que le Code criminel. Par contre, je le répète, je ne veux pas que quiconque reparte avec l'idée que, sans le projet de loi C-9, si quelque chose tourne mal lors d'une manifestation, la police ne dispose pas des outils pour y faire face. Elle dispose d'outils, sans aucun doute. Menacer ou harceler quelqu'un est déjà un crime. Promouvoir la haine est déjà un crime. Agresser quelqu'un est déjà un crime.

Si l'un de ces actes est motivé par la haine, les tribunaux en tiendront compte au cours de la procédure judiciaire.

L'Association canadienne des avocats musulmans ne craint pas que, si le projet de loi C-9 venait à être abandonné, les communautés se retrouvent sans protection. En fait, elle est extrêmement préoccupée — et je ne suis pas d'accord avec mon collègue sur le nouveau crime haineux distinct qui est proposé

people. People will be charged with assault, then they will also be charged with a separate hate crime. Keep in mind that when people are first charged, they are innocent, right? They have to be proven guilty. But they will live with the stigma of being charged with a hate crime without being proven to have been hate motivated for years while the case makes its way through the courts.

As we have already seen, the majority of those cases are withdrawn, and they don't go anywhere. So, there is a serious risk that all it does is create stigma.

**Senator McPhedran:** Thank you.

**Senator Simons:** Thank you very much. I'm a guest of the committee today.

Mr. Farooq raised the question of the fact that there are a lot of common hate symbols that are not on the list. One of the problems is that we're using as a proxy a list of terrorist entities, many of which are Muslim. I wonder if Mr. Farooq and Ms. Fathalipour could speak to the issue of the imprecision of using the terrorist list as the hate crime list.

**Mr. Farooq:** Thank you very much for the question.

I think what you have raised is, precisely, a significant challenge that we find ourselves faced with. One of the things that we have been thinking about around the question of Bill C-9 is how it could have been improved. Perhaps through those broader consultations with Indigenous communities, Black communities and many others who have been dealing with the issues around the KKK and many others that you refer to. Maybe this is something we could have dealt with up front. What I would suggest is that if you are going to fly a symbol in a way that is going to willfully promote hatred, under section 319, that is already a criminal offence. To an extent — and I think this was well observed by the Ottawa Police Service when they came and testified before you — we're sort of creating a problem that doesn't exist, right? If you are standing outside a mosque and you're waving a swastika and you're screaming things, you can already be charged.

My suggestion is that when we're thinking about how to deal with this, we really need to think about how do we make sure that law enforcement has the tools to currently challenge things that are already illegal. Otherwise we get into this conversation that was heard in the other place, which is, should we name the hammer and sickle as a listed terrorist symbol. Then there was a whole back and forth about does this mean undergrads who are reading *The Communist Manifesto* are going to suddenly be charged because they have the hammer and sickle on a copy of their book. We go down this path of paradoxical nonsense. We

ici. Nous pensons que cela conduira à des poursuites excessives. Des personnes seront inculpées de voies de fait, puis d'un crime haineux distinct. N'oubliez pas que lorsqu'une personne est initialement inculpée, elle est présumée innocente, n'est-ce pas? Sa culpabilité doit être établie, mais elle devra vivre avec le stigmate d'être inculpée d'un crime haineux sans qu'il ait été prouvé que son acte était motivé par la haine, et ce, pendant des années, le temps que l'affaire suive son cours devant les tribunaux.

Comme nous l'avons déjà constaté, la majorité de ces affaires sont classées sans suite et n'aboutissent à rien. Il y a donc un risque sérieux que cela ne fasse que créer une stigmatisation.

**La sénatrice McPhedran :** Merci.

**La sénatrice Simons :** Merci beaucoup. Je suis l'invitée du comité aujourd'hui.

Me Farooq a soulevé le fait que de nombreux symboles de haine courants ne figurent pas sur la liste. L'un des problèmes est que nous utilisons comme référence une liste d'entités terroristes, dont beaucoup sont musulmanes. Je me demande si Me Farooq et Me Fathalipour pourraient s'exprimer sur l'imprécision liée à l'utilisation de la liste des organisations terroristes comme liste des crimes haineux.

**Me Farooq :** Merci beaucoup pour cette question.

Je pense que vous soulevez précisément un défi majeur auquel nous sommes confrontés. L'une des questions que nous nous sommes posées au sujet du projet de loi C-9 est de savoir comment il aurait pu être amélioré. Peut-être grâce à des activités de consultation plus larges auprès de communautés autochtones, de communautés noires et bien d'autres qui ont été confrontées aux problèmes liés au KKK et à bien d'autres que vous évoquez. Peut-être aurions-nous pu en traiter dès le départ. Je suggérerais que si vous arborez un symbole de manière à promouvoir délibérément la haine, en vertu de l'article 319, cela constitue déjà une infraction pénale. Dans une certaine mesure — et je pense que le représentant du Service de police d'Ottawa l'a bien fait remarquer lorsqu'il est venu témoigner ici —, nous créons en quelque sorte un problème qui n'existe pas, n'est-ce pas? Si vous vous tenez devant une mosquée en brandissant une croix gammée et en criant des slogans, vous pouvez déjà être inculpé.

Je suggère que, lorsque nous réfléchissons à la manière de traiter cette question, nous nous demandons vraiment comment nous assurer que les forces de l'ordre disposent des outils nécessaires pour dénoncer dès à présent des actes qui sont déjà illégaux. Sinon, nous nous engageons dans ce débat qui a eu lieu à l'autre endroit, à savoir si nous devons classer le marteau et la faucille parmi les symboles terroristes. Il y a ensuite eu tout un débat pour savoir si cela signifiait que des étudiants de premier cycle qui lisent le *Manifeste du Parti communiste* allaient soudainement être inculpés parce que le marteau et la faucille

already have a Criminal Code. It allows these types of things to be addressed. Let's use those.

**Senator Simons:** Is it a problem that it just so happens that so many of the groups on that list, as you said, they either have Arabic names or, in some cases, they don't have an Arabic name, but are still a Muslim-affiliated terrorist entity, some of which are not active anymore, but are historical legacies on that list?

**Ms. Fathalipour:** Thank you for that question. I looked at the list of terrorist entities for the first time in my life for this. Some of these I have never heard of before. I'm not sure if they have any activities in Canada. Parliament has its own purpose for this list, right? That purpose doesn't necessarily overlap with the intention behind this legislation. I do think it's problematic to use this list.

One specific example I can think of is I looked up the Pakistani Taliban. Their flag is almost identical to the flag of Saudi Arabia. So how is a police officer on the ground going to know whose symbol is that?

The other thing is that the current list of entities is subject to regulation and doesn't go through the same sort of rigorous legislative process as legislation or a statute would. That's incredibly problematic as well. We want to make sure that there is oversight if there is going to be a list, which we don't think is necessary. There needs to be adequate oversight, input from stakeholders at the right times and a clear record of why something is on the list, and why not?

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

**The Chair:** Thank you, senators we're now at second round. I do have one question remaining, and there are all of two minutes left, Senator Martin, over to you.

**Senator Martin:** This is regarding the language that could have broader implications for public gatherings, processes and activities surrounding places of worship. So, for example, if a group regularly meets at a park or a public building, that park or public building becomes protected under this bill. Do you think there is a risk of overreach when it comes to criminalizing interruptions, demonstrations or organized activity in public spaces? Perhaps the lawyers on the panel?

**Ms. Fathalipour:** It looks as if everyone asked me to go first. I do think there is a risk here. We're trying to balance the idea that everyone should be able to use public spaces in productive ways and do so safely as well. I can foresee a situation where a group of people use a certain park or gathering space to hold

figurent sur leur exemplaire du livre. Nous nous engageons sur cette voie de l'absurdité paradoxale. Nous avons déjà un Code criminel. Il permet de traiter ce genre de questions. Utilisons-le.

**La sénatrice Simons :** Cela pose-t-il un problème que, comme vous l'avez dit, tant de groupes figurant sur cette liste ont un nom arabe ou, dans certains cas, n'ont pas un nom arabe, mais sont néanmoins des entités terroristes affiliées à l'islam, dont certaines ne sont plus actives, tout en traînant l'héritage historique de figurer sur cette liste?

**Me Fathalipour :** Merci pour cette question. J'ai consulté la liste des entités terroristes pour la première fois de ma vie en vue de ma comparution. Je n'avais jamais entendu parler de certaines d'entre elles. Je ne sais pas si elles sont actives au Canada. Le Parlement a ses propres raisons d'avoir dressé cette liste, n'est-ce pas? Ces raisons ne coïncident pas forcément avec l'intention qui sous-tend ce projet de loi. Je pense effectivement que l'utilisation de cette liste pose un problème.

Un exemple précis me vient à l'esprit, celui des talibans pakistanais. Leur drapeau est presque identique à celui de l'Arabie saoudite. Comment un agent de police sur le terrain va-t-il donc savoir à qui appartient ce symbole?

L'autre problème est que la liste actuelle des entités est établie par règlement et ne passe pas par le même processus législatif rigoureux qu'un projet de loi ou un texte législatif. Cela pose également un problème très grave. S'il doit y avoir une liste, ce qui ne nous semble pas nécessaire, nous voulons nous assurer qu'un contrôle est exercé. Il faut un contrôle adéquat, la contribution des parties prenantes au bon moment et un compte rendu clair expliquant pourquoi un élément figure sur la liste, et pourquoi pas.

**La sénatrice Simons :** Merci beaucoup.

**La présidente :** Merci, chers collègues. Nous en sommes maintenant au deuxième tour. Il me reste une question, et il ne reste que deux minutes. Sénatrice Martin, la parole est à vous.

**La sénatrice Martin :** Je m'intéresse au libellé susceptible d'avoir des répercussions plus larges pour les rassemblements publics, les processus et les activités autour des lieux de culte. Par exemple, si un groupe se réunit régulièrement dans un parc ou un immeuble public, ce parc ou cet immeuble public est protégé par le projet de loi. Pensez-vous qu'il y ait un risque d'aller trop loin lorsqu'il s'agit de criminaliser les perturbations, les manifestations ou les activités organisées dans les lieux publics? Les avocats du groupe de témoins pourraient peut-être répondre?

**Me Fathalipour :** On dirait que tout le monde me demande de me lancer. Je pense effectivement qu'il y a un risque ici. Nous essayons de trouver un équilibre entre l'idée que tout le monde devrait pouvoir utiliser les lieux publics de manière productive et le faire en toute sécurité. Je peux imaginer une situation où un

regular events or meetings, and then it may very well be that a protest group happens to go by, and something happens that suddenly invokes what this legislation appears to target. There is a risk of that. I can only speak for Ontario, but I can tell you that we've already seen that. We have questions about why certain protests happen in certain communities or neighbourhoods.

The reality is that everywhere in Canada is fairly diverse. We're going to have overlaps of communities. There's no one space that necessarily belongs to one community or another. I think it's going to be a real struggle to balance those rights. I'm concerned that it may even unintentionally lead people into testing the limits of that law. Is there a way to prevent protests by establishing a space where that's now ours? That's my great concern.

**Mr. Farooq:** I'd be happy to chime in. I'll generally say that I don't really see the value of these particular provisions, enumerating a whole bunch of categories of protected geographical spaces when we already have things in the Criminal Code in relation to intimidation and obstruction. What we actually do is create more confusion, and it leads us to the next kid who decides he wants to block the school entrance doors to protest the cafeteria food, and I wonder if that's being captured by the obstruction provisions of the Criminal Code. We create these situations of inherent ambiguity.

**Senator Martin:** Thank you.

**The Chair:** Thank you so much to our witnesses. On behalf of the committee, I would like to sincerely thank you for being here, sharing your expertise and your perspectives, and for taking the time to appear before us. Your testimony will be very helpful as we continue to deliberate this bill.

For our third panel, our witnesses have been asked to make opening statements of five minutes each. This will be followed by questions from the senators.

With us in person, please join me in welcoming Eric Freeman, Senior Staff Lawyer, Egale Canada. We also welcome Bonnie Brayton, Chief Executive Officer, DisAbled Women's Network of Canada. Finally, joining us by video conference, we have Anuradha Dugal, Executive Director, Women's Shelters Canada.

I invite Mr. Freeman to make his presentation, followed by Ms. Brayton and then Ms. Dugal.

groupe utilise un parc ou un lieu de rassemblement donné pour tenir régulièrement des événements ou des réunions, et où il se peut très bien qu'un groupe de manifestants passe par là, et qu'un événement déclenche soudainement ce que ce projet de loi semble viser. Ce risque existe. Je ne peux parler que pour l'Ontario, mais je peux vous dire que nous avons déjà vu ce cas de figure. Nous nous demandons pourquoi certaines manifestations ont lieu dans certaines communautés ou certains quartiers.

La réalité est que, partout au Canada, la diversité est grande. Nous allons voir des communautés se chevaucher. Aucun lieu public n'appartient nécessairement à une communauté plus qu'à une autre. Je pense que ce sera un véritable défi de trouver un équilibre entre ces droits. Je crains que cela n'incite même involontairement les gens à tester les limites de cette loi. Y a-t-il un moyen d'empêcher les manifestations en établissant un lieu qui serait désormais le nôtre? C'est ma grande préoccupation.

**Me Farooq :** Je suis heureux de mettre mon grain de sel. D'une manière générale, je dirais que je ne vois pas vraiment l'intérêt de ces dispositions particulières, qui énumèrent toute une série de catégories de lieux géographiques protégés alors que le Code criminel renferme déjà des dispositions relatives à l'intimidation et à l'empêchement d'accès. En réalité, nous ne faisons que semer davantage la confusion, ce qui nous amène au prochain jeune qui décidera de bloquer les portes d'entrée de l'école pour protester contre la nourriture de la cantine, et je me demande si cela est couvert par les dispositions du Code criminel relatives à l'empêchement d'accès. Nous créons ces situations d'ambiguïté inhérente.

**La sénatrice Martin :** Merci.

**La présidente :** Un grand merci à nos témoins. Au nom du comité, je tiens à vous remercier sincèrement d'être venus, de mettre à contribution votre expertise et vos points de vue, et d'avoir pris le temps de comparaître devant nous. Vos témoignages nous seront très utiles au cours de notre étude du projet de loi.

Les témoins de notre troisième groupe ont été invités à faire des déclarations liminaires de cinq minutes chacun. Elles seront suivies de questions des sénateurs.

Je vous invite à vous joindre à moi pour souhaiter la bienvenue à Me Eric Freeman, juriste principal chez Egale Canada, qui est parmi nous en personne. Nous souhaitons également la bienvenue à Bonnie Brayton, générale du Réseau d'action des femmes handicapées du Canada. Enfin, nous accueillons par vidéoconférence Anuradha Dugal, directrice générale de l'organisme Hébergement femmes Canada.

J'invite Me Freeman à faire sa déclaration, suivi de Mme Brayton, puis de Mme Dugal.

**Eric Freeman, Senior Staff Lawyer, Egale Canada:** Thank you, honourable members of this committee.

My name is Eric Freeman. I use he/him pronouns. I am a senior staff lawyer at Egale Canada.

This committee has heard extensive testimony on Bill C-9. What I hope to offer is the perspective of a community that sits in a unique position. 2SLGBTQI people stand to benefit from some of this bill's protections while being at real risk of harm from others.

At the outset, I want to emphasize that we are deeply concerned about violence against and safety for 2SLGBTQI communities, and we welcome Parliament's attention to this issue. Anti-2SLGBTQI hate crimes have risen sharply in recent years and remain at historically elevated levels. Drag story times are protested from coast to coast. Pride flags are being removed from public spaces across the country. Trans and non-binary youth are nearly twice as likely as their peers to experience cyber victimization. The need for federal action is real. However, we are concerned that Bill C-9, as drafted, does not meet the needs of our communities.

The bill offers meaningful advances. The stand-alone hate crime offence carries genuine symbolic weight, and naming the harm matters for data collection and nationally consistent reporting. We welcome the safeguards restored during the House committee process, and we support the removal of the good faith religious defence, which was never successfully invoked.

Our primary concern is with intimidation and obstruction offences, which remain overly broad and vague, and which grant significant discretion to law enforcement — discretion that risks inconsistent application, creates uncertainty for the public about what conduct is prohibited and opens the door to potential abuse.

On our reading of the bill, if a church or community centre allows an anti-queer extremist speaker to use their space, non-violent 2SLGBTQI protesters could be charged with a hate crime offence simply because of the speaker's chosen venue. Unlike bubble zone laws, these new offences provide no clear guidance on the conduct they criminalize.

On hate symbols, I note that the offence also covers any symbol associated with a terrorist entity, and that list can be expanded by future governments through a process that lacks

**Me Eric Freeman, juriste principal, Egale Canada :** Merci, mesdames et messieurs les membres du comité.

Je m'appelle Eric Freeman. J'utilise les pronoms il et lui. Je suis juriste principal chez Egale Canada.

Le comité a entendu de nombreux témoignages concernant le projet de loi C-9. Ce que j'espère apporter, c'est le point de vue d'une communauté qui se trouve dans une position unique. Les personnes 2ELGBTQI+ sont susceptibles de bénéficier de certaines des protections prévues par le projet de loi, tout en étant exposées à un risque réel de préjudice découlant d'autres dispositions.

D'emblée, je tiens à souligner que nous sommes profondément préoccupés par la violence à l'égard des communautés 2ELGBTQI+ et par leur sécurité, et nous saluons l'attention que le Parlement porte à cette question. Les crimes haineux contre les personnes 2ELGBTQI+ ont fortement augmenté ces dernières années et restent à des niveaux historiquement élevés. Les séances de lecture de contes en drag font l'objet de manifestations d'un océan à l'autre. Les drapeaux de la fierté sont retirés des espaces publics à travers le pays. Les jeunes trans et non binaires sont près de deux fois plus susceptibles que leurs pairs d'être victimes de cyberharcèlement. La nécessité d'une action fédérale est réelle. Cependant, nous craignons que le projet de loi C-9, tel qu'il est rédigé, ne réponde pas aux besoins de nos communautés.

Le projet de loi offre des avancées significatives. L'infraction autonome de crime haineux revêt un véritable poids symbolique, et la désignation du préjudice est importante pour la collecte de données et l'établissement de rapports cohérents à l'échelle nationale. Nous saluons les garanties rétablies au cours du processus en comité à la Chambre, et nous soutenons la suppression de la défense religieuse de bonne foi, qui n'a jamais été invoquée avec succès.

Notre principale préoccupation concerne les infractions d'intimidation et d'entrave, qui restent trop vagues et trop larges, et qui accordent un pouvoir discrétionnaire important aux forces de l'ordre — un pouvoir qui risque d'entraîner une application incohérente, crée une incertitude pour le public quant aux comportements interdits et ouvre la porte à des abus potentiels.

D'après notre lecture du projet de loi, si une église ou un centre communautaire autorise un orateur extrémiste anti-queer à utiliser ses locaux, des manifestants 2ELGBTQI+ non violents pourraient être inculpés d'un crime haineux simplement en raison du lieu choisi par l'orateur. Contrairement aux lois sur les zones franches, ces nouvelles infractions pénales ne fournissent aucune indication claire sur les comportements qu'elles criminalisent.

En ce qui concerne les symboles de haine, je note que l'infraction couvre également tout symbole associé à une entité terroriste, et que cette liste peut être élargie par de

transparency and offers limited avenues for challenge. For 2SLGBTQI communities, this matters. Our symbols — the Pride flag, the lambda and the pink triangle — are used for connection, inclusion and protest. However, in a political climate where there are increasing calls to label trans organizations as terrorist entities, the listed-entity provision could put our communities at risk.

Finally, I want to emphasize that the criminal law alone will not reverse the tide of hate facing our communities. Beyond this bill, we call on the government to address the root causes of surging hate, starting with denouncing the anti-trans rhetoric infiltrating Canadian politics and firmly opposing the use of the “notwithstanding” clause to strip constitutional rights from gender-diverse people. And we call for investment in what works: funding for 2SLGBTQI organizations, mandatory competency training across the criminal legal system and harmonized national reporting standards.

Thank you.

**The Chair:** Thank you, Mr. Freeman. We will now go to Ms. Brayton.

**Bonnie Brayton, Chief Executive Officer, DisAbled Women’s Network of Canada:** Honourable senators, thank you for the opportunity to appear today.

I want to begin with a simple but important observation: Disability-related hate and devaluation in Canada remain both widespread and insufficiently recognized within our legal and policy frameworks.

When we discuss hate in Canada, public attention often focuses on the most visible and explicit forms — vandalism, threats, extremist rhetoric or physical violence. Those harms are serious and must be addressed. But many disabled Canadians, particularly women and gender-diverse people with disabilities, experience harm differently — through systemic devaluation, exclusion, coercion, and institutional neglect.

The data strongly suggest that this is not a marginal issue. Statistics Canada data show that women with disabilities experience significantly higher rates of gender-based violence than women without disabilities: 55% of women with disabilities report experiencing intimate-partner violence, compared to 37% of women without disabilities. Nearly 40% of women with disabilities have reported being sexually assaulted since the age of 15.

futurs gouvernements au moyen d’un processus qui manque de transparence et offre peu de possibilités de contestation. Pour les communautés 2ELGBTQI+, cela a de l’importance. Nos symboles — le drapeau de la Fierté, le lambda et le triangle rose — sont utilisés pour créer des liens, favoriser l’inclusion et manifester. Cependant, dans un climat politique où l’on entend de plus en plus d’appels à qualifier les organisations trans d’entités terroristes, la disposition relative aux entités inscrites pourrait mettre nos communautés en danger.

Enfin, je tiens à souligner que le droit pénal à lui seul ne suffira pas à inverser la vague de haine à laquelle nos communautés sont confrontées. Au-delà de ce projet de loi, nous appelons le gouvernement à s’attaquer aux causes profondes de la montée de la haine, en commençant par dénoncer la rhétorique anti-trans qui s’infiltré dans la politique canadienne et en s’opposant fermement à l’utilisation de la clause dérogatoire pour priver les personnes de genre divers de leurs droits constitutionnels. Et nous demandons que l’on investisse dans ce qui fonctionne : le financement des organisations 2ELGBTQI+, une formation obligatoire sur les compétences dans l’ensemble du système pénal et des normes nationales harmonisées en matière de signalement.

Merci.

**La présidente :** Merci, maître Freeman. Nous passons maintenant la parole à Mme Brayton.

**Bonnie Brayton, directrice générale, Réseau d’action des femmes handicapées du Canada :** Honorables sénateurs, merci de m’avoir donné l’occasion de comparaître aujourd’hui.

Je voudrais commencer par une observation simple mais importante : la haine et la dévalorisation liées au handicap au Canada restent à la fois très répandues et insuffisamment reconnues dans nos cadres juridiques et politiques.

Lorsque nous parlons de haine au Canada, l’attention du public se concentre souvent sur les formes les plus visibles et les plus explicites : le vandalisme, les menaces, la rhétorique extrémiste ou la violence physique. Ces préjugés sont graves et doivent être traités. Mais de nombreux Canadiens en situation de handicap, en particulier les femmes et les personnes de genre divers en situation de handicap, subissent des préjugés d’une autre manière : par la dévalorisation systémique, l’exclusion, la coercition et la négligence institutionnelle.

Les données indiquent clairement qu’il ne s’agit pas d’un problème marginal. Les données de Statistique Canada montrent que les femmes handicapées sont victimes de taux de violence fondée sur le sexe nettement plus élevés que les femmes non handicapées : 55 % des femmes handicapées déclarent avoir subi de la violence entre partenaires intimes, contre 37 % des femmes non handicapées. Près de 40 % des femmes handicapées ont déclaré avoir été victimes d’agression sexuelle depuis l’âge de 15 ans.

At the same time, disability is consistently the most common ground cited in discrimination complaints before the Canadian Human Rights Tribunal. In 2025 — and this is a long-time pattern — 58% of accepted complaints cited disability discrimination.

These are distinct legal categories. Discrimination is not the same as a hate crime. Gender-based violence is not the same as hate propaganda. But when these indicators are viewed together, a broader pattern becomes more difficult to ignore.

Across multiple systems — violence, employment, housing, access to services and human rights protection — disabled people are consistently overrepresented among those experiencing harm, exclusion and diminished protection.

In other words, we are not simply looking at isolated incidents of prejudice. We are looking at the cumulative effects of systemic devaluation. This creates what I would describe as a legal threshold mismatch.

Our legal frameworks tend to recognize hate primarily when it is explicit, intentional and extreme. But many disabled Canadians, particularly women with disabilities, experience harm in ways that are structural, normalized and cumulative. For example, persistent assumptions that disabled lives are burdensome, the normalization of dependency through inadequate supports and policy environments where autonomy becomes conditional rather than fully realized. These forms of harm rarely meet the threshold for criminal prosecution, yet they shape the lived reality of everyday lives.

This broader context matters when Parliament considers legislation connected to vulnerability; dignity; autonomy; and life-and-death decision making, including MAID Track 2.

To be clear, this is not about relitigating MAID itself. It is about recognizing that policy does not operate in isolation.

When people lack adequate housing, income supports, accessible health care and community-based care — while simultaneously existing within a social environment where disability-related devaluation remains pervasive — we must ask whether our legal frameworks are adequately recognizing the conditions shaping vulnerability and choice.

Bill C-9 represents an opportunity to strengthen that recognition. I would respectfully suggest several areas for consideration.

Parallèlement, le handicap est systématiquement le motif le plus fréquemment invoqué dans les plaintes pour discrimination déposées devant le Tribunal canadien des droits de la personne. En 2025 — et il s'agit d'une tendance de longue date —, 58 % des plaintes acceptées invoquaient la discrimination fondée sur le handicap.

Il s'agit de catégories juridiques distinctes. La discrimination n'est pas la même chose qu'un crime haineux. La violence fondée sur le sexe n'est pas la même chose que la propagande haineuse. Mais lorsque ces indicateurs sont considérés ensemble, une tendance plus large devient difficile à ignorer.

Dans de nombreux domaines — violence, emploi, logement, accès aux services et protection des droits de la personne —, les personnes handicapées sont systématiquement surreprésentées parmi celles qui subissent des préjudices, l'exclusion et une protection réduite.

En d'autres termes, nous ne sommes pas simplement face à des incidents isolés de préjugés. Nous sommes face aux effets cumulatifs d'une dévalorisation systémique. Cela crée ce que je qualifierais de décalage dans les seuils juridiques.

Nos cadres juridiques ont tendance à reconnaître la haine principalement lorsqu'elle est explicite, intentionnelle et extrême. Mais de nombreuses personnes handicapées canadiennes, en particulier les femmes handicapées, subissent des préjudices de manière structurelle, normalisée et cumulative. Par exemple, les préjugés persistants selon lesquels la vie des personnes handicapées est un fardeau, la normalisation de la dépendance due à des soutiens inadéquats et des environnements politiques où l'autonomie devient conditionnelle plutôt que pleinement réalisée. Ces formes de préjudice atteignent rarement le seuil requis pour des poursuites pénales, mais elles façonnent la réalité vécue au quotidien.

Ce contexte plus large est important lorsque le Parlement examine des projets de loi liés à la vulnérabilité, à la dignité, à l'autonomie et à la prise de décision en matière de vie ou de mort, y compris la voie 2 de l'aide médicale à mourir (AMM).

Pour être clair, il ne s'agit pas de remettre en cause l'AMM elle-même. Il s'agit de reconnaître que les politiques ne fonctionnent pas en vase clos.

Lorsque les personnes manquent de logements adéquats, de soutiens au revenu, de soins de santé accessibles et de soins communautaires — tout en évoluant dans un environnement social où la dévalorisation liée au handicap reste omniprésente —, nous devons nous demander si nos cadres juridiques reconnaissent suffisamment les conditions qui façonnent la vulnérabilité et le choix.

Le projet de loi C-9 représente une occasion de renforcer cette reconnaissance. Je suggérerais respectueusement plusieurs domaines à prendre en considération.

First, improve recognition and tracking of disability-related hate and discrimination across justice and public safety systems. I know you heard from the Federal Ombudsperson for Victims of Crime, and I know he shared a great deal of data with respect to this very issue.

Second, strengthen national data collection regarding disability-targeted violence and hate incidents.

Third, expand justice system training to better recognize non-traditional and systemic forms of hate and devaluation.

Finally, undertake a deeper examination of how structural inequities intersect with broader legislative and policy environments affecting disabled Canadians.

I'm going to close with this remark. The point I want to make to everyone here is that intersecting discrimination in the forms that I am discussing is equivalent to hate crimes, but we don't talk about them as hate crimes. While I understand there's a focus on this particular change in legislation, I felt it was important to take this opportunity to bring this back to the panel, back to Parliament and back to the Senate for consideration. Thank you.

**The Chair:** Thank you, Ms. Brayton. We will now go to Ms. Dugal, Executive Director of Women's Shelters Canada.

**Anuradha Dugal, Executive Director, Women's Shelters Canada:** Thank you, Madam Chair and honourable senators, for the invitation to speak with you today.

The Women's Shelters Canada, or WSC, is an organization bringing together 16 provincial and territorial shelter organizations and supporting over 600 shelters across the country for women and children and gender-diverse people fleeing violence.

This testimony comes at a time of increased hate targeting women, girls and gender-diverse people. Statistics about the level of misogynistic violence are incredibly high and worrying. Because of the intersection of misogyny with racism and ableism, transphobia and homophobia, the numbers are much higher for Indigenous women, Black women, women with disabilities and 2SLGBTQIA+ people.

However, only 10% — maximum 20% — of women and gender-diverse people report these experiences to law

Premièrement, améliorer la reconnaissance et le suivi de la haine et de la discrimination liées au handicap au sein des systèmes de justice et de sécurité publique. Je sais que vous avez entendu le médiateur fédéral pour les victimes d'actes criminels, et je sais qu'il a partagé de nombreuses données sur cette question précise.

Deuxièmement, renforcer la collecte de données nationales concernant la violence ciblant les personnes handicapées et les incidents de haine.

Troisièmement, élargir la formation au sein du système judiciaire afin de mieux reconnaître les formes non traditionnelles et systémiques de haine et de dévalorisation.

Enfin, il convient d'entreprendre un examen plus approfondi de la manière dont les inégalités structurelles s'entrecroisent avec les contextes législatifs et politiques plus larges qui touchent les Canadiens en situation de handicap.

Je vais conclure par cette remarque. Ce que je tiens à faire valoir auprès de toutes les personnes ici présentes, c'est que la discrimination croisée sous les formes dont je parle équivaut à des crimes haineux, mais que nous n'en parlons pas en tant que tels. Bien que je comprenne que l'accent soit mis sur ce projet de loi particulier, j'ai estimé qu'il était important de saisir cette occasion pour ramener cette question devant le groupe de témoins, devant le Parlement et devant le Sénat afin qu'elle soit examinée. Merci.

**La présidente :** Merci, madame Brayton. Nous allons maintenant donner la parole à Mme Dugal, directrice générale, d'Hébergement femmes Canada.

**Anuradha Dugal, directrice générale, Hébergement femmes Canada :** Merci, madame la présidente et honorables sénateurs, de m'avoir invitée à m'adresser à vous aujourd'hui.

Hébergement femmes Canada, ou HFC, est une organisation qui regroupe 16 associations provinciales et territoriales de refuges et soutient plus de 600 refuges à travers le pays pour les femmes, les enfants et les personnes de genre divers fuyant la violence.

Ce témoignage intervient à un moment où la haine visant les femmes, les filles et les personnes de genre diversifié est en hausse. Les statistiques sur le niveau de violence misogynie sont incroyablement élevées et inquiétantes. En raison de l'intersection entre la misogynie et le racisme, le capacitisme, la transphobie et l'homophobie, les chiffres sont bien plus élevés pour les femmes autochtones, les femmes noires, les femmes handicapées et les personnes 2ELGBTQIA+.

Cependant, seules 10 % — 20 % au maximum — des femmes et des personnes de genre divers signalent ces expériences aux

enforcement, even though these offences and crimes exist on statute books. Even fewer reach sentencing.

Survivors don't report because they are not believed, or their fear is dismissed or trivialized — because the protections currently in place for their safety do not afford them greater safety; because reporting often leads to greater harms, either from increased threats from the initial attacker or from the system itself; and finally, they do not get justice when they do report.

Misogyny and patriarchy are at the heart of this violence — the belief that women are not equal to men, and the traditional belief that men should be in charge.

In today's cultural landscape, hateful ideologies are disseminated online through incel communities and men's rights groups. They recruit vulnerable youth and reinforce traditional stereotypes. This rhetoric affects public perception and bleeds into institutions like the judiciary, the police and the social work system.

In thinking about this, it is important to recognize that these trends build on histories of colonialism and gendered violence. Canada as a nation is a project rooted in violent control of territory through any means. Our systems, including how laws are written and applied, continue to replicate these power dynamics.

The Criminal Code in Canada includes provisions that protect victims and survivors from hate-related crimes that are the result of rising bias against women and feminist ideologies. But the real challenge lies in how law enforcement, legal professionals and the judicial system identify and respond to these, ensuring that perpetrators are held accountable and that survivors receive justice.

Our recommendations are threefold. They touch on implementation, training and oversight.

If Bill C-9 is going to make a difference, it must be applied so that legal systems do not continue to replicate harms. This should include clear definitions, examples, case studies and measures to track implementation. There must be a defensible and measurable mechanism to interpret what constitutes fear and what symbols are used to increase that fear.

Honestly, when it comes to violent misogyny, there are so many symbols that could be used. This must be put in the hands

forces de l'ordre, même si ces infractions et ces crimes sont inscrits dans les textes de loi. Elles sont encore moins nombreuses à voir les auteurs condamnés.

Les survivantes ne signalent pas ces faits parce qu'on ne les croit pas, ou parce que leur peur est ignorée ou banalisée — parce que les mesures de protection actuellement en place pour leur sécurité ne leur offrent pas davantage de sécurité; parce que le fait de signaler ces faits entraîne souvent des préjudices plus graves, qu'il s'agisse de menaces accrues de la part de l'agresseur initial ou du système lui-même; et enfin, parce qu'elles n'obtiennent pas justice lorsqu'elles signalent ces faits.

La misogynie et le patriarcat sont au cœur de cette violence — la conviction que les femmes ne sont pas égales aux hommes, et la croyance traditionnelle selon laquelle les hommes doivent être aux commandes.

Dans le paysage culturel actuel, des idéologies haineuses sont diffusées en ligne par le biais des communautés « incel » et des groupes de défense des droits des hommes. Ils recrutent des jeunes vulnérables et renforcent les stéréotypes traditionnels. Cette rhétorique influence la perception du public et s'infiltré dans des institutions telles que le système judiciaire, la police et le système de travail social.

En réfléchissant à cela, il est important de reconnaître que ces tendances s'inscrivent dans l'histoire du colonialisme et de la violence sexiste. Le Canada, en tant que nation, est un projet ancré dans le contrôle violent du territoire par tous les moyens. Nos systèmes, y compris la manière dont les lois sont écrites et appliquées, continuent de reproduire ces dynamiques de pouvoir.

Le Code criminel canadien comprend des dispositions qui protègent les victimes et les survivantes contre les crimes haineux, qui résultent d'une montée des préjugés à l'égard des femmes et des idéologies féministes. Mais le véritable défi réside dans la manière dont les forces de l'ordre, les professionnels du droit et le système judiciaire identifient et réagissent à ces crimes, en veillant à ce que les auteurs soient tenus responsables et que les survivantes obtiennent justice.

Nos recommandations sont triples. Elles portent sur la mise en œuvre, la formation et la supervision.

Pour que le projet de loi C-9 fasse bouger les choses, il doit être appliqué de manière à ce que les systèmes juridiques ne continuent pas à reproduire les préjudices. Cela devrait inclure des définitions claires, des exemples, des études de cas et des mesures pour suivre la mise en œuvre. Il doit exister un mécanisme défendable et mesurable pour interpréter ce qui constitue la peur et quels symboles sont utilisés pour l'exacerber.

Honnêtement, en matière de misogynie violente, les symboles pouvant être utilisés sont innombrables. Cette tâche doit être

of those with responsibility and authority to apply and interpret the law, and they must be held accountable.

There must be additional support for training and clearly defined expectations on how this will be applied. This should include members from communities most affected by the crimes committed. Given the intense threat and fear that hate crimes engender, this training must include trauma-informed approaches to supporting victims and witnesses through all processes, including funding so that community services can also support them.

Women's Shelters Canada recommends that implementation includes established procedures and objective mechanisms external to political power to add new symbols or organizations.

Finally, Bill C-9 proposes new means to prevent intimidation and obstruction to various physical spaces. While WSC agrees that there should always be freedom to practise our respective faiths in all parts of Canada, our concern is the danger that this will be used to halt peaceful, meaningful protest, which is a cornerstone of a thriving democracy. It should not be used to shut down and silence expressions of legitimate protest in defence of human rights.

We can see a direct correlation in the rise of anti-feminist movements online and the shrinking space and safety for feminist organizing. Now is not the time to hamper legal protests on legitimate concerns about rising hate and propaganda in any space. Thank you.

**The Chair:** Thank you, and thank you to all our witnesses for this panel.

We will now proceed to questions from senators. Senators, you have five minutes for your question, and that includes the answer. We will begin with our deputy chair, Senator Bernard.

**Senator Bernard:** Thank you to all of the witnesses. I appreciate you being here.

A theme that I'm hearing here from your testimony is to look at gender and gender-based hate crimes and the intersections of misogyny, misogynoir, ableism, racism, homophobia, transphobia — those intersections and the intersections of power. Does the bill really capture these realities for people on the ground who will be experiencing one of those, or maybe multiple, lived realities through their intersectional identities? If

confiée à ceux qui ont la responsabilité et l'autorité d'appliquer et d'interpréter la loi, et ceux-ci doivent être tenus de rendre des comptes.

Il doit y avoir un soutien supplémentaire pour la formation et des attentes clairement définies sur la manière dont cela sera appliqué. Cela devrait inclure des membres des communautés les plus touchées par les crimes commis. Compte tenu de la menace et de la peur intenses que suscitent les crimes haineux, cette formation doit inclure des approches tenant compte des traumatismes pour soutenir les victimes et les témoins tout au long des procédures, y compris un financement permettant aux services communautaires de les soutenir également.

Hébergement femmes Canada recommande que la mise en œuvre comprenne des procédures établies et des mécanismes objectifs, indépendants du pouvoir politique, pour ajouter de nouveaux symboles ou organisations.

Enfin, le projet de loi C-9 propose de nouveaux moyens de prévenir l'intimidation et l'obstruction dans divers espaces physiques. Si WSC convient qu'il devrait toujours y avoir la liberté de pratiquer nos croyances respectives partout au Canada, notre préoccupation porte sur le risque que cela soit utilisé pour mettre fin à des manifestations pacifiques et significatives, qui constituent la pierre angulaire d'une démocratie florissante. Cela ne devrait pas servir à étouffer et à réduire au silence les expressions de protestation légitimes en défense des droits humains.

Nous constatons une corrélation directe entre la montée des mouvements antiféministes en ligne et le rétrécissement de l'espace et de la sécurité dont disposent les organisations féministes. Ce n'est pas le moment d'entraver les manifestations légales motivées par des préoccupations légitimes concernant la montée de la haine et de la propagande haineuse dans quelque espace que ce soit. Merci.

**La présidente :** Merci, et merci à tous nos témoins.

Nous allons maintenant passer aux questions des sénateurs. Sénateurs, vous disposez de cinq minutes pour votre question, réponse comprise. Nous commencerons par notre vice-présidente, la sénatrice Bernard.

**La sénatrice Bernard :** Merci à tous les témoins. J'apprécie votre présence ici.

Un thème qui ressort de vos témoignages est celui de l'examen du genre et des crimes haineux fondés sur le genre, ainsi que des intersections entre la misogynie, la misogynoir, le capacitisme, le racisme, l'homophobie et la transphobie — ces intersections et les intersections de pouvoir. Le projet de loi rend-il vraiment compte de ces réalités pour les personnes sur le terrain qui vivront l'une de ces réalités, voire plusieurs, à travers leurs

it does not, do you have specific recommendations that would strengthen the bill to address those gaps, if you see gaps?

I'd like each of the witnesses to respond, please. We will start online.

**Ms. Dugal:** Thank you, senator.

In the first instance, when it comes to incel culture, we have certainly seen at least one case, the Crown Spa case, where the Ontario Superior Court used the court case to bring forward that this was an act of ideological terrorism. While the offender pleaded guilty to first-degree murder and attempted murder, he received a life sentence. This was the first time that a Canadian court classified an incel-motivated crime as a terrorist activity. I believe there's another case starting in Wellington, Ontario.

Right now, the idea of some of this being covered by existing legislation is a good starting point. However, there are so many cases where hate against women is exactly what you named — an intersectional violence, which includes statements about their race, statements that are ableist and statements that are transphobic. If it does not adequately cover those intersections, it will not be successful, and it will not capture all the hate.

One of the concerns I have about the current Bill C-9 on the books is that it seems to say that using a symbol is more serious than not using a symbol. I would like to get clarity on that. If that is exactly what it is saying, then I would have to disagree. That would be a gap. The symbols that I mentioned that can be used to identify hate propaganda against women are multiple, and their number is growing all the time. No one can keep up with them if you include memes and all the online hate that women experience.

**Ms. Brayton:** Thank you for the question, senator.

I want to really express my appreciation for the intervention of my colleague, Ms. Anu Dugal. Again, this is where I wanted to go also, around this idea that understanding intersectional discrimination is critical for us in the context of hate crimes and based on some of the information I mentioned earlier. I understand there are different legal categories. But when we think about women with disabilities, statistically, they are one in seven Canadians, so 30% of women in this country. How under-represented are we? How often are we victims of crime? How often are we victims of sexual assault? How human rights claims do we have? All of these things accumulate to tell us that this legislation, as it stands now and as they are proposing it,

identités intersectionnelles? Si ce n'est pas le cas, avez-vous des recommandations spécifiques qui permettraient de renforcer le projet de loi afin de combler ces lacunes, si vous en voyez?

J'aimerais que chacun des témoins réponde, s'il vous plaît. Nous commencerons par les témoins en ligne.

**Mme Dugal :** Merci, madame la sénatrice.

Tout d'abord, en ce qui concerne la culture incel, nous avons certainement vu au moins un cas, celui du Crown Spa, où la Cour supérieure de l'Ontario a utilisé le procès pour faire valoir qu'il s'agissait d'un acte de terrorisme idéologique. Bien que le délinquant ait plaidé coupable de meurtre au premier degré et de tentative de meurtre, il s'est vu infliger une peine d'emprisonnement à perpétuité. C'était la première fois qu'un tribunal canadien qualifiait un crime motivé par la culture « incel » d'activité terroriste. Je crois qu'une autre affaire va s'ouvrir à Wellington, en Ontario.

Pour l'instant, l'idée que certains de ces éléments soient couverts par le projet de loi actuel en vigueur est un bon point de départ. Cependant, il y a tant de cas où la haine envers les femmes correspond exactement à ce que vous avez nommé : une violence intersectionnelle, qui inclut des propos racistes, discriminatoires envers les personnes handicapées ou propos transphobes. Si le projet de loi ne couvre pas suffisamment ces intersections, il ne sera pas efficace et ne permettra pas de saisir toute la haine.

L'une de mes préoccupations concernant le projet de loi C-9 à l'étude est qu'il semble dire qu'il est plus grave d'utiliser un symbole que de ne pas en utiliser. J'aimerais obtenir des précisions à ce sujet. Si c'est exactement ce qu'il dit, alors je ne serais pas d'accord. Ce serait une lacune. Les symboles que j'ai mentionnés et qui peuvent permettre de reconnaître la propagande haineuse contre les femmes sont multiples, et leur nombre ne cesse d'augmenter. Personne ne peut les suivre tous si l'on inclut les memes et toute la haine en ligne dont les femmes sont les cibles.

**Mme Brayton :** Merci pour votre question, madame la sénatrice.

Je tiens vraiment à exprimer ma gratitude pour l'intervention de ma collègue, Mme Anu Dugal. Encore une fois, c'est exactement là où je voulais en venir, à savoir que la compréhension de la discrimination intersectionnelle est essentielle pour nous dans le contexte des crimes haineux, et ce, sur la base de certaines informations que j'ai mentionnées plus tôt. Je comprends qu'il existe différentes catégories juridiques, mais si nous prenons les femmes handicapées, statistiquement, elles représentent une Canadienne sur sept, soit 30 % des femmes de ce pays. À quel point sommes-nous sous-représentées? À quelle fréquence sommes-nous victimes de crimes? À quelle fréquence sommes-nous victimes d'agressions

remains an important problem and a gap that is not present in what we have seen so far.

I agree with Ms. Dugal completely on the idea that the symbols thing is very confusing, the way it is presented right now and based on what Eric Freeman had mentioned and plenty of other examples that have been given. I do think it needs to be clarified.

Two of the things we absolutely need are much more training and education, especially for front-line people, whether they are police or victims' services, for all of them to understand, again, that, in the context of people who are marginalized, their ability and their comfort with reporting a hate crime are very low. They have to be supported and encouraged to make those.

The reason there aren't more hate crimes reported by women with disabilities is simply because of that. It's not because it's not occurring. As I said, there's plenty of evidence that they are experiencing hate in many ways in our society. Thank you.

**Mr. Freeman:** I would agree with what my friends have said as well.

I would add, too, for the 2SLGBTQI communities, many of the harms we are currently facing relate to online harms. Many of those harms aren't directly addressed currently by Bill C-9. While Bill C-9 has important steps to address some harms, there are others that are felt disproportionately by other members of the community.

I also just reiterate the importance of listening to intersectional voices and racialized communities, many of whom have different experiences with police and policing than other communities. I would encourage the committee to be mindful of that as well.

**Senator McPhedran:** I want to just be clear on what's been conveyed here today, so I'm asking each of our witnesses: Is there any way in which you see Bill C-9 effectively protecting your respective populations on which you focus?

**Ms. Brayton:** No. I could expand on that, but I wanted to make the point: No.

**Mr. Freeman:** There are some ways in which it is for 2SLGBTQI communities. The stand-alone hate defence has symbolic value and can assist with a common and consistent

sexuelles? Combien de plaintes relatives aux droits de la personne déposons-nous? Tous ces éléments s'accumulent pour nous montrer que ce projet de loi, tel qu'il est libellé et tel qu'il est proposé, reste un problème important et une lacune qui n'apparaît pas dans ce que nous avons vu jusqu'à présent.

Je suis tout à fait d'accord avec Mme Dugal : la question des symboles prête à confusion, telle qu'elle est présentée et compte tenu de ce qu'a mentionné Eric Freeman ainsi que des nombreux autres exemples cités. Je pense vraiment qu'il faut clarifier cela.

Deux éléments dont nous avons absolument besoin sont une formation et une sensibilisation beaucoup plus poussées, surtout pour les intervenants en première ligne, qu'il s'agisse de la police ou des services d'aide aux victimes, afin qu'ils comprennent tous, encore une fois, que dans le contexte des personnes marginalisées, leur capacité et leur aisance à signaler un crime haineux sont très faibles. Elles doivent être soutenues et encouragées à le faire.

C'est la raison toute simple qui explique pourquoi les femmes handicapées ne signalent pas plus de crimes haineux. Ce n'est pas parce que ces crimes n'existent pas. Comme je l'ai dit, de nombreuses données probantes montrent qu'elles subissent la haine de multiples façons dans notre société. Merci de votre attention.

**Me Freeman :** Je suis d'accord avec mes collègues.

J'ajouterais que, pour les communautés 2ELGBTQI+, bon nombre des préjudices que nous vivons sont liés aux préjudices en ligne. Le projet de loi C-9 ne traite pas directement de bon nombre de ces préjudices à l'heure actuelle. Bien qu'il prévoit des mesures importantes pour lutter contre certains préjudices, d'autres sont subis de manière disproportionnée par d'autres membres de la communauté.

Je tiens également à réitérer l'importance d'écouter les voix intersectionnelles et les communautés racisées, dont beaucoup ont des expériences différentes de celles des autres communautés avec la police et les services de police. J'encourage le comité à en tenir compte également.

**La sénatrice McPhedran :** Je tiens simplement à clarifier ce qui a été dit aujourd'hui, c'est pourquoi je pose la question suivante à chacun de nos témoins : voyez-vous de quelque manière que ce soit le projet de loi C-9 protéger efficacement les populations respectives sur lesquelles vous vous concentrez?

**Mme Brayton :** Non. Je pourrais m'étendre sur ce sujet, mais je tenais à le souligner : non.

**Me Freeman :** Il pourrait l'être à certains égards pour les communautés 2ELGBTQI+. La défense distincte pour des actes haineux a une valeur symbolique et peut contribuer à une

definition of hate and statistics. There's obviously a lot more to be done. I would reiterate that I know many other witnesses before this committee have said that criminal law is a blunt instrument. It will not solve complex social problems by itself. Hate is an incredibly complex social problem, so this is far from a panacea. Thank you.

**Ms. Dugal:** I would agree with what my colleagues have just said. It will not really address the level or the specificities of the hate and the intersecting hate that women receive because they are women. There are so many concerns about how it will be applied by law enforcement who can already be quite overwhelmed or, in some cases, under-resourced and who are, unfortunately, part of the problem sometimes.

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

**Senator Ataullahjan:** My question for you, Mr. Freeman. In your public analysis of Bill C-9, you note a significant rise in police-reported hate crimes and an increase in protests targeting vulnerable communities and their spaces. You also warn that the bill's new intimidation and obstruction offences are overly broad, risk criminalizing peaceful protest and could amount to an expansion of police powers with a high-risk of misuse.

What specific narrowing changes or safeguards would you recommend so that Parliament targets truly threatening conduct without giving law enforcement a tool that can be used, now or in the future, to suppress lawful dissent and moral or religious advocacy by any community?

**Mr. Freeman:** Thank you for the question. There are several things that can be done to more specifically tailor the law. That could be by ensuring consistent application across the country by requiring the Attorney Generals' consent before any charges are laid. I have referenced before in my opening statement "bubble laws," which have critics, but they have defined areas in which certain activities are more prohibited. Clear guidelines for protesters can be important.

**Senator Ataullahjan:** Do you expect that the new hate crime offences and the intimidation access provisions will meaningfully enhance safety for women with disabilities, or do they risk reinforcing over-policing by giving authorities another motive-based tool in complex situations involving protests, access to services or institutional conflict?

définition commune et cohérente de la haine ainsi qu'à l'établissement de statistiques. Il reste évidemment beaucoup à faire. Je répète que je sais que de nombreux autres témoins devant ce comité ont dit que le droit pénal est un instrument grossier. Il ne résoudra pas à lui seul des problèmes sociaux complexes. La haine étant un problème social incroyablement complexe, le projet de loi est loin d'être une panacée. Merci de votre attention.

**Mme Dugal :** Je souscris à ce que mes collègues viennent de dire. Cela ne permettra pas vraiment de s'attaquer à l'ampleur ou aux spécificités de la haine et à l'intersectionnalité de la haine dont les femmes sont la cible du simple fait d'être des femmes. Il y a tant d'interrogations concernant son application éventuelle par les forces de l'ordre, qui peuvent déjà être assez débordées ou, dans certains cas, manquer de ressources et qui, malheureusement, font parfois partie du problème.

**La sénatrice McPhedran :** Merci beaucoup.

**La sénatrice Ataullahjan :** Ma question s'adresse à vous, maître Freeman. Dans votre analyse publique du projet de loi C-9, vous relevez une hausse significative des crimes haineux signalés par la police et une augmentation des manifestations visant les communautés vulnérables et les lieux qu'elles fréquentent. Vous mettez également en garde contre le fait que les nouvelles infractions d'intimidation et d'empêchement d'accès prévues par le projet de loi sont trop vagues, risquent de criminaliser des manifestations pacifiques et pourraient équivaloir à un élargissement des pouvoirs de la police comportant un risque élevé d'abus.

Quelles modifications ou garanties précises visant à restreindre la portée de la loi recommanderiez-vous afin que le Parlement cible les comportements véritablement menaçants sans donner aux forces de l'ordre un outil pouvant servir, aujourd'hui ou à l'avenir, pour réprimer la dissidence légitime et la défense de valeurs morales ou religieuses par n'importe quelle communauté?

**Me Freeman :** Merci pour cette question. Plusieurs mesures peuvent être prises pour adapter la loi de manière plus précise. Cela pourrait passer par la garantie d'une application uniforme à l'échelle du pays, en exigeant le consentement du procureur général avant que des accusations ne soient portées. J'ai déjà évoqué dans ma déclaration liminaire les « lois sur les périmètres de sécurité », qui ont leurs détracteurs, mais qui ont défini des zones dans lesquelles certaines activités sont plus strictement interdites. Il peut être important d'établir de lignes directrices claires à l'intention des manifestants.

**La sénatrice Ataullahjan :** Pensez-vous que les nouvelles infractions de crimes haineux et les dispositions contre l'intimidation et l'empêchement d'accès amélioreront nettement la sécurité des femmes handicapées, ou risquent-elles de renforcer une surveillance policière excessive en donnant aux autorités un outil supplémentaire fondé sur la motivation dans

**Ms. Brayton:** It doesn't feel like it's an "either or" for me. The larger point that I am really trying to make here is that women with disabilities are a very large population group. I have shared the data about women having the highest rates of poverty and the highest rates of hate. The data just piles on for women with disabilities. I don't think it's realistic at all to suggest that this legislation, or any legislation, will make a difference until we face the fact that we live in a country that is deeply ableist. We don't own that as a country, and we need to. The country has begun to own some of the issues. We understand sexism and racism, but I really don't think the country, the mainstream media or people in general understand even what the word ableism means. I would like to reiterate that the number of human rights complaints — well over 50% — involves that group, year after year after year. It doesn't go down at all. Thank you.

**Senator Ataullahjan:** Ms. Dugal, from a front-line shelter perspective, does Bill C-9, in its current House-passed form, strike the right balance between deterring genuinely threatening conduct at or near these locations and preserving space for peaceful protests, picketing and survival-led advocacy against institutions that may have failed them?

**Ms. Dugal:** I have serious concerns about how a survivor, victim or shelter that is the target of specific forms of hateful propaganda would be able to defend themselves using Bill C-9 as it is described currently. The existing law does support them, and they are already to defend themselves using what is already in place.

The additions of Bill C-9 don't necessarily increase those protections for those particular examples. I am concerned that Bill C-9 will reduce the ability for certain forms of protest in spaces that had been designated as being of a religious nature.

One of the previous witnesses described how, if a park is used regularly by the same religious group in a particular way, then it would be protected. While I can see that it is extremely important for a group like, for example, Falun Gong, which is trying to express their faith in public areas in Canada, I can imagine spaces, by contrast, where there is hateful language about women and about deliberate ways that people are trying to force people to believe certain things about women in a public space that would not be acceptable. Protesting that would not be possible.

**The Chair:** Thank you.

des situations complexes impliquant des manifestations, l'accès aux services ou des conflits institutionnels?

**Mme Brayton :** À mon sens, ce n'est pas une question de « l'un ou l'autre ». Ce que j'essaie vraiment de faire valoir, c'est que les femmes handicapées forment un segment très important de la population. J'ai fourni des données montrant que les femmes ont les taux de pauvreté et de haine les plus élevés. Ces données ne sont que plus criantes pour les femmes handicapées. Je ne pense pas qu'il soit du tout réaliste de suggérer que ce projet de loi, ou n'importe quel projet de loi, fera bouger les choses tant que nous n'aurons pas pris conscience du fait que nous vivons dans un pays profondément discriminatoire envers les personnes handicapées. Nous ne l'assumons pas comme pays, et nous devons le faire. Le pays a commencé à prendre la responsabilité de certains de ces enjeux. Nous comprenons le sexisme et le racisme, mais je ne pense vraiment pas que le pays, les médias grand public ou la population en général comprennent ne serait-ce que la signification du mot « capacitisme ». Je tiens à rappeler que le nombre de plaintes relatives aux droits de la personne — bien plus de 50 % — concerne ce groupe, année après année. Il ne diminue pas du tout. Merci de votre attention.

**La sénatrice Ataullahjan :** Madame Dugal, sous l'angle des refuges de première ligne, le projet de loi C-9, dans sa forme actuelle adoptée par la Chambre, trouve-t-il le juste équilibre entre la dissuasion des comportements véritablement menaçants sur ces lieux ou à proximité, et la préservation d'un espace pour les manifestations pacifiques, les piquets de grève et les activités de plaidoyer axées sur la survie contre des institutions qui les ont peut-être laissés tomber?

**Mme Dugal :** Je suis très préoccupée par la manière dont une survivante, une victime ou un refuge ciblés par des formes concrètes de propagande haineuse pourraient se défendre en utilisant le projet de loi C-9 dans son libellé actuel. La loi existante les aide, et ils sont déjà en mesure de se défendre en utilisant ce qui est déjà en place.

Les ajouts du projet de loi C-9 ne renforcent pas nécessairement ces protections dans ces cas précis. Je crains que le projet de loi C-9 ne réduise la possibilité de mener certaines formes de manifestation dans des lieux qui avaient été désignés comme étant de nature religieuse.

L'un des témoins précédents a expliqué que si un parc est utilisé régulièrement par le même groupe religieux d'une manière particulière, il serait alors protégé. Si je comprends que cela soit extrêmement important pour un groupe comme le Falun Gong, qui tente d'exprimer sa foi dans des lieux publics au Canada, j'imagine en revanche des endroits où l'on tient des propos haineux à l'égard des femmes et où l'on tente délibérément de forcer les gens à croire certaines choses sur les femmes dans un lieu public, ce qui serait inacceptable. Il ne serait pas possible de manifester contre cela.

**La présidente :** Merci.

**Senator Arnot:** My question is for each one of the three witnesses, but it's in this context: I'm thinking of perhaps making an amendment to have a statutory review in three to five years. It's based on the point that data needs to be collected in order to track the implementation, and if something isn't measured, it's an issue that doesn't get attention.

I have a question for Mr. Freeman. What data should be collected to measure hate targeting LGBTQSIA communities in this bill?

Ms. Brayton — you have already answered some of this — but should annual reporting identify disability-based hate separately and intersectionally?

Thirdly, Ms. Dugal, what data should be collected on gendered hate, threats and harassment affecting Canadian women's shelters?

**Mr. Freeman:** In terms of specific data that should be collected, I would suggest that having a consistent standard about what a hate crime is, I do think, is just valuable in and of itself in terms of data collection. Hate crimes, reported instances of hate crimes as well as prosecution charges brought and convictions are all helpful data in that regard.

I referenced online harms earlier, which isn't directly addressed currently in Bill C-9. Greater reporting and data on instances of online harms would be very valuable to our communities.

**Ms. Brayton:** Thank you, senator. I loved your idea. I really appreciate your approach, which is to understand that this is exactly where we need to go next. There needs to be a review. It's quite clear, based on the data I have shared about human rights complaints, that intersectional hate crimes are extremely important. We have heard that really clearly from a number of human rights organizations here today and, of course, some of the other ones I know you have heard from.

It's quite clear that, yes, both of the things that you have suggested would be really important amendments to make to this toward the idea that this is not, by any stretch, a perfect piece of legislation, but if it should go forward, it should go forward with the idea that, from a convention on the rights of people with disabilities, disability is an evolving concept. In this country, intersectional human rights is an evolving concept that we are beginning to understand finally because we are finally collecting some good data. But the data that we're not collecting on folks in terms of those experiences that we are talking about today is long overdue. So I want to thank you very much for that.

**Le sénateur Arnot :** Ma question s'adresse à chacun des trois témoins, mais elle s'inscrit dans ce contexte : j'envisage de proposer un amendement visant à prévoir un examen législatif dans trois à cinq ans. Cela repose sur le fait qu'il faut collecter des données pour suivre la mise en œuvre, et que l'enjeu qui n'est pas mesuré ne reçoit pas d'attention.

J'ai une question pour Me Freeman. Quelles données faudrait-il recueillir pour mesurer la haine visant les communautés LGBTQSIA dans le cadre du projet de loi?

Madame Brayton — vous avez déjà répondu en partie à cette question — mais les rapports annuels devraient-ils faire état de la haine fondée sur le handicap de manière distincte et intersectionnelle?

Troisièmement, madame Dugal, quelles données faudrait-il recueillir sur la haine, les menaces et le harcèlement sexistes visant les refuges pour femmes au Canada?

**Me Freeman :** En ce qui concerne les données concrètes à collecter, je suggérerais qu'une définition cohérente de ce qu'est un crime haineux est, à mon avis, précieuse en soi pour la collecte de données. Les crimes haineux, les cas signalés de crimes haineux ainsi que les poursuites engagées et les condamnations sont autant de données utiles à cet égard.

J'ai évoqué tout à l'heure les préjudices en ligne, dont le projet de loi C-9 ne traite pas directement. Une augmentation des signalements et des données sur les cas de préjudices en ligne serait très utile pour nos communautés.

**Mme Brayton :** Merci, monsieur le sénateur. J'aime votre idée. J'apprécie vraiment votre approche, qui consiste à comprendre que c'est exactement la direction que nous devons prendre. Un examen s'impose. D'après les données dont je vous ai fait part concernant les plaintes relatives aux droits de la personne, il en ressort clairement que les crimes haineux intersectionnels revêtent une importance capitale. Nous l'avons entendu très clairement de la part de plusieurs organisations de défense des droits de la personne représentées ici et, bien sûr, de la part d'autres organisations dont je sais que vous avez entendu parler.

Il est tout à fait évident que, oui, les deux suggestions que vous avez faites seraient des amendements qu'il serait vraiment important d'apporter à ce projet de loi, sachant que celui-ci est loin d'être parfait, mais s'il doit aller de l'avant, il doit tenir compte du fait que, selon la Convention relative aux droits des personnes handicapées, le handicap est un concept en constante évolution. Au Canada, les droits de la personne intersectionnels sont un concept en constante évolution que nous commençons enfin à comprendre, car nous recueillons enfin des données fiables. Par contre, les données que nous ne collectons pas sur les personnes concernées par le vécu dont nous parlons aujourd'hui auraient dû être collectées depuis longtemps. Je tiens donc à vous en remercier vivement.

**Ms. Dugal:** Thank you, senator, for the question. Although this overlaps a little with the response from my colleagues, information online is often released. Doxing is a fairly common and dangerous activity that will release information about confidential shelter settings and locations and encourage people to go and potentially harass those institutions and those parts in the community. Unfortunately, there is overlap. It's not just a hate crime. There is also overlap with gender-based violence because that could also release information about who was staying in those shelters even though that information is confidential, which can lead to increased stalking and harassment post-separation and potentially could even lead to femicide.

While that is not all hate crime specifically, to my mind hate propaganda that identifies shelters as places that should not exist or that damage Canadian society because women go there, or any kind of threat that undermines the existence of shelters and puts everything that they do at risk, crosses over into propaganda that demonizes or de-legitimizes their very important work.

**Senator Arnot:** Thank you.

**The Chair:** Thank you.

**Senator Simons:** Mr. Freeman, I wonder if you can help me with a question I've been wrestling with. That is not the propagation of hate symbols but the erasure of positive symbols. I'm not just talking about the premier of my province, who has banned Pride flags in schools, but I suppose somebody makes a Pride crosswalk in their small town, and somebody comes in the night and erases or defaces it. It's not just about a Pride symbol. Suppose someone rips down a hanukkiah that a Jewish community put up for Hanukkah. Or takes a crucifix down. You can imagine all kinds of things.

Is there a way, do you think, that could capture that? Or is that just something that can be safely captured by other kinds of hate legislation? I don't know how one deals with hateful acts that are not putting up a symbol, but taking down a symbol.

**Mr. Freeman:** Thank you very much for the question, senator.

I think this is actually an instance where the stand-alone hate offence could truly have some value in that if you are sort of vandalizing something, but it is hate motivated, then the severity of it can be captured in that offence. So the stand-alone hate where you might have an existing criminal offence that doesn't reference hate, but the stand-alone offence can then sort of help to amplify the severity of taking away certain symbols. So it's

**Mme Dugal :** Merci, sénateur, pour cette question. Bien que cela recoupe quelque peu la réponse de mes collègues, des informations sont souvent divulguées en ligne. La divulgation malveillante est une pratique assez courante et dangereuse qui consiste à divulguer des informations sur les structures d'accueil et leur emplacement, ce qui incite certaines personnes à s'y rendre et, éventuellement, à harceler ces organisations et certains emplacements dans la collectivité. Malheureusement, il y a un chevauchement. Il ne s'agit pas seulement d'un crime haineux; il s'agit aussi de violence sexiste, car cela pourrait également révéler des informations sur les personnes hébergées dans ces refuges, alors même que ces informations sont confidentielles, ce qui peut entraîner une augmentation du harcèlement et de la traque après une séparation et pourrait même conduire au féminicide.

Bien que tout cela ne relève pas du crime haineux en particulier, je pense que la propagande haineuse qui décrit les refuges comme des lieux inutiles, voire dangereux pour la société canadienne, parce que des femmes s'y rendent, ou toute forme de menace qui entrave leur fonctionnement, relève de la propagande qui stigmatise ou remet en cause leur travail crucial.

**Le sénateur Arnot :** Merci.

**La présidente :** Merci.

**La sénatrice Simons :** Maître Freeman, je me demande si vous pourriez m'aider à répondre à une question qui me préoccupe. Il ne s'agit pas de la propagation de symboles de haine, mais de l'effacement de symboles positifs. Je ne parle pas seulement du premier ministre de ma province, qui a interdit les drapeaux de la Fierté dans les écoles, mais j'imagine que quelqu'un trace un passage piéton aux couleurs de la Fierté dans sa petite ville, et que quelqu'un vient pendant la nuit pour l'effacer ou le dégrader. Je ne parle pas seulement d'un symbole de la Fierté. Imaginons que quelqu'un arrache une hanoukkia que la communauté juive a installée pour Hanoukka, ou qu'il enlève un crucifix. On peut imaginer toutes sortes de choses.

Pensez-vous qu'il existe un moyen de couvrir ce genre de situation? Ou est-ce simplement quelque chose qui peut être couvert en toute sécurité par d'autres types de projet de loi contre la haine? Je ne sais pas comment on traite les actes haineux qui ne consistent pas à installer un symbole, mais à le retirer.

**Me Freeman :** Merci beaucoup pour cette question, sénatrice.

Je pense qu'il s'agit en fait d'un cas où l'infraction distincte de crime haineux pourrait vraiment avoir une certaine valeur, en ce sens que si l'on vandalise quelque chose, et que c'est motivé par la haine, alors la gravité de l'acte peut être prise en compte dans cette infraction. Ainsi, l'infraction distincte de crime haineux permet, là où il existe une infraction pénale qui ne fait pas référence à la haine, d'amplifier en quelque sorte la gravité

not necessarily captured in the hate symbols one, but I think actually might be more broadly captured in the stand-alone offence.

**Senator Simons:** I wanted to come to this issue about the good-faith exemption. What a lot of people have been pussy footing around is what people want to be exempted from is punishment for saying homophobic things. That they attempt to bolster by quoting or misquoting or misapplying works of scripture.

Uncomfortable though I am with any kind of trespass on religious speech and freedom of conscience, I wonder if you could speak to the fact that a lot of this is driven, frankly, by homophobia.

**Mr. Freeman:** I agree. A lot is driven by homophobia. Obviously, there is a balance to be struck in any sort of regulation of speech and between the principles of free speech as well as the importance of denouncing and sanctioning the promotion of hate.

I would emphasize that there is a spectrum, obviously, of conduct and speech from propagating hate that is incredibly harmful to other forms of homophobia, which, again, I don't want to diminish the harm of them, remains incredibly harmful, but wouldn't rise to the level of criminal.

**Senator Simons:** I think about Alberta's political history. I remember the last time that Danielle Smith was attempting to become premier, she had a candidate who was an evangelical minister. On a church blog, he had written that he thought homosexuals should burn in a lake of fire. It took a very long time before she finally asked him to step back as a candidate. I don't know what she would do today in a similar circumstance.

I would never want someone prosecuted for saying that, although I certainly didn't want him to be a member of the Alberta Legislature. So at what point do you think we say a minister is allowed to say something truly awful, but is protected because that is his personal religious belief?

**Mr. Freeman:** I would follow what has been said by the Supreme Court of Canada, including in *Whatcott* around hate speech. I think that following sort of the example from that decision and how they defined it would sort of be my recommendation. I agree that there is a distinction to be made from conduct and sort of speech that I think is abhorrent, but obviously legal, and which I encourage all political leaders to denounce and then speech that rises to the level of criminality as well.

du fait de retirer certains symboles. Cela n'est donc pas nécessairement couvert par l'infraction relative aux symboles liés à la haine, mais je pense que cela pourrait en fait être couvert de manière plus large par l'infraction distincte.

**La sénatrice Simons :** Je voulais aborder la question de la défense fondée sur les croyances religieuses exprimées de bonne foi. Ce que bien des personnes ont évité d'aborder, c'est le désir des gens d'être exemptés de sanctions lorsqu'ils tiennent des propos homophobes. Ils tentent de justifier cela en citant ou déformant des passages des Écritures, ou en appliquant mal de tels passages.

Bien que je sois mal à l'aise face à toute atteinte à la liberté d'expression religieuse et de conscience, je me demande si vous pourriez aborder le fait que, franchement, une grande partie de cela est motivée par l'homophobie.

**Me Freeman :** Je suis d'accord. Une grande partie est motivée par l'homophobie. Il est évident qu'il faut trouver un équilibre dans toute forme de réglementation des propos, entre les principes de la liberté d'expression et l'importance de dénoncer et de sanctionner les promoteurs de la haine.

Je tiens à souligner qu'il y a évidemment toute une gamme de comportements et d'interventions, allant de la propagation de la haine, qui est extrêmement préjudiciable, à d'autres formes d'homophobie, qui, encore une fois, sans que je veuille en minimiser le préjudice, restent extrêmement préjudiciables, mais n'atteignent pas le niveau de l'infraction pénale.

**La sénatrice Simons :** Je pense à l'histoire politique de l'Alberta. Je me souviens que la dernière fois que Danielle Smith tentait de devenir première ministre, elle avait un candidat qui était pasteur évangélique. Dans un blogue de l'église, il avait écrit qu'il pensait que les homosexuels devraient brûler dans un lac de feu. Il a fallu beaucoup de temps avant qu'elle ne lui demande enfin de se retirer de la course. Je ne sais pas ce qu'elle ferait aujourd'hui dans de telles circonstances.

Je ne voudrais jamais que quelqu'un soit poursuivi pour avoir dit cela, même si je ne voulais certainement pas qu'il soit député de l'Assemblée législative de l'Alberta. À quel moment, selon vous, peut-on considérer qu'un pasteur a le droit de tenir des propos vraiment horribles, mais qu'il est protégé parce qu'il s'agit de ses convictions religieuses personnelles?

**Me Freeman :** Je m'en tiendrais à ce qui a été dit par la Cour suprême du Canada, notamment dans l'affaire *Whatcott* concernant le discours haineux. Je pense que suivre en quelque sorte l'exemple de cette décision et la manière dont elle a été définie serait en quelque sorte ma recommandation. Je conviens qu'il faut faire la distinction entre un comportement et des propos que je trouve odieux, mais qui sont manifestement légaux et que j'encourage tous les dirigeants politiques à dénoncer, et des propos qui relèvent de la criminalité.

**Senator Simons:** Thank you.

**The Chair:** Thank you.

**Senator Ince:** Thank you so much, everyone, for bringing your perspective and participating in this. My question is going to be for Ms. Dugal.

If you could please, just expand on your comments about implementation and practice, training, resources and so on.

**Ms. Dugal:** Thank you, Senator Ince. I would, first of all, say that, for implementation, there must be training that includes all parts of the process from which a person would first report a crime through the court system, all the way through to post, after the event, regardless of the outcome of whatever legal or court procedure they go through, there needs to be a victims' services support system in place, including community groups. Very often, we find that community groups are actually better — that you need both advocate and legal support, both need to be trained, both need to be funded, and both need to be adequately resourced.

When new laws come in, and I'll use just a very small example recently about the changes to firearms and red-flag laws — shelters actually don't know what to do right now about red-flag laws because there has not been consistent resourcing to give them all the information they need.

I am worried that if Bill C-9 passes, again, it will be back on the community sector to inform themselves to educate each other and to move forward with this kind of legislation, working in a way that is collaborative, as we always do, but unfunded.

**Senator Ince:** Thank you. Anybody else have anything to say about that?

**Ms. Brayton:** I certainly agree with everything that Ms. Dugal has recommended. I was going to say we work closely with Women's Shelters Canada because they take a very intersectional approach to how they provide their services.

Training is a really critical part of the implementation. I would simply reinforce that. You can think back to when we first started talking about systemic Black racism and how difficult it was for people to acknowledge systemic Black racism and systemic ableism again is sort of climbing that hill, if you will, at this point. I think the Accessible Canada Act, along with, unfortunately, MAID Track 2, has amplified that conversation in terms of where we are as a country, in terms of this context.

**La sénatrice Simons :** Merci.

**La présidente :** Je vous remercie.

**Le sénateur Ince :** Merci beaucoup à tous d'avoir présenté votre point de vue et d'avoir participé à ce débat. Ma question s'adresse à Mme Dugal.

Pourriez-vous, s'il vous plaît, développer vos observations sur la mise en œuvre et la pratique, la formation, les ressources, etc.

**Mme Dugal :** Merci, sénateur Ince. Je voudrais tout d'abord dire qu'en matière de mise en œuvre, il doit y avoir une formation couvrant toutes les étapes du processus, depuis le moment où une personne signale un crime jusqu'au système judiciaire, et tout au long de la procédure, jusqu'à l'après-événement. Quelle que soit l'issue de la procédure judiciaire ou légale suivie, il faut qu'un système de soutien aux victimes soit en place, incluant les groupes communautaires. Très souvent, nous constatons que les groupes communautaires sont en réalité plus efficaces — qu'il faut à la fois un soutien en matière de défense des droits et un soutien juridique, que les deux doivent être formés, financés et dotés de ressources adéquates.

Lorsque de nouvelles lois entrent en vigueur, et je vais prendre un tout petit exemple récent concernant les modifications apportées aux lois sur les armes à feu et aux lois « drapeau rouge » — les refuges ne savent pas, en réalité, quoi faire pour l'instant au sujet des lois « drapeau rouge », car il n'y a pas eu de ressources cohérentes leur fournissant toute l'information dont ils ont besoin.

Je crains que, si le projet de loi C-9 est adopté, ce soit à nouveau au secteur communautaire de s'informer, de s'éduquer mutuellement et d'aller de l'avant avec ce genre de législation, en travaillant de manière collaborative, comme nous le faisons toujours, mais sans financement.

**Le sénateur Ince :** Merci. Quelqu'un d'autre a-t-il quelque chose à ajouter à ce sujet?

**Mme Brayton :** J'approuve sur toute la ligne les recommandations de Mme Dugal. J'avais l'intention de dire que nous travaillons étroitement avec l'organisme Hébergement femmes Canada, car celui-ci adopte une approche fortement intersectionnelle dans la prestation de ses services.

La formation est un élément crucial de la mise en œuvre. Je tiens simplement à le souligner. Souvenons-nous du moment où nous avons commencé à parler de racisme systémique envers les Noirs et de la difficulté qu'avaient les gens à le reconnaître; aujourd'hui, le combat contre le capacitisme systémique revient en quelque sorte à gravir cette même colline, si vous voulez. Je pense que la Loi canadienne sur l'accessibilité ainsi que, malheureusement, le volet 2 de l'aide médicale à mourir ont amplifié ce débat sur l'état des choses dans notre pays dans ce contexte.

I'll just say again that is a really critical part of how we're going to get to a place where hate crime is one, properly defined and two, properly addressed. Thank you.

**Senator Ince:** Thank you.

**The Chair:** Thank you.

**Senator K. Wells:** My question is for Mr. Freeman. Building a bit on what Senator Simons had to say, in your opening remarks, you mention that had Egale has taken the position and has for some time about the removal of the good-faith defence from the Criminal Code.

I am wondering if you can give a little bit of the history and background as to why Egale has had that position. Then, do you feel that the greater-certainty clauses that have been added are sufficient to alleviate some concerns about the removal of the good-faith provision?

**Mr. Freeman:** Thank you for the question, senator. In terms of the good-faith-exception defence, I don't have the whole history on Egale's position, but I can say that we're aware, and other witnesses have testified that it hasn't been successfully invoked. I can't envision a scenario in which there is a sort of good-faith religious defence that could also validly be invoked.

I agree that having a good-faith public debate on a variety of issues can be significant and important, but a stand-alone, good-faith religious defence for espousing hate that is designed to vilify, I don't think that is borne out.

**Senator K. Wells:** It echoes what the Justice Minister said before this committee — that you cannot promote hate in good faith.

**Ms. Breese:** A much more eloquent and brief way than what I just said but was trying to convey.

**An Hon. Senator:** Nailed it.

**Senator K. Wells:** Thank you for clarifying that position.

A question for all of our panellists: You talked about how Bill C-9 addresses, maybe one would say, hate on the ground but is more complex than addressing the realities of hate online. I am wondering about your thoughts on the tools or the laws that are needed in place to complement Bill C-9 to address online harms and online hate if you have perspectives. Maybe we can start

Je dirais simplement à nouveau que c'est un élément vraiment essentiel pour parvenir au stade où les crimes haineux seront, premièrement, correctement définis et, deuxièmement, correctement traités. Merci.

**Le sénateur Ince :** Merci.

**La présidente :** Je vous remercie.

**Le sénateur K. Wells :** Ma question s'adresse à Me Freeman. Pour approfondir un peu les propos de la sénatrice Simons, vous avez mentionné dans votre déclaration liminaire la position d'Egale Canada depuis un certain temps déjà concernant la suppression de la défense fondée sur les croyances religieuses exprimées de bonne foi du Code criminel.

Pourriez-vous nous résumer brièvement les raisons historiques et contextuelles qui ont conduit l'organisation Egale à adopter cette position? Ensuite, estimez-vous que les dispositions de précision qui ont été ajoutées suffiront pour apaiser certaines inquiétudes concernant la suppression de la disposition sur la défense fondée sur les croyances religieuses exprimées de bonne foi?

**Me Freeman :** Merci pour votre question, sénateur. En ce qui concerne la défense fondée sur les croyances religieuses exprimées de bonne foi, je ne connais pas toute l'histoire de la position d'Egale, mais je peux dire que nous en sommes conscients, et d'autres témoins ont déclaré qu'elle n'avait jamais été invoquée avec succès. Je ne peux imaginer un scénario dans lequel une sorte de défense fondée sur les croyances religieuses exprimées de bonne foi pourrait également être valable.

Je conviens qu'un débat public de bonne foi sur diverses questions peut être révélateur et important, mais rien ne justifie, à mon avis, une défense fondée sur les croyances religieuses exprimées de bonne foi pour promouvoir la haine et la diffamation.

**Le sénateur K. Wells :** Cela fait écho à ce que le ministre de la Justice a dit devant le comité — à savoir qu'on ne peut pas promouvoir la haine de bonne foi.

**Me Breese :** Une formulation bien plus élocuente et concise que ce que je viens de dire, mais que j'essayais d'exprimer.

**Une voix :** Vous avez mis le doigt dessus.

**Le sénateur K. Wells :** Merci d'avoir éclairci cette position.

J'ai une question pour tous nos intervenants. Vous avez évoqué la manière dont le projet de loi C-9 traite, pourrait-on dire, de la haine sur le terrain, mais que cela est plus complexe que de s'attaquer aux réalités de la haine en ligne. Je me demande ce que vous pensez des outils ou des lois nécessaires pour compléter le projet de loi C-9 afin de lutter contre les

with Mr. Freeman and work our way around to the rest of the panellists.

**Mr. Freeman:** Online harm is possibly a more complicated and challenging topic. There are a host of different issues that would arise in terms of anonymity, enforcement and resourcing, which we acknowledge.

I would look at the current enforcement and reporting. Encouraging that and legislation that would allow ease of reporting for online harms would certainly be valuable. It's been said by other witnesses as well, but building trust between law enforcement and targeted communities remains a priority and remains something that is very significant. If individuals don't feel like they can report harms, including online harms, then they won't be reported.

Continuing to build trust between marginalized communities and vulnerable communities and law enforcement and other members of the justice system is important, as is a trauma-informed approach to dealing with victims and those who have been the recipients of hate. I would encourage that as well.

**Ms. Brayton:** Everything he said. All I want to add is what you're speaking about, too, that tech-facilitated gender-based violence is an absolute epidemic. Ms. Dugal made lots of references to the incel phenomenon. Again, this legislation probably isn't going to get us there, but the fact is that we are having this conversation and recognizing it.

Ownership of some of this must go to tech companies and AI — that whole cohort. Look what just happened with the CRTC and the 15%. They are all up in arms about the idea, but they are making billions of dollars and not taking any responsibility for the harm. They absolutely own responsibility in this context. I think about what happened in Tumbler Ridge.

I'm really pleased you brought that up, senator, because I do think it probably will not be addressed here, but it is an important thing to put right.

Again, we talk about reviews and keeping this as a piece of legislation; that has to continue and has to expand because our understanding of hate expands. So, thanks.

**Senator K. Wells:** Time for Ms. Dugal?

**The Chair:** You have 30 seconds.

préjudices et la haine en ligne, si vous avez des points de vue à ce sujet. Nous pourrions peut-être commencer par Me Freeman, puis passer aux autres témoins.

**Me Freeman :** Les préjudices en ligne constituent sans doute un sujet plus complexe et plus difficile à traiter. Nous reconnaissons qu'une multitude de questions se poseraient en matière d'anonymat, d'application de la loi et de ressources.

Je m'intéresserais à l'application actuelle de la loi et aux mécanismes de signalement. Il serait certainement utile d'encourager ces pratiques et d'adopter un projet de loi facilitant le signalement des préjudices en ligne. D'autres témoins l'ont également dit, mais l'établissement d'une relation de confiance entre les forces de l'ordre et les communautés ciblées reste une priorité et revêt une importance capitale. Si les personnes n'ont pas le sentiment de pouvoir signaler les préjudices, y compris en ligne, ceux-ci ne seront pas signalés.

Il est important de continuer à instaurer la confiance entre les communautés marginalisées et vulnérables, les forces de l'ordre et les autres acteurs du système judiciaire, tout comme il est important d'adopter une approche qui tient compte des traumatismes pour prendre en charge les victimes et les personnes qui ont été la cible de la haine. Je voudrais également encourager cela.

**Mme Brayton :** Je fais écho à tout ce qu'a dit Me Freeman. Je voudrais seulement ajouter ce dont vous parlez vous aussi, à savoir que la violence sexiste facilitée par la technologie est une véritable épidémie. Mme Dugal a mentionné très souvent le phénomène incel. Encore une fois, le projet de loi ne nous permettra probablement pas de régler cet aspect, mais le fait est que nous avons cette conversation et que nous reconnaissons le problème.

Une partie de la responsabilité doit incomber aux entreprises de haute technologie et à l'IA — tout ce secteur. Regardez ce qui vient de se passer avec le CRTC et les 15 %. Ils sont tous sur les dents à cette idée, mais ils gagnent des milliards de dollars et n'assument aucune responsabilité pour le préjudice causé. Ils sont indéniablement responsables dans ce contexte. Je pense à ce qui s'est passé à Tumbler Ridge.

Je suis vraiment ravie que vous ayez soulevé ce point, sénateur, car je pense que cela ne sera probablement pas abordé ici, mais c'est une chose importante à corriger.

Encore une fois, nous parlons d'examen et du maintien de cela dans le projet de loi. Cela doit continuer et s'étendre, car notre compréhension de la haine évolue. Alors, merci.

**Le sénateur K. Wells :** Est-ce au tour de Mme Dugal?

**La présidente :** Vous avez 30 secondes.

**Ms. Dugal:** Very briefly, first, the harms are the same whether they happen online or not. I would also say, as Ms. Brayton said, that the levels are incredibly high and growing.

The effects for women are chilling, so it keeps them offline. In fact, we're trying, at Women's Shelters Canada, not to identify that the technology is the problem but that the perpetrator is the problem. That is where we need to put more attention. So, yes, in 30 seconds, those would be my three things.

**The Chair:** Admirable. Thank you, Ms. Dugal.

The final question of round two goes to Senator Bernard.

**Senator Bernard:** I have a question for Ms. Brayton. I am wondering if you could expand on this. I know we have talked about tracking and data gathering.

This bill includes improved tracking of hate crimes. Could you elaborate on how this tracking and analysis could impact the disability community? Can you elaborate on how intersectionality will be a key component of this process?

**Ms. Brayton:** Well, it's going to be a process that has to be co-designed. We have to think about what we have heard here a lot, which is if you don't talk to the people who are experiencing it, then you won't understand how to hear from them. You won't understand what they need to tell you. You won't know what they need in order to be able to do that safely. Because, again, the issue that has been raised over and over here is that women with disabilities aren't reporting. That's because they don't have any faith that the system will do something for them.

If we're going to do that, a strong component must be outreach to the community that is being harmed. That is the first process; outreach to key people from the community, so you can get some strong feedback on a process. Build it from there. That's the only way you can do this in a way that has any meaning. Otherwise, it will be an exercise in ticking boxes, and it won't really work.

There have been too many instances of that being the process, rather than there being a real connection. Thank you, senator. I really appreciate you thinking about it that way.

**Senator Bernard:** Thank you.

**The Chair:** Thank you so much to all our witnesses for being here, for sharing your expertise and for contributing to our process as we review Bill C-9. Your testimony will be helpful as you continue to deliberate on this bill.

**Mme Dugal :** Très brièvement, tout d'abord, les préjudices sont les mêmes, qu'ils se produisent en ligne ou non. J'ajouterais également, comme l'a souligné Mme Brayton, que les niveaux sont extrêmement élevés et ne cessent de croître.

Les effets sur les femmes sont effrayants, ce qui les incite à rester hors ligne. En vérité, chez Hébergement femmes Canada, nous nous efforçons de ne pas imputer les problèmes à la technologie, mais de les attribuer à la personne responsable des actes en question. C'est là-dessus que nous devons concentrer davantage notre attention. Donc, oui, en 30 secondes, ce sont là mes trois points.

**La présidente :** Admirable. Merci, madame Dugal.

La dernière question du deuxième tour revient à la sénatrice Bernard.

**La sénatrice Bernard :** J'ai une question pour Mme Brayton. Je me demande si vous pourriez développer ce point. Je sais que nous avons parlé de suivi et de collecte de données.

Ce projet de loi prévoit un meilleur suivi des crimes haineux. Pourriez-vous préciser en quoi ce suivi et cette analyse pourraient avoir un impact sur la communauté des personnes handicapées? Pouvez-vous expliquer en quoi l'intersectionnalité sera un élément clé de ce processus?

**Mme Brayton :** Eh bien, ce sera un processus qui devra être conçu conjointement. Nous devons réfléchir à ce que nous avons beaucoup entendu ici, à savoir que, si l'on ne parle pas aux personnes qui vivent ces situations, on ne comprendra pas comment les entendre. On ne comprendra pas ce qu'elles ont besoin de nous dire. On ne saura pas ce dont elles ont besoin pour pouvoir s'exprimer en toute sécurité. Car, encore une fois, la question qui a été soulevée à maintes reprises ici est que les femmes handicapées ne signalent pas les faits. C'est parce qu'elles ne font aucunement confiance au système de faire quelque chose pour elles.

Si nous voulons y parvenir, un élément essentiel doit être la sensibilisation de la communauté qui subit ces préjudices. C'est la première étape : aller à la rencontre des personnes clés de la communauté afin d'obtenir des rétroactions solides sur le processus. Il faut construire à partir de là. C'est la seule façon de procéder qui soit révélatrice. Sinon, ce ne sera qu'un exercice consistant à cocher des cases, qui ne fonctionnera pas vraiment.

On a vu trop souvent ce genre de processus, au lieu de la création d'un véritable lien. Merci, sénatrice. Je suis très heureuse de constater que vous voyez les choses sous cet angle.

**La sénatrice Bernard :** Merci.

**La présidente :** Je remercie tous nos témoins d'être ici, de partager leur expertise et de contribuer à notre processus d'examen du projet de loi C-9. Vos témoignages seront utiles pour la suite de nos délibérations sur ce projet de loi.

For our fourth and final panel of the day, our witnesses have been asked to make an opening statement of five minutes each. This will be followed by questions from the senators.

With us, by video conference, we welcome Dwight Newman, Professor of Law and Tier 1 Canada Research Chair in Rights, Communities, and Constitutional Law. We also welcome Wesley Crichlow, Professor of Criminology, Black LGBTQ Critical Race Theory Scholar, Black LGBTQ Justice Canada. Finally, we welcome, also in person, Sophie Xiaoyi Liu, PhD Candidate in Sociology, University of British Columbia. Thank you all for being here.

I invite Professor Newman to make his presentation, followed by Professor Crichlow and finally Ms. Liu. Over to you, Professor Newman.

**Dwight Newman, Professor of Law and Tier 1 Canada Research Chair in Rights, Communities, and Constitutional Law, as an individual:** Good afternoon, honourable senators. I'm happy to appear in this committee, as I'm always happy to be of public service in the consideration of legislation where I may bring some useful perspectives to bear.

I am Professor of Law and Tier 1 Canada Research Chair in Rights, Communities, and Constitutional Law at the University of Saskatchewan.

I have three key points in these opening comments. One is on the likely limited effectiveness of these provisions; a second is on the role in policy making of chilling effects on expression; a third is on how aspects of Bill C-9 could be made clearer and more transparent to the public.

First, I will say that while the bill in question has admirable motives of responding to concerning issues of hatred in Canada, I see many of the provisions that will ultimately exist in the Criminal Code as cumbersome and challenging to use, perhaps so much so that the bill may just muddy the waters without achieving constructive change.

That might be unavoidable in the context of balancing responses to hate with constitutionally protected freedoms like expression and association and determining what can properly be criminalized. What follows from that, of course, isn't to give up. It's just to say that it's important that efforts to combat hatred not be confined to this legislation. There need to be various efforts at healing our social fabric in these challenging times. There also needs to be enforcement of existing laws.

Pour notre quatrième et dernier groupe, les témoins sont invités à faire une déclaration liminaire de cinq minutes chacun, qui sera suivie de questions des sénateurs.

Nous accueillons, par vidéoconférence, Dwight Newman, professeur de droit et titulaire de la Chaire de recherche du Canada de niveau 1 sur les droits, les communautés et le droit constitutionnel. Nous accueillons, en personne, Wesley Crichlow, professeur de criminologie, chercheur émérite noir LGBTQ spécialisé dans la théorie critique de la race, de l'organisme Black LGBTQ Justice Canada. Enfin, nous accueillons, également en personne, Sophie Xiaoyi Liu, doctorante en sociologie à l'Université de la Colombie-Britannique. Merci à tous d'être ici.

J'invite M. Newman à faire son exposé, suivi de M. Crichlow, puis de Mme Liu. À vous, monsieur Newman.

**Dwight Newman, professeur de droit et titulaire de la Chaire de recherche du Canada de niveau 1 sur les droits, les communautés et le droit constitutionnel, à titre personnel :** Bonjour, honorables sénateurs. Je suis heureux de comparaître devant ce comité, car je suis toujours ravi de servir la fonction publique dans le cadre de l'examen de projets de loi où je peux apporter des perspectives utiles.

Je suis professeur de droit et titulaire de la Chaire de recherche du Canada de niveau 1 sur les droits, les communautés et le droit constitutionnel à l'Université de la Saskatchewan.

J'ai trois points clés à aborder dans ces observations liminaires. Le premier concerne l'efficacité probablement limitée de ces dispositions; le deuxième porte sur le rôle des effets dissuasifs sur la liberté d'expression dans l'élaboration des politiques; et le troisième porte sur la manière dont on pourrait éclaircir certains aspects du projet de loi C-9 et les rendre plus transparents pour le public.

Tout d'abord, je dirai que, bien que le projet de loi en question soit louable dans sa motivation à répondre aux problèmes inquiétants liés à la haine au Canada, je considère que bon nombre des dispositions qui finiront par figurer dans le Code criminel sont lourdes et difficiles à appliquer, à tel point que le projet de loi risque simplement de brouiller les pistes sans apporter de changement constructif.

Il est possible que cela soit inévitable dans le contexte où il faut trouver un équilibre entre les réponses à la haine et les libertés protégées par la Constitution, comme la liberté d'expression et d'association, et déterminer ce qui peut être légitimement criminalisé. Bien sûr, cela ne veut pas dire qu'on doive baisser les bras. Cela veut simplement dire qu'il est important que les efforts de lutte contre la haine ne se limitent pas au projet de loi. Il faut divers efforts pour réparer notre tissu social en ces temps difficiles. Il faut également veiller à l'application des lois existantes.

In terms of the provisions of obstruction and intimidation being introduced by this bill, we already have virtually identical provisions elsewhere in the Criminal Code that are actually more accessibly used but are simply not playing out effectively. Putting something in section 423.3 when it's already in section 434.1 in a slightly different form is unlikely to achieve anything if there is no readiness to enforce what is already in section 434.1 of the Criminal Code. So there needs to be effort to enforce these provisions if they're going to be meaningful.

Second, I want to reference the role of chilling effects on expression, notably those that can come from public misunderstandings of the legal effect of hate speech provisions.

Earlier Supreme Court of Canada case law emphasized the chill on permitted expression as a key part of the reasoning of Justice McLachlin in the *Keegstra* case. It has been part of other cases as well. Later case law became skeptical of putting constitutional significance on misunderstandings of the law when considering chilling effects. The key passage in the Supreme Court of Canada's *Khawaja* decision of 2012 on that point has only a few dozen words of reasoning for abandoning something that was previously important in case law.

I would suggest that chill effect on expression should still be pertinent in good policy making and that Parliament should try to make its hate-related offences as clear as possible so that the public actually knows what faces criminal sanction.

That gives rise to my third point. To some extent, the bill has admirably sought to do what I've just suggested as good policy making in trying to reduce chilling effects. The incorporation of key distinctions from the case law into the definitions on what actually amounts to hate is positive, but I would suggest an amendment for further clarity and transparency. I know there's a larger debate going on about section 4 of Bill C-9 and the removal of the good faith religious expression defence.

My assumption is that that removal stays in the bill. Assuming that it does, while there's a clarification in section 11.1 of the present bill, it's not done in a particularly clear way or important way. It emphasizes what section 319 doesn't prohibit, but section 11.1 of Bill C-9 doesn't modify anything in section 319 of the Criminal Code's text. It will remain a section of law that is enforced, but lawyers or the public who need to find it will have

En ce qui concerne les dispositions relatives à l'empêchement et à l'intimidation qu'introduit ce projet de loi, nous disposons déjà de dispositions pratiquement identiques ailleurs dans le Code criminel, qui sont en réalité plus facilement applicables, mais qui ne le sont tout simplement pas efficacement. Ajouter une disposition à l'article 423.3 alors qu'elle figure déjà à l'article 434.1 sous une forme légèrement différente n'aura probablement aucun effet si l'on n'est pas prêt à appliquer ce qui est déjà prévu à l'article 434.1 du Code criminel. Il faut donc s'efforcer de faire respecter ces dispositions si l'on veut qu'elles aient un sens.

Deuxièmement, je voudrais évoquer le rôle des effets dissuasifs sur la liberté d'expression, notamment ceux pouvant résulter d'une mauvaise compréhension par le public de la signification juridique des dispositions relatives au discours haineux.

La jurisprudence antérieure de la Cour suprême du Canada a mis l'accent sur l'effet dissuasif sur l'expression autorisée comme un élément clé du raisonnement de la juge McLachlin dans l'affaire *Keegstra*. Cela a également été le cas dans d'autres affaires. La jurisprudence plus récente s'est montrée sceptique quant à l'attribution d'une importance constitutionnelle aux malentendus juridiques lors de l'examen des effets dissuasifs. Le passage clé de l'arrêt *Khawaja* rendu par la Cour suprême du Canada en 2012 sur ce point ne comporte que quelques mots de raisonnement pour abandonner un élément qui était auparavant important dans la jurisprudence.

Je dirais que l'effet dissuasif sur la liberté d'expression devrait toujours être pertinent dans l'élaboration de bonnes politiques et que le Parlement devrait s'efforcer de décrire le plus explicitement possible ses infractions liées à la haine afin que le public sache réellement ce qui est passible de sanction criminelle.

Cela m'amène à mon troisième point. Dans une certaine mesure, le projet de loi a admirablement cherché à faire ce que je viens de décrire comme une bonne élaboration des politiques en essayant de réduire les effets dissuasifs. L'intégration de distinctions clés issues de la jurisprudence dans les définitions de ce qui constitue réellement de la haine est positive, mais je recommanderais un amendement pour plus de clarté et de transparence. Je sais qu'un débat plus étendu est en cours au sujet de l'article 4 du projet de loi C-9 et de la suppression de la défense fondée sur l'expression religieuse de bonne foi.

Je suppose que cette suppression sera maintenue dans le projet de loi. Si tel est le cas, bien qu'il y ait une précision à l'article 11.1 du projet de loi actuel, celle-ci n'est pas formulée de manière particulièrement claire ni significative. Elle met l'accent sur ce que l'article 319 n'interdit pas, mais l'article 11.1 du projet de loi C-9 ne modifie en rien le texte de l'article 319 du Code criminel. Cet article restera une disposition de loi

to go search for section 11.1 of the act to amend the Criminal Code rather than be able to find it in section 319 itself.

In the context of principles of clarity and transparency that are appropriate and applied elsewhere in the bill, my suggestion is that section 11.1 of the bill should actually be amended so that it also adds a subsection to section 319 of the Criminal Code.

I thank you, and I'm open to questions in due course.

**The Chair:** Thank you, Professor Newman. We'll now go to Professor Crichlow.

**Wesley Crichlow, Professor of Criminology, Black LGBTQ Critical Race Theory Scholar, Black LGBTQ Justice Canada:** Madam Chair, deputy chair, honourable senators, members of the committee, good evening. I am here to speak to Bill C-9, specifically its proposed definition of hatred within the Criminal Code.

Black LGBTQ Justice Canada is a non-governmental, non-partisan national organization founded in 2023, with a mandate to pave the path to better justice outcomes for Black LGBTQ communities. We achieve this through enhanced legal rights, promoting self-determination and driving systemic change through public education, policy changes and tailored initiatives that advance equity and public policy dialogue awareness.

The purpose of my submission is to address respectfully the proposed codification of hatred within Bill C-9 and to add that the definition must explicitly recognize anti-Black racism and its intersection with Black LGBTQ identities to reflect the evidence-based realities of hate-motivated harm in Canada.

Accordingly, I emphasize that the current iteration of Bill C-9 does not explicitly recognize anti-Black racism, nor does it account for the intersections of race with Black LGBTQ gender identities and sexual orientations. This gap warrants attention, given the clear evidence that in Canada, anti-Black racism constitutes one of the most significant drivers of hate crime. In 2022, hate crimes targeting Black communities increased by 28% and accounted for 43% of all race-based hate crimes. What we don't know is what percentage of those folks were Black, queer, trans, et cetera.

In 2023, I did a nine-month study funded by the Social Sciences and Humanities Research Council, or SSHRC, in which we surveyed more than 200 formerly incarcerated Black gay,

applicable, mais les avocats ou le public qui en auront besoin devront aller chercher l'article 11.1 de la loi modifiant le Code criminel au lieu de le trouver directement dans l'article 319 lui-même.

Dans le respect des principes de clarté et de transparence qui sont appropriés et appliqués ailleurs dans le projet de loi, je propose que l'article 11.1 du projet de loi soit en fait modifié de manière à ajouter également un paragraphe à l'article 319 du Code criminel.

Je vous remercie et je me tiens à votre disposition pour répondre à vos questions en temps voulu.

**La présidente :** Merci, monsieur Newman. Nous passons maintenant la parole à M. Crichlow.

**Wesley Crichlow, professeur en criminologie, chercheur noir LGBTQ spécialisé dans la théorie critique de la race, Black LGBTQ Justice Canada :** Madame la présidente, madame la vice-présidente, honorables sénateurs et membres du comité, bonsoir. Je suis ici pour parler du projet de loi C-9, plus précisément de la définition proposée de la haine pour le Code criminel.

Black LGBTQ Justice Canada est une organisation nationale non gouvernementale et non partisane qui a été fondée en 2023. Elle a pour mandat d'ouvrir la voie à de meilleurs résultats en matière de justice pour les communautés LGBTQ noires. Nous y parvenons par le renforcement des droits juridiques, la promotion de l'autodétermination et la mise en œuvre de changements systémiques grâce à la sensibilisation du public, à des réformes politiques et à des initiatives ciblées qui favorisent l'équité et le dialogue sur les politiques publiques.

L'objectif de mon intervention est d'aborder respectueusement la codification proposée de la haine dans le projet de loi C-9 et d'ajouter que la définition doit reconnaître explicitement le racisme anti-Noirs et son intersection avec les identités LGBTQ noires afin de refléter les réalités factuelles des préjudices motivés par la haine au Canada.

En conséquence, je souligne que la version actuelle du projet de loi C-9 ne reconnaît pas explicitement le racisme anti-Noirs, ni ne tient compte des intersections entre la race et les identités de genre et orientations sexuelles des personnes LGBTQ noires. Cette lacune mérite une attention particulière, compte tenu des preuves évidentes qu'au Canada, le racisme anti-Noirs constitue l'un des principaux moteurs des crimes haineux. En 2022, les crimes haineux visant les communautés noires ont augmenté de 28 % et représentaient 43 % de l'ensemble des crimes haineux fondés sur la race. Ce que nous ignorons, c'est quel pourcentage de ces personnes étaient noires, queers, trans, etc.

En 2023, j'ai mené une étude de neuf mois financée par le Conseil de recherches en sciences humaines, ou CRSH. Dans le cadre de cette étude, nous avons interrogé plus de 200 hommes

bisexual and queer men and gender-expansive individuals. What we found in speaking with some of the folks during interviews is that over 40% of the Black gay men we spoke with spoke of experiences of victimization and hatred toward them due to their race, gender identity, carceral stigma and sexual orientation. Often, these are not visible within the context of the data that we read.

These findings align with the Supreme Court of Canada's recognition in *Hansman v. Neufeld* in 2023, at paragraphs 84 to 86, that transgender people are a marginalized group shaped by a long history of discrimination and systemic disadvantage. The court notes that transgender individuals occupy a uniquely vulnerable position rooted in harmful medical practices that once conflated transgender and other 2SLGBTQ+ identities with mental illness and imposed conversion therapy to resolve gender dysphoria and reduce cross-gender behaviour. It further affirms that transgender people are frequently subject to public scrutiny and stigma, unlike other groups.

Moving to paragraph 86, the court highlights the broader material impacts of this marginalization, emphasizing that transgender people experience discrimination across multiple areas of life. Statistics Canada has found they face increased risks of violence and report higher rates of poor mental health, suicidal ideation and substance abuse as coping responses. Studies also show systemic disadvantages in housing, et cetera.

This acknowledgement is critical for Black transgender and broader LGBTQ minority communities, as it contributes to the identification of how overlapping systems of domination and marginalization intensify the intersectional experience and impact of anti-Black racism, anti-Black transphobia, anti-Black homophobia, anti-Black gender non-conformity, vulnerability and exclusion. The affirmation of these realities at the highest level of our courts underscores the need for stronger protections, equitable access to justice and meaningful social change for those most affected by intersecting forms of discrimination.

Interestingly, Canadian law defines hate crimes in terms of discrete categories of race, sexual orientation and gender identity, among others. While we recognize that race, sexual orientation and gender identity are already included as categories, current law treats them as separate categories, thereby ignoring the intersectionality of harms that compound

noirs gais, bisexuels et queers, ainsi que des personnes qui repoussent les frontières du genre, ayant été incarcérés. Ce que nous avons constaté dans nos entretiens avec certaines de ces personnes, c'est que plus de 40 % des hommes noirs gais avec lesquels nous avons parlé ont évoqué des expériences de victimisation et de haine à leur égard en raison de leur race, de leur identité de genre, de leur stigmatisation liée à leur incarcération et de leur orientation sexuelle. Souvent, ces éléments ne sont pas visibles dans le contexte des données que nous consultons.

Ces conclusions concordent avec la reconnaissance par la Cour suprême du Canada, dans l'affaire *Hansman c. Neufeld* en 2023, aux paragraphes 84 à 86, du fait que les personnes transgenres constituent un groupe marginalisé marqué par une longue histoire de discrimination et de désavantage systémiques. La cour note que les personnes transgenres occupent une position particulièrement vulnérable, enracinée dans des pratiques médicales préjudiciables qui, par le passé, associaient les identités transgenres et autres identités 2ELGBTQ+ à une maladie mentale et imposaient des thérapies de conversion pour résoudre la dysphorie de genre et réduire les comportements transgenres. Elle affirme en outre que les personnes transgenres sont fréquemment soumises à l'examen du public et à la stigmatisation, contrairement à d'autres groupes.

Au paragraphe 86, la cour met en évidence les répercussions concrètes plus larges de cette marginalisation, soulignant que les personnes transgenres sont victimes de discrimination dans de multiples domaines de la vie. Selon Statistique Canada, elles sont plus susceptibles de subir des actes de violence et présentent des taux plus élevés de mauvaise santé mentale, d'idées suicidaires et de toxicomanie comme réactions d'adaptation. Des études montrent également des désavantages systémiques en matière de logement, etc.

Cette reconnaissance est cruciale pour les communautés transgenres noires ainsi que pour les communautés LGBTQ en général, car elle permet de mettre en évidence les effets combinés des systèmes de domination et de marginalisation qui se superposent. Ces systèmes amplifient considérablement l'expérience intersectionnelle et l'impact du racisme anti-Noirs, de la transphobie anti-Noirs, de l'homophobie anti-Noirs, de la non-conformité de genre anti-Noirs, de la vulnérabilité et de l'exclusion. La reconnaissance de ces réalités au plus haut niveau de nos tribunaux souligne la nécessité de protections plus solides, d'un accès équitable à la justice et d'un changement social important pour les personnes les plus touchées par les formes de discrimination qui se recoupent.

Il est intéressant de noter que le droit canadien définit les crimes haineux en fonction de catégories distinctes, notamment la race, l'orientation sexuelle et l'identité de genre. Bien que nous reconnaissons que la race, l'orientation sexuelle et l'identité de genre sont déjà incluses en tant que catégories, le droit actuel les traite comme des catégories distinctes, ignorant

each other, such as anti-Black racism, anti-Black misogynoir, et cetera.

For Black LGBTQ individuals, harm is not segmented or disarticulated, nor is it primary harm or secondary harm. Rather, it is intersectionally compounded.

What is missing is the realization that hatred often operates across multiple identities simultaneously, a claim supported by substantial evidence and by lived experiences. Without addressing the linkages, there is a danger that anti-Black hatred and harms for Black LGBTQ communities will continue to be under-identified and, therefore, not disaggregated in official statistics. This omission ensures that Black LGBTQ victims of hate will remain under-protected, and enforcement will fall short of the realities that the law and civil society are meant to address.

I will move to a couple of recommendations quickly, in the interest of time.

That the definition of hatred explicitly recognizes anti-Black racism as a core example of race-based hate, the legislation should include an interpretive clause clarifying that hatred can be motivated by intersecting forms of bias, including the combination of race, transphobia, biphobia, sexual orientation and gender identity.

The implementation of this law is accompanied by improved disaggregated and intersectional data collection so that the impacts of hate crimes against Black communities will be understood in their intersectional complexity and not just simply the Black community.

Bill C-9, therefore, requires a definition of hatred that can capture these forms of intersectional and compounding marginalization. Without such recognition, the hate-crime laws will remain conceptually incomplete, with potential for harming those it aims to protect, as they fail to account for the modes through which hatred is produced, experienced and maintained at the intersections of anti-Blackness, LGBTQ and gender identities.

I will move to my conclusion, in the interest of time.

As Saidiya Hartman demonstrates, anti-Black violence has historically functioned through forms of domination that are indifferent to the categories of male and female, where the erotics of terror inhabit the captive body. This emphasizes that anti-Black racism is not only racial but inherently and intersectionally gendered, sustained through the interlocking logics of hate.

ainsi l'intersectionnalité des préjudices qui se cumulent, tels que le racisme anti-Noirs, la misogynie, etc.

Pour les personnes noires LGBTQ, le préjudice n'est pas segmenté ni disjoint, et il ne s'agit pas non plus d'un préjudice primaire ou secondaire. Il est plutôt aggravé de manière intersectionnelle.

Ce qui manque, c'est la prise de conscience que la haine agit souvent simultanément dans de multiples identités, une affirmation étayée par des preuves substantielles et par des expériences vécues. Si l'on ne s'attaque pas à ces liens, le risque est que la haine anti-Noirs et les préjudices subis par les communautés LGBTQ noires continuent d'être sous-évalués et, par conséquent, ne soient pas ventilés dans les statistiques officielles. Cette omission garantit que les victimes LGBTQ noires de la haine resteront insuffisamment protégées, et que l'application de la loi ne sera pas à la hauteur des réalités que la loi et la société civile sont censées traiter.

Je vais passer rapidement à quelques recommandations, pour tenir compte du temps.

Afin que la définition de la haine reconnaisse explicitement le racisme anti-Noirs comme un exemple fondamental de haine fondée sur la race, le projet de loi devrait inclure une disposition interprétative précisant que la haine peut être motivée par des formes de préjugés qui se recoupent, y compris une combinaison de la race, de la transphobie, de la biphobie, de l'orientation sexuelle et de l'identité de genre.

La mise en œuvre de cette loi s'accompagne d'une amélioration de la collecte de données désagrégées et intersectionnelles afin que les répercussions des crimes haineux contre les communautés noires soient comprises dans leur complexité intersectionnelle et non pas seulement au regard de la communauté noire.

Le projet de loi C-9 nécessite donc une définition de la haine capable de rendre compte de ces formes de marginalisation intersectionnelle et cumulative. Sans une telle reconnaissance, les lois sur les crimes haineux resteront conceptuellement incomplètes, avec le risque de nuire à ceux qu'elles visent à protéger, car elles ne tiennent pas compte des mécanismes par lesquels la haine est produite, vécue et entretenue à l'intersection du racisme anti-Noirs, des identités LGBTQ et de l'identité de genre.

Je vais passer à ma conclusion, par souci de concision.

Comme le démontre Saidiya Hartman, la violence anti-Noirs s'est historiquement exercée selon des formes de domination qui font abstraction des catégories de genre, où l'érotisme de la terreur s'empare du corps captif. Cela souligne que le racisme anti-Noirs n'est pas seulement racial, mais intrinsèquement et intersectionnellement axé sur le genre, et qu'il est entretenu par une logique colorée par la haine.

Consequently, hatred as contemplated in criminal law cannot be coherently defined without recognizing that anti-Black racism and gender violence are structurally produced. To define hatred without addressing this relationship risks reproducing the very order the law seeks to confront, grounded in the regulation of Black bodies. I'll stop there. Thank you so much.

**The Chair:** Thank you very much. We will now go to Ms. Liu.

**Sophie Xiaoyi Liu, PhD Candidate in Sociology, University of British Columbia, as an individual:** Good evening. Thank you for the opportunity to appear as a witness before this committee.

I am Sophie Liu, and I research the misalignment between legal protections against hate and the realities of those targeted by hate-motivated acts in Canada, focusing on victims of Asian descent.

Canada already has multiple criminal provisions designed to address hate, including sentencing enhancements for bias-motivated offences and statutes that criminalize hate propaganda. Yet, despite these legal tools, Vancouver was labelled the “anti-Asian hate crime capital of North America” in a May 2021 Bloomberg article. Statistics Canada recorded over 2,600 police-reported hate crimes in 2020 — at the time, the largest number since comparable data became available in 2009.

More fundamentally, do these laws meaningfully serve the communities they intend to protect? From my research, the answer is, unfortunately, no.

Four barriers prevent victims from accessing justice. First, the law recognizes only extreme, deliberate hate, leaving everyday encounters, such as slurs, spitting and intimidation, outside criminal reach. It leaves police powerless and sometimes reluctant to intervene.

Second, perpetrators are strangers in 83% of cases against the East and Southeast Asian population, making perpetrator identification nearly impossible.

Third, even when cases proceed, evidentiary demands and cultural distance between law enforcement and victims constrain prosecution.

Fourth, the justice system focuses on retribution, not on what victims actually need, such as recognition, healing and safety. This gap between victims' lived experiences of being targeted and the legal system's ability to recognize that targeting as hate-motivated is a critical problem. The consequence is that racialized victims often feel their experiences are invisible to the

Par conséquent, la haine telle qu'elle est envisagée dans le droit pénal ne peut être définie de manière cohérente sans reconnaître que le racisme anti-Noirs et la violence fondée sur le genre sont structurellement produits. Définir la haine sans aborder cette relation risque de reproduire l'ordre même que la loi cherche à combattre, fondé sur la régulation des corps noirs. Je m'arrêterai là. Merci beaucoup.

**La présidente :** Merci beaucoup. Nous passons maintenant la parole à Mme Liu.

**Sophie Xiaoyi Liu, doctorante en sociologie, Université de la Colombie-Britannique, à titre personnel :** Bonsoir. Je vous remercie de m'avoir donné l'occasion de témoigner devant ce comité.

Je m'appelle Sophie Liu et je suis doctorante sur le décalage entre les protections juridiques contre la haine et la réalité des personnes ciblées par des actes motivés par la haine au Canada, en me concentrant sur les victimes d'origine asiatiques.

Le Canada dispose déjà de nombreuses dispositions pénales visant à lutter contre la haine, notamment des peines plus sévères pour les infractions pénales motivées par des préjugés et des lois qui criminalisent la propagande haineuse. Pourtant, malgré ces outils juridiques, Vancouver a été qualifiée de « capitale nord-américaine des crimes haineux anti-asiatiques » dans un article de *Bloomberg* publié en mai 2021. En 2020, Statistique Canada a enregistré plus de 2 600 actes de criminalité motivés par la haine, soit le nombre le plus élevé depuis qu'on dispose de données comparables, c'est-à-dire depuis 2009.

Plus fondamentalement, ces lois servent-elles réellement les communautés qu'elles visent à protéger? D'après mes recherches, la réponse est malheureusement non.

Quatre obstacles empêchent les victimes d'accéder à la justice. Premièrement, la loi ne reconnaît que la haine extrême et délibérée, laissant les incidents quotidiens, tels que les insultes, les crachats et l'intimidation, hors de la portée du droit pénal. Cela rend la police impuissante et parfois réticente à intervenir.

Deuxièmement, dans 83 % des cas visant la population d'Asie de l'Est et du Sud-Est, les auteurs sont des inconnus, ce qui rend leur identification presque impossible.

Troisièmement, même lorsque les affaires sont portées devant les tribunaux, les exigences en matière de preuve et le fossé culturel qui sépare les forces de l'ordre et les victimes entravent les poursuites.

Quatrièmement, le système judiciaire se concentre sur le châtiement, et non sur ce dont les victimes ont réellement besoin, comme la reconnaissance, la guérison et la sécurité. Cet écart entre l'expérience vécue par les victimes, qui se sentent prises pour cible, et la capacité du système judiciaire à reconnaître que ces actes sont motivés par la haine constitue un problème crucial.

legal system. They anticipate their justice-seeking requests cannot be fulfilled despite the re-traumatization and the temporal, emotional and financial cost the process demands. As a result, they withdraw from the legal system.

In a national survey, only one in four Canadians who experienced a hate incident in the preceding year reported it to police or another authority. The most cited reason is that it would not make a difference.

Section 718.2(a)(i) already provides sentencing enhancements for bias-motivated offences. Creating another provision will not fix the underlying problem that the legal system frequently fails to recognize the nuances of hate-based victimization. Addressing this gap does not necessarily require an amendment to the Criminal Code but rather improving how hate-based harm is documented and acknowledged.

While I appreciate that Bill C-9 recognizes hatred as a serious form of motivation, what is needed are approaches that move beyond conventional procedural enhancements. Collecting self-reported victimization data would allow victims' experiences to be acknowledged even when those experiences do not meet the threshold for Criminal Code charges.

By decoupling healing from conviction, victims may be able to access recognition and resources even when a perpetrator cannot be identified. A unified reporting and referral system that integrates community-based data into national frameworks would allow third-party data collected by community organizations to contribute responsibly to official hate-crime statistics, which helps address current reporting gaps.

Partnerships between police, civil society organizations, researchers and data specialists may assist in standardizing classification criteria, validating trends and ensuring that non-police-reported incidents are not systematically excluded.

These are necessary directions. Whether they are sufficient, I cannot say. But what I can say is that Bill C-9, without accompanying institutional change, will not serve the communities it intends to protect.

Thank you for your attention. I look forward to your questions.

**The Chair:** Thank you all for your presentations. We will now proceed to questions from senators.

En conséquence, les victimes racialisées ont souvent le sentiment que leur expérience est invisible aux yeux du système judiciaire. Elles s'attendent à ce que leur demande de justice ne puisse être satisfaite, malgré le traumatisme renouvelé et le coût temporel, émotionnel et financier que le processus représente. Elles se détournent donc du système judiciaire.

Selon une enquête nationale, seul un Canadien sur quatre ayant été victime d'un incident motivé par la haine au cours de l'année précédente l'a signalé à la police ou à une autre autorité. La raison la plus souvent citée est que cela ne changerait rien.

Le sous-alinéa 718.2a)(i) prévoit déjà des peines plus sévères pour les infractions pénales motivées par des préjugés. La création d'une nouvelle disposition ne résoudra pas le problème sous-jacent, à savoir que le système judiciaire ne reconnaît souvent pas les nuances de la victimisation fondée sur la haine. Comblé cette lacune n'exige pas forcément la modification du Code criminel, mais plutôt une amélioration de la manière dont les préjugés fondés sur la haine sont documentés et reconnus.

Bien que je salue le fait que le projet de loi C-9 reconnaisse la haine comme une forme grave de motivation, ce qu'il faut, ce sont des approches qui vont au-delà de simples améliorations de procédure. La collecte de données sur la victimisation déclarée par les victimes permettrait de reconnaître leur expérience même lorsque celle-ci n'atteint pas le seuil requis pour des poursuites en vertu du Code criminel.

En dissociant la guérison de la condamnation, les victimes pourraient avoir accès à une reconnaissance et à des ressources même lorsqu'un auteur ne peut être identifié. Un système unifié de signalement et d'orientation intégrant les données de la communauté dans les cadres nationaux permettrait aux données tierces recueillies par les organismes communautaires de contribuer de manière responsable aux statistiques officielles sur les crimes haineux, ce qui aiderait à combler les lacunes actuelles en matière de signalement.

Des partenariats entre les forces de l'ordre, les organisations de la société civile, les analystes et les spécialistes des données pourraient contribuer à normaliser les critères de classification, à valider les tendances et à garantir que les incidents non signalés à la police ne soient pas systématiquement exclus.

Ce sont là des orientations nécessaires. Je ne saurais dire si elles sont suffisantes. Mais ce que je peux affirmer, c'est que le projet de loi C-9, sans changement institutionnel concomitant, ne servira pas les communautés qu'il entend protéger.

Je vous remercie de votre attention. Je suis à votre disposition pour répondre à vos questions.

**La présidente :** Merci à tous pour vos exposés. Nous allons maintenant passer aux questions des sénateurs.

Senators, you have five minutes for your question, and that includes the answer. We will begin with our Deputy Chair, Senator Bernard.

**Senator Bernard:** Thank you to all of the witnesses who are here with us this evening. We appreciate you taking the time to be here.

My first question is for Dr. Crichlow. You talked about how intersectionality is ignored when it comes to hate crimes against Black, trans and queer people. Can you share more about the importance of intersectionality in tracking and analyzing hate crimes? You've noted in your opening remarks that the bill, in its current form, does not deal with anti-Black racism as a hate crime. What recommendations would you make to our committee to ensure that the bill addresses the concerns you've raised?

**Mr. Crichlow:** Thank you for the question, senator.

I think the whole legal instruments around intersectionality have been widely explained in numerous cases. When we look at the Supreme Court of Canada's decisions that speak about anti-Black racism, it often talks about it in ways that do not engage gender per se, sexuality and disability.

When we move this definition to capture these forms of intersectional compounding marginalization, what we'll end up having is a more complete picture of the way in which anti-Black racism or hate is impacting communities.

Now, the other piece that I didn't speak about, which ties into this, is the carceral system. Within the carceral system, many trans folks experience hate crimes that are not reported because we don't collect that data. In my research, that was an area in which we found there was no reporting of the official statistics that spoke about hate crimes in prisons toward trans bodies, et cetera.

I think there are ways in which, when we speak about the Black community, we have to be more deliberate and clear that we are not speaking of these intersections and that these intersections warrant some work to better understand how complex it is and who is missing.

Then there's the issue around the rates of criminalization and injustices. Black trans sex workers don't really have an opportunity to speak to the hate they experience as sex workers on the streets. When they report an issue, it's often reported as an assault, and it stops there. It doesn't go beyond that Black, trans hate crime. There are ways in which I think the definition — and education, of course, is part of that — has to be enhanced.

Mesdames et messieurs les sénateurs, vous disposez de cinq minutes pour votre question, réponse comprise. Nous commencerons par notre vice-présidente, la sénatrice Bernard.

**La sénatrice Bernard :** Merci à tous les témoins qui sont parmi nous ce soir. Nous vous sommes reconnaissants d'avoir pris le temps d'être ici.

Ma première question s'adresse à M. Crichlow. Vous avez évoqué la manière dont l'intersectionnalité est ignorée lorsqu'il s'agit de crimes haineux contre les Noirs, les transgenres et les queers. Pouvez-vous nous en dire plus sur l'importance de l'intersectionnalité dans le suivi et l'analyse des crimes haineux? Vous avez noté dans votre déclaration liminaire que le projet de loi, sous sa forme actuelle, ne traite pas le racisme anti-Noirs comme un crime haineux. Quelles recommandations feriez-vous au comité pour garantir que le projet de loi réponde aux préoccupations que vous avez soulevées?

**M. Crichlow :** Merci pour cette question, sénatrice.

Je pense que l'ensemble des instruments juridiques relatifs à l'intersectionnalité a été largement expliqué dans de nombreuses affaires. Lorsque l'on examine les décisions de la Cour suprême du Canada qui traitent du racisme anti-Noirs, celles-ci en parlent souvent d'une manière qui ne tient pas compte du genre en soi, de la sexualité et de l'invalidité.

Si nous élargissons cette définition pour englober ces formes de marginalisation cumulative et aggravée, nous obtiendrons une vision plus complète de la manière dont le racisme anti-Noirs ou la haine anti-Noirs affectent les communautés.

Maintenant, l'autre aspect dont je n'ai pas parlé, et qui est lié à cela, est le système carcéral. Au sein du système carcéral, de nombreuses personnes transgenres sont victimes de crimes haineux qui ne sont pas signalés, car nous ne recueillons pas ces données. Dans mes recherches, c'était un domaine où nous avons constaté l'absence de statistiques officielles faisant état de crimes haineux commis en prison contre des personnes transgenres, etc.

Je pense que, lorsque nous parlons de la communauté noire, nous devons être plus délibérés et clairs sur le fait que nous ne parlons pas de ces intersections et que celles-ci méritent qu'on s'y attelle pour mieux comprendre leur complexité et identifier les personnes qui sont laissées de côté.

Il y a ensuite la question des taux de criminalisation et des injustices. Les travailleurs du sexe transgenres noirs n'ont pas vraiment l'occasion de parler de la haine qu'ils subissent en tant que travailleurs du sexe dans la rue. Lorsqu'ils signalent un incident, celui-ci est souvent qualifié d'agression, et cela s'arrête là. Cela ne va pas au-delà d'un crime haineux contre les personnes noires et transgenres. Je pense qu'il y a des moyens d'améliorer la définition, et l'éducation en fait certainement partie.

In terms of making those changes, it has to be a community effort, of course, to some degree, which is happening here right now. Certainly, I think the education around what constitutes hate and what constitutes racism is not clear. I think there's ongoing confusion between racism and hate. I would often say when I'm attacked with any sort of dislike to me, I often call it race. I never reached the point of calling it homophobia as a gay man.

There are ways in which we need to develop a language that recognizes the intersections of when a Black, queer, trans person experiences this; they have the right to that experience, to name it and to say it. The current legislation steals that experience away and does not give one the comfort to do so, in particular with notions of high homophobia and transphobia in society.

Race and language are not separate. Race and language can incite violence. When we do this work, we have to be cautious about how the work invites and incites more violence.

**Senator Bernard:** I was going to ask a follow-up question in terms of potential unintended consequences. I think you've just touched on that. Can I ask you to take the minute to expand on that, please?

**Mr. Crichlow:** Okay. There's an assumption that Black, queer or trans bodies have this right to the same benefits of living their lives through these instruments of human rights. We need to understand that we don't live our lives human rights. We live our rights trying to thrive. That thriving does not rely on the law to navigate the everyday tropes of the way the insidious practices of homophobia and transphobia operate when my body is attacked.

I'm often left, as an educated person, saying I was attacked because I was Black. I have never reached that point and have never been able to say I was attacked because I was queer. There are ways in which the stealing of that pain and depriving of that identity need to be made more explicit where Whiteness does not determine queerness and Blackness does not over-determine heterosexuality.

**Senator Arnot:** Thank you. This question is for Professor Newman.

I have three questions, actually. Professor, does Canadian constitutional law require religious speech to receive more protection than political, academic, journalistic or artistic speech?

Pour apporter ces changements, il faut bien sûr, dans une certaine mesure, un effort de la collectivité, ce qui est en train de se passer ici, en ce moment. Je suis convaincu que l'éducation sur ce qui constitue la haine et ce qui constitue le racisme n'est pas claire. Je pense qu'il y a une confusion persistante entre le racisme et la haine. Je dirais que, lorsque je suis victime d'une forme quelconque d'aversion à mon égard, j'appelle souvent cela du racisme. Je n'en suis jamais arrivé au point de qualifier cela d'homophobie en tant qu'homme gai.

Nous devons concevoir un langage qui reconnaît les intersections lorsqu'une personne noire, queer ou transgenre vit cela; elle a le droit de vivre cette expérience, de la nommer et de l'exprimer. Le projet de loi actuel la prive de cette expérience et ne lui offre pas le réconfort nécessaire pour le faire, en particulier compte tenu des niveaux élevés d'homophobie et de transphobie dans la société.

La race et le langage ne sont pas dissociables. La race et le langage peuvent inciter à la violence. Lorsque nous menons ce travail, nous devons être prudents pour éviter qu'il n'encourage ou ne suscite davantage de violence.

**La sénatrice Bernard :** J'allais poser une question complémentaire concernant les conséquences imprévues éventuelles. Je pense que vous venez d'aborder ce sujet. Puis-je vous demander de prendre une minute pour développer ce point, s'il vous plaît?

**M. Crichlow :** D'accord. On part du principe que les personnes noires, queers ou transgenres ont droit aux mêmes avantages pour vivre leur vie grâce à ces instruments en matière de droits de la personne. Nous devons comprendre que nous ne vivons pas notre vie en fonction des droits de la personne. Nous vivons nos droits en essayant de nous épanouir. Cet épanouissement ne repose pas sur la loi pour naviguer parmi les clichés quotidiens qui sous-tendent le fonctionnement des pratiques insidieuses de l'homophobie et de la transphobie lorsque mon corps est attaqué.

En tant que personne instruite, je me retrouve souvent à dire que j'ai été attaqué parce que j'étais noir. Je n'en suis jamais arrivé à pouvoir dire que j'ai été attaqué parce que j'étais queer. Il faut rendre plus explicite la manière dont cette douleur est volée et cette identité niée, là où la blancheur ne détermine pas le caractère queer et où la noirceur ne surdétermine pas l'hétérosexualité.

**Le sénateur Arnot :** Merci. Cette question s'adresse à M. Newman.

J'ai en fait trois questions, monsieur. Le droit constitutionnel canadien exige-t-il que le discours religieux bénéficie d'une plus grande protection que le discours politique, universitaire, journalistique ou artistique?

**Mr. Newman:** I would say, yes, insofar as freedom of religion has a separate protection from that of freedom of expression, which does extend to all of these categories of expression. I don't want to say that in an outright and un-nuanced way, but there is a special protection for freedom of religion that may give rise to additional protection for religious expression.

**Senator Arnot:** How would you propose to prevent a religious exemption from being used to shield hatred directed at LGBTQ2SIA people, Muslims, Jews, women, and other Canadians?

**Mr. Newman:** If a religious exemption continues to be included — right now, it's being removed — I think I agree with the comments that were made earlier, that good-faith religious expression isn't going to lead to the promotion of hatred. It's very difficult to see how that current exemption exempts something that would actually amount to the offence.

There's a lot of symbolism here, more than actually dealing with a real change in the law.

If that comes out, I would just say the clarification in section 11.1 does much of the same thing; although it probably should actually go into the Criminal Code rather than just sit in a lost provision.

In general terms, I would say that there was a relatively clear balance struck, and there can be a similar clear balance struck now that it, in essence, says people can engage in religious expression, talk about tough issues, quote challenging passages and then argue about those, but they can't go and promote hatred based on religion, because that's not a good-faith expression of religion.

**Senator Arnot:** Thirdly, I have been asking a lot of witnesses the same question. You're a long-time researcher in these areas, and I'm wondering: Would you support a three- or five-year statutory review of the implementation of this act should it be implemented such that there would be a measurement, really, of the success or the intention around this act? In other words, collect enough data to measure it and, perhaps, make important amendments to it after three or five years?

Would you see that as a less intrusive safeguard than just reopening the religious defence?

**Mr. Newman:** I think the idea of reviewing this in three or five years seems valuable. It's an important element of Canadian law to have a law that deals with hatred, and it isn't a problem that's going away in three or five years, unfortunately. Looking at the effectiveness of it is important.

**M. Newman :** Je dirais que oui, dans la mesure où la liberté de religion bénéficie d'une protection distincte de celle de la liberté d'expression, dont relèvent toutes ces catégories de discours. Je ne veux pas l'affirmer de manière catégorique et sans nuance, mais il y a une protection spéciale pour la liberté de religion qui peut donner lieu à une protection supplémentaire pour le discours religieux.

**Le sénateur Arnot :** Comment proposeriez-vous d'empêcher qu'une exemption religieuse ne soit utilisée pour protéger la haine dirigée contre les personnes LGBTQ2SIA, les musulmans, les juifs, les femmes et d'autres Canadiens?

**M. Newman :** Si une exemption religieuse continue d'être incluse — pour l'instant, elle est en train d'être supprimée —, je conviens avec les observations formulées précédemment, à savoir qu'une expression religieuse de bonne foi ne conduira pas à la promotion de la haine. Il est très difficile de voir en quoi l'exemption actuelle exempterait quelque chose qui constituerait en réalité une infraction pénale.

Il y a ici beaucoup de symbolisme, plus qu'une véritable modification de la loi.

Si cela se concrétise, je dirais simplement que la précision apportée à l'article 11.1 va dans le même sens; même si elle devrait probablement figurer dans le Code criminel au lieu de rester dans une disposition perdue.

D'une manière générale, je dirais qu'un équilibre relativement clair a été trouvé, et qu'un équilibre semblable peut être trouvé maintenant qu'il est dit, en substance, que les gens peuvent exprimer une conviction religieuse, aborder des questions difficiles, citer des passages controversés et en débattre, mais qu'ils ne peuvent pas aller jusqu'à promouvoir la haine fondée sur la religion, car cela ne constitue pas une expression religieuse de bonne foi.

**Le sénateur Arnot :** Et en troisième lieu, voici une question que j'ai posée à de nombreux témoins. Vous qui êtes un analyste de longue date dans ces domaines, seriez-vous favorable à un examen réglementaire de la mise en œuvre de cette loi, tous les trois ou cinq ans après son entrée en vigueur, afin que l'on puisse réellement mesurer le succès ou la réalisation de ses objectifs? Autrement dit, recueillir suffisamment de données pour l'évaluer et, peut-être, y apporter des modifications importantes au bout de trois ou cinq ans.

Considèreriez-vous cela comme une garantie moins intrusive que de simplement réintroduire la défense religieuse?

**M. Newman :** L'idée d'un examen dans trois ou cinq ans semble valable. Le fait d'avoir une loi qui traite de la haine est un élément important du droit canadien, et ce n'est malheureusement pas un problème qui disparaîtra d'ici trois ou cinq ans. Il est important d'en évaluer l'efficacité.

I heard you asking this in the last round. I'm glad you did not ask me what data to gather because I'm not an empiricist who can speak to that.

The one thing I would say is that it's important to review what is happening with what is already there. When the obstruction and interference offence is being introduced here and overlaps very significantly with what is already present in section 430 of the Criminal Code, is there a review of Section 430 of the Criminal Code and why it's not being enforced to offer the kinds of protection that it's meant to offer?

**Senator Arnot:** Thank you.

**Senator Arnold:** Thank you to all the witnesses for being here with us. You have all brought a whole new dimension to this debate, so I really appreciate that.

My question is for Professor Newman. It strikes me that you have dug deeply into communications. You mentioned that. I'm curious if you have any insight on how — should this bill go forward — it is properly communicated to the Canadian public.

**Mr. Newman:** The bill, presumably, goes forward in some form, and there are going to be various details worked out.

I'm not sure that these details are going to change the fundamental communications to the Canadian public, because I think people are actually in a lot of agreement on a lot of things in terms of wanting to stamp out hatred. I hope everyone is in agreement with that.

I don't think every little detail of this bill is going to be the crucial part to that so much as what is going to engage Canadians more generally in the effort to work against hatred. You can have this bill, and it doesn't matter how many police officers you have out there trying to enforce it if, in their daily interactions, Canadians aren't speaking up against the person who engages in hateful expression or even something short of hateful expression that can't be criminalized but that also shouldn't be tolerated in our normal social interactions, such as when people engage in discriminatory conduct to one another or discriminatory language.

I'm not an expert on how to engage the public in that, but that's what I would like to see is that every member of the public be of assistance in trying to make a better society.

**Senator Arnold:** That's excellent advice. Thank you.

Professor Liu — or candidate for professorship, soon to be.

I am curious. From the research that you have done, do you see merit in a bill like this that can put more of an emphasis on it

Je vous ai entendu poser cette question au groupe de témoins précédent. Je suis heureux que vous ne m'ayez pas demandé quelles données recueillir, car je ne suis pas un empiriste capable de m'exprimer à ce sujet.

La seule chose que je dirais, c'est qu'il est important d'examiner ce qui se passe comparativement à ce qui existe déjà. Lorsque l'infraction « Empêcher ou gêner l'accès » est introduite ici et qu'elle recoupe beaucoup ce qui est déjà prévu à l'article 430 du Code criminel, y a-t-il un examen de l'article 430 du Code criminel et des raisons pour lesquelles il n'est pas appliqué pour offrir le genre de protection qu'il est censé offrir?

**Le sénateur Arnot :** Merci.

**La sénatrice Arnold :** Merci à tous les témoins d'être venus. Vous avez tous apporté une toute nouvelle dimension à ce débat, et je vous en suis très reconnaissante.

Ma question s'adresse à M. Newman. Il me semble que vous avez approfondi la question des communications. Vous l'avez dit. Avez-vous une idée de la façon dont le projet de loi, s'il est adopté, sera correctement présenté au public canadien.

**M. Newman :** Le projet de loi sera sans doute adopté sous une forme ou une autre, et divers détails devront être réglés.

Je ne suis pas sûr que ces détails modifieront fondamentalement le message adressé au public canadien, car les gens s'accordent largement sur de nombreux points quant à la volonté d'éradiquer la haine. J'espère que tout le monde est d'accord à ce sujet.

Je ne pense pas que ce seront les détails de ce projet de loi qui compteront le plus sur ce plan, mais plutôt ce qui mobilisera les Canadiens de manière plus générale dans la lutte contre la haine. Ce projet de loi peut être mis en place, et peu importe le nombre d'agents de police déployés pour le faire respecter si, dans leurs interactions quotidiennes, les Canadiens ne s'élèvent pas contre ceux qui tiennent des propos haineux ou même des propos qui, sans être haineux ou répréhensibles, ne devraient pas non plus être tolérés dans nos interactions sociales courantes, comme dans un comportement ou un langage discriminatoire.

Je ne suis pas un expert en matière d'activités de sensibilisation du public dans ce domaine, mais ce que j'aimerais voir, c'est chaque personne contribuant à essayer de créer une société meilleure.

**La sénatrice Arnold :** C'est un excellent conseil. Merci.

Madame Liu — ou candidate à la chaire bientôt.

Je suis curieuse. D'après les recherches que vous avez menées, voyez-vous l'intérêt d'un projet de loi comme celui-ci qui

so that maybe some of the victims will feel more empowered to report and to believe that a difference would come of it?

**Ms. Liu:** Thank you so much, senator, for your question.

I think the main finding from my research is that we cannot just expect criminal law to be the only answer to this broad commitment and initiative to combat hate.

I did ask my participants whether they were aware of, for example, subparagraph 718.2(a)(i) or other hate-related provisions and tried to explain it to them. They expressed skepticism about the law's effectiveness in addressing hate.

They also noted, for example, that perpetrators may lack the rational decision-making that the law assumes. Also, laws cannot address the social structures that instill racist beliefs.

There are other things that would be great for society to do to combat hate, for example, building this critical allyship for bystanders to safely intervene, but these are the things that cannot be enforced by criminal law.

The point is that having the law itself as a symbolic power and as a signal of a stance against hate is important, but itself, without any accompanying on-the-ground measures, it is not going to do the work of combatting hate.

If we continue to pursue law as a symbolic gesture instead of accompanying it with on-the-ground measures, my concern is that this will reinforce an already deep-rooted conception that a lot of marginalized groups already have that the legal system is not built with their best interests in mind. Because, even with the amendments, their experiences may still prove to be invisible to the system.

In general, I get the sense that they feel their interests are not fully represented, and I don't think it is an issue that can only be combatted by criminal law. Like the other witnesses have already mentioned, we need to engage with other resources as well. That's why, in my opening statement, I talked about data collection, engaging with community partners and also providing better victim support.

Thank you for the question.

**Senator Ince:** Ms. Liu, my question is for you also.

mettrait davantage l'accent sur ce sujet, afin que certaines victimes se sentent peut-être plus en mesure de signaler les faits et de croire que cela changera quelque chose?

**Mme Liu :** Merci beaucoup, sénatrice, pour votre question.

Il ressort principalement de mes recherches que l'on ne peut pas se contenter de considérer le droit pénal comme la seule arme pour lutter contre la haine.

J'ai demandé à mes participants s'ils connaissaient, par exemple, le sous-alinéa 718.2(a)(i) ou d'autres dispositions relatives à la haine, et j'ai essayé de le leur expliquer. Ils ont exprimé leur doute quant à l'efficacité de la loi pour lutter contre la haine.

Ils ont également fait remarquer, par exemple, que les auteurs d'actes haineux peuvent ne pas avoir la capacité de décision rationnelle que la loi présuppose. De plus, les lois ne peuvent pas s'attaquer aux structures sociales qui inculquent des croyances racistes.

Il y a d'autres mesures que la société ferait bien de prendre pour s'attaquer à la haine, par exemple, la mise en place de ce soutien essentiel permettant aux témoins d'intervenir en toute sécurité, mais ce sont là des mesures qui ne peuvent être imposées par le droit pénal.

Considérer la loi comme un pouvoir symbolique et un signal de prise de position contre la haine est une bonne chose. Toutefois, elle ne sera pas suffisante à elle seule pour lutter efficacement contre la haine. Elle doit s'accompagner de mesures concrètes.

Si nous continuons à considérer la loi comme un geste symbolique plutôt que d'y associer des mesures concrètes, je crains que cela ne renforce la conception, déjà profondément ancrée chez de nombreux groupes marginalisés, que le système juridique ne tient pas compte de leur intérêt. Car, même avec ces amendements, leur expérience risque de rester invisible aux yeux du système.

D'une manière générale, j'ai l'impression qu'ils ont le sentiment que leur intérêt n'est pas pleinement représenté, et je ne pense pas que ce soit un problème qui puisse être résolu uniquement par le droit pénal. Comme les autres témoins l'ont déjà mentionné, nous devons également faire appel à d'autres ressources. C'est pourquoi, dans ma déclaration liminaire, j'ai parlé de la collecte des données, de la collaboration avec des partenaires de la communauté et de l'amélioration du soutien aux victimes.

Merci pour cette question.

**Le sénateur Ince :** Madame Liu, ma question aussi s'adresse à vous.

In your paper, *Prosecutorial Challenges in Hate-Related Cases in Canada*, you make recommendations specifically on the creation of a national standardization of enforcement protocols and specialized prosecution teams for hate crimes and hate speech.

We have had a couple of witnesses here who sort of agree with you. They have similar recommendations — the Canadian Police Association, the Canadian Association of Chiefs of Police and the Ottawa Police Service. Based on your research, why do you believe that these two recommendations are important to consider for Bill C-9?

**Ms. Liu:** Thank you very much for the question. I want to start with this contention here that we do not only have hate-motivated crimes. We also have everyday encounters with hate that I would refer to as hate-motivated incidents that fall outside the scope of criminal law.

I would argue that as a society, we want to combat hate. Responding to these hate-motivated incidents is as important as tackling hate-motivated crimes because of the nature of hate-motivated incidents. They are intended to send messages to the groups that they are targeting, so regardless of the form it takes, whether it is a random street assault or something more violent, the in terrorem impact it creates is strikingly similar for the at-risk groups.

That's why I am stressing that criminal law should not be the only solution to combatting hate in general because we cannot expand a hate crime offence to such a degree that we start to create a chilling effect and start to incorporate everyday encounters that may be ethically wrong into what can be criminalized.

I will give an example in terms of data collection. It has been discussed a lot. There is hope that, with this Criminal Code definition of a hate crime offence, we will get the kind of high-quality standardized data about hate that will better inform decision making. But that's not naturally going to happen, even if this definition is implemented, because if we look at Bill C-9, we are using hatred to define a hate crime offence. But then who gets to decide and flag and categorize what is a hatred-motivated offence and, therefore, considered a hate crime offence? They are police officers. Research shows that police officers' judgments are actually impacted by their perspectives, especially how they view race and racism.

Even if we implement this Criminal Code definition of a hate crime offence, without accompanying training for police officers to reduce the subjective variation — and also, of course, the broad, trauma-informed training that they need to incorporate in their services — we just can't naturally get the kind of

Dans votre document intitulé *Prosecutorial Challenges in Hate-Related Cases in Canada*, vous formulez des recommandations précises pour la normalisation nationale des protocoles d'application de la loi et la création d'équipes spécialisées dans les poursuites pour crimes haineux et discours haineux.

Nous avons entendu ici quelques témoins qui sont en quelque sorte de votre avis. Ils formulent des recommandations semblables — l'Association canadienne des policiers, l'Association canadienne des chefs de police et le Service de police d'Ottawa. D'après vos recherches, pourquoi estimez-vous qu'il soit important de prendre en compte ces deux recommandations dans le cadre du projet de loi C-9?

**Mme Liu :** Merci beaucoup pour cette question. Je voudrais commencer par souligner ici que nous ne sommes pas seulement confrontés à des crimes haineux. Nous sommes également confrontés au quotidien à des manifestations de haine que je qualifierais d'incidents motivés par la haine et qui ne relèvent pas du droit pénal.

Je dirais qu'en tant que société, nous voulons lutter contre la haine. Réagir à ces incidents motivés par la haine est tout aussi important que de s'attaquer aux crimes haineux, en raison de la nature même de ces incidents. Ils visent à envoyer des messages aux groupes qu'ils ciblent; ainsi, quelle que soit la forme qu'ils prennent, qu'il s'agisse d'une agression aléatoire dans la rue ou d'un acte plus violent, le sentiment de terreur qu'ils suscitent chez les groupes à risque est étonnamment semblable.

C'est pourquoi j'insiste sur le fait que le droit pénal ne devrait pas être la seule arme pour lutter contre la haine en général, car nous ne pouvons pas élargir la définition du crime haineux au point de créer un effet dissuasif et inclure dans ce qui peut être criminalisé des interactions quotidiennes qui, bien qu'éthiquement répréhensibles, ne relèvent pas de la criminalité.

Je vais donner un exemple concernant la collecte de données. On en a beaucoup parlé. On espère qu'avec cette définition du crime haineux dans le Code criminel, nous obtiendrons des données normalisées de grande qualité sur la haine qui éclaireront mieux la prise de décision. Mais cela ne se produira pas naturellement, même si cette définition est appliquée, car, si l'on examine le projet de loi C-9, on utilise la haine pour définir un crime haineux. Mais alors, qui décide, signale et classe ce qui constitue une infraction motivée par la haine et, par conséquent, considérée comme un crime haineux? Ce sont les agents de police. Des recherches montrent que le jugement des agents de police est en réalité influencé par leurs perspectives, en particulier leur vision de la race et du racisme.

Même si nous mettons en œuvre cette définition du crime haineux dans le Code criminel, sans formation d'accompagnement des forces de l'ordre pour réduire les variations subjectives — et aussi, bien sûr, sans une formation générale sur les traumatismes —, nous ne pourrions tout

high-quality data we want, which is, I believe, the intention of this bill. Thank you so much for your question.

**Senator Ince:** Thank you.

**Senator Ataullahjan:** My question is for Professor Newman. The primary flashpoint with Bill C-9 appears to be the removal of the good-faith religious belief defence. In your view, will the removal of the good-faith defence improve and increase protections against hate crimes? It is clear that religious groups are very concerned about removing this defence.

If this defence were left in the Criminal Code, do you think it would impede efforts to prosecute hate crimes?

**Mr. Newman:** We've also heard that this defence has never been invoked in a case. Whether it's removed or not removed, I'm actually not sure it has as much impact as is sometimes being suggested in terms of what will be prosecuted or not.

Where religious groups seem to have concerns is, in part, over the idea that they wouldn't be able to quote and engage with passages of different sacred texts that have a very problematic sound to us today, and they couldn't argue about difficult questions within religious traditions. You need to hear from those groups as to the significance of that and to consider that.

I think that most religious groups can be on side with the effort to work toward lessening hatred in society. They should be invited into that challenge, as opposed to being portrayed as trying to promote hatred. But whether that particular change is made or not, if the clarification in clause 11.1 is there, things don't change dramatically. It's an offence that isn't prosecuted all that much. It's a defence that's never been used successfully. It's all something of a hypothetical discussion in some ways, except for the symbolism. If the symbolism is troubling to some one way and troubling to others the other way, at some point, Parliament just needs to make a choice and then try to deal with that as best as possible.

**Senator Ataullahjan:** Professor Newman, it begs the question: If it has never been used, then why remove it?

**Mr. Newman:** It does. Those that are advocating removing it have said it's never been used, but it does raise the question: Well, is it actually causing a problem if it's never been used? What is the need to remove it? I would say it goes back in some ways to questions of symbolism. Different perspectives on that symbolism are just arguing this out in different ways.

simplement pas obtenir naturellement le type de donnée de haute qualité que nous souhaitons, ce qui est, je crois, l'intention de ce projet de loi. Merci beaucoup pour votre question.

**Le sénateur Ince :** Merci.

**La sénatrice Ataullahjan :** Ma question s'adresse à M. Newman. Le principal point de friction concernant le projet de loi C-9 semble être la suppression de la défense fondée sur les croyances religieuses exprimées de bonne foi. Selon vous, la suppression de cette défense améliorera-t-elle et renforcera-t-elle la protection contre les crimes haineux? Il est clair que les groupes religieux sont très préoccupés par la suppression de cette défense.

Si cette défense était maintenue dans le Code criminel, pensez-vous qu'elle entraverait les efforts visant à poursuivre les crimes haineux?

**M. Newman :** Nous avons également entendu dire que cette défense n'avait jamais été invoquée dans une affaire. Qu'elle soit supprimée ou non, je ne suis pas sûr qu'elle ait autant d'impact qu'on le pense parfois quant à ce qui fera l'objet de poursuites.

Les groupes religieux semblent s'inquiéter, en partie, de l'idée qu'ils ne pourraient plus citer ou aborder des passages de différents textes sacrés qui nous semblent aujourd'hui très problématiques, et qu'ils ne pourraient plus débattre de questions difficiles dans le cadre des traditions religieuses. Il faut écouter ces groupes pour comprendre l'importance de cela et en tenir compte.

Je pense que la plupart des groupes religieux peuvent se rallier à l'effort d'élimination de la haine dans la société. Ils devraient être invités à relever ce défi, plutôt que d'être présentés comme cherchant à promouvoir la haine. Mais que ce changement particulier soit adopté ou non, si la précision prévue à l'article 11.1 est maintenue, les choses ne changent pas radicalement. Il s'agit d'une infraction qui n'est pas souvent poursuivie. C'est un moyen de défense qui n'a jamais été utilisé avec succès. D'une certaine manière, tout cela relève d'un débat hypothétique, si ce n'est la dimension symbolique. Si cette dimension symbolique dérange certains d'une part et d'autres de l'autre, à un moment donné, le Parlement doit simplement faire un choix et essayer de gérer cela du mieux qu'il peut.

**La sénatrice Ataullahjan :** Monsieur Newman, une question se pose alors. Si elle n'a jamais été utilisée, pourquoi la supprimer?

**M. Newman :** C'est vrai. Ceux qui préconisent sa suppression ont dit qu'elle n'avait jamais été utilisée, mais, pose-t-elle réellement un problème si elle n'a jamais été utilisée? Pourquoi est-il nécessaire de la supprimer? Je dirais que cela revient, d'une certaine manière, au symbolisme. Les différentes perspectives de ce symbolisme ne font que débattre de la question de différentes manières.

Having that balance or the balance and the clarification in clause 11.1, if those were brought into section 319, they can accomplish some of the same thing. But it does raise the question: Why remove it if it's not causing any problem to have it as is and to show respect for freedom of religion as a Charter right that warrants particular attention? That may be a reason to leave it in.

There is no simple answer. I know this has been a hotly debated question.

**Senator Ataullahjan:** My question to you, sir, is, under Bill C-9, hate propaganda and new hate symbol offences apply where a person willfully promotes hatred against an identifiable group, defined as a section of the public distinguished by characteristics such as race, religion, age, sex, sexual orientation, gender identity or expression or disability.

From an intersectional perspective, does the single-ground, identifiable-group framework capture the lived reality of Black and LGBTQ+ communities adequately, or does it risk obscuring compounded forms of hate and discrimination?

**Mr. Crichlow:** Thank you for the question. As I indicated, these are separate categories, so it forces one to choose an identity for reporting. Often, when folks try to get police or Crowns or defence lawyers to engage intersectionally, they are often told it's easier to use one form of prosecution over the complex intersectional one.

So, if the bill is more explicit about the fact that these are intersectionally compounding multiple grounds, which can happen and which human rights do, as well, you would be complementing the human rights laws as they already exist in this area. However, the challenge goes back to education. Are Crowns and police officers educated enough to understand how to engage in an intersectional analysis of compounding effects without engaging in an additive form of intersectionality? No. Folks tend to go, "One is Black, one. One is gay, two. One is disabled, three," and they stop there. Three strokes — this is how oppressed you are. One is Black; one is gay; two strokes. That in itself compares oppression. The objective of an intersectional analysis is not to compare and contrast oppression but to recognize oppression in its totality. Stressing that piece will be critical.

**Senator Ataullahjan:** Thank you.

Si l'on intègre à l'article 319 cet équilibre ou cet équilibre et la précision de l'article 11.1, on peut obtenir en partie le même résultat. Mais cela nous amène à nous demander : pourquoi la supprimer si le fait de la laisser telle qu'elle est ne pose aucun problème et permet de respecter la liberté de religion, qui est un droit garanti par la Charte des droits et libertés? Cela pourrait être une raison de la laisser.

Il n'y a pas de réponse simple. Je sais que cette question a fait l'objet d'un débat animé.

**La sénatrice Ataullahjan :** Ma question, monsieur, est la suivante. En vertu du projet de loi C-9, les infractions de propagande haineuse et d'utilisation de nouveaux symboles de haine s'appliquent lorsqu'une personne encourage délibérément la haine contre un groupe identifiable, défini comme une partie du public se distinguant par des caractéristiques telles que la race, la religion, l'âge, le sexe, l'orientation sexuelle, l'identité de genre ou le handicap.

D'un point de vue intersectionnel, le cadre fondé sur un seul motif et un groupe identifiable rend-il suffisamment compte de la réalité vécue par les communautés noires et LGBTQ+, ou risque-t-il de masquer des formes aggravées de haine et de discrimination?

**M. Crichlow :** Je vous remercie pour cette question. Comme je l'ai indiqué, il s'agit de catégories distinctes, ce qui oblige à choisir une identité pour le signalement. Lorsque des personnes tentent d'amener les forces de l'ordre, les procureurs ou les avocats de la défense à adopter une approche intersectionnelle, on leur répond souvent qu'il est plus facile d'utiliser une forme de poursuite unique plutôt qu'une approche intersectionnelle complexe.

Si le projet de loi était plus explicite sur le fait qu'il s'agit de motifs multiples qui se combinent de manière intersectionnelle — ce qui peut arriver et que la législation sur les droits de la personne prévoit également —, il viendrait compléter les lois existantes en la matière. Cependant, le défi réside dans l'éducation. Les procureurs et les agents de police sont-ils suffisamment formés pour mener une analyse intersectionnelle des effets cumulatifs sans tomber dans une forme d'intersectionnalité excessive? Non. Les gens ont tendance à dire : « L'un est Noir, un. L'autre est gai, deux. Un autre est handicapé, trois », et ils s'arrêtent là. Trois coups — voilà à quel point vous êtes opprimé. L'un est noir; l'autre est gai; deux coups. Cela revient en soi à comparer les oppressions. L'objectif d'une analyse intersectionnelle n'est pas de comparer et de mettre en contraste les oppressions, mais de reconnaître l'oppression dans sa globalité. Il est essentiel de mettre l'accent sur cet aspect.

**La sénatrice Ataullahjan :** Merci.

**Senator K. Wells:** It has been a fascinating conversation. Thank you to all of the panellists. My question will touch on parts of what everyone has raised. I'll put it out there, and we can see who would like to respond.

An important role of criminal law is to denounce and deter and, ultimately, hold perpetrators accountable. In Bill C-9, the new hate crime offence may serve to more effectively denounce a hate crime when it happens and will also allow for a more standardized definition for more uniform national tracking and collection of hate crimes, including the possibility of disaggregated data that may be collected. That data might actually get at the issue for Canadians of who is actually being targeted for hate. We talk about intersectionality, and a big portion of that is the importance of disaggregated data. We know people don't live their lives in one particular tick box, as you said, Professor Crichlow.

Do you see opportunity or value with this new hate crime offence? Also the standardized definition of a hate crime — will that get at some of what we're talking about here in getting the better data? Of course, this is only what was raised as police-reported hate crimes. Some research shows that, maybe, only 1 in 10 hate crimes that actually occur are ever reported to police. Also, inevitably, will be the importance of community-based data collection on this for all the reasons that have been identified on the panel about why people may not feel comfortable coming to police in the first place — revictimization, racism, et cetera.

I am just wondering what your thoughts are on some of those changes being significant in Bill C-9. Will they live up to some of the expectations that we have? I'll start with Professor Crichlow.

**Mr. Crichlow:** Thank you, Senator Wells. The term hate crime provides a ground for suffering. But that ground for suffering, in and of itself, the seductive nature of it, is where I think where education has to really push around this idea that we are looking for degrees of suffering.

I think it is the degrees of suffering trope we have to stop when we collect the data and look at the intersectional effects of the harms that a person is complaining about. How do we begin to address disaggregated data, for example, in carceral settings for prisoners who are queer or trans, who often are not accounted for, who may join gangs in prisons to survive and then get labelled as a security gang threat member?

How do we make sense of those complex pieces it has a lot to do with who would intervene to get that answer?

**Le sénateur K. Wells :** Ce fut une conversation fascinante. Je remercie tous les témoins. Ma question portera sur certains aspects de ce qui a été soulevé. Je vais la poser, et nous verrons qui souhaite y répondre.

Le droit pénal joue un rôle important dans la dénonciation, la dissuasion et, en fin de compte, la responsabilisation des auteurs. Le projet de loi C-9 prévoit une nouvelle infraction de crime haineux qui permettrait de dénoncer plus efficacement ces crimes lorsqu'ils se produisent, mais aussi de disposer d'une définition plus normalisée pour un suivi et une collecte plus uniformes des crimes haineux à l'échelle nationale, y compris la possibilité de collecter des données désagrégées. Ces données permettraient en fait de cerner le problème et de comprendre qui est réellement la cible de la haine au Canada. Nous parlons d'intersectionnalité, et une grande partie de cela réside dans l'importance des données désagrégées. Nous savons que les gens ne se limitent pas à une seule case à cocher, comme vous l'avez dit, monsieur Crichlow.

Voyez-vous des possibilités ou une valeur ajoutée dans cette nouvelle infraction de crime haineux? De même, la définition normalisée d'un crime haineux permettra-t-elle d'aborder certains des aspects dont nous parlons ici afin d'obtenir de meilleures données? Bien sûr, il ne s'agit là que des crimes haineux signalés à la police. En effet, certaines recherches montrent que seul un crime haineux sur dix est signalé à la police. De plus, la collecte de données au niveau des communautés sur ce sujet sera inévitable, pour toutes les raisons signalées par le groupe de témoins pour lesquelles les gens peuvent ne pas se sentir à l'aise de s'adresser en premier lieu à la police — revictimisation, racisme, etc.

Je me demande simplement ce que vous pensez de l'importance de certains de ces changements dans le projet de loi C-9. Seront-ils à la hauteur de certaines de nos attentes? Je commencerai par monsieur Crichlow.

**M. Crichlow :** Merci, sénateur Wells. Le terme « crime haineux » fournit un motif de souffrance. Mais ce motif de souffrance, en soi, avec son caractère séduisant, est, selon moi, le point sur lequel l'éducation doit vraiment insister pour faire comprendre que nous recherchons des degrés de souffrance.

Je pense que nous devons abandonner l'idée des degrés de souffrance lorsque nous recueillons des données et examinons les effets intersectionnels des préjudices dont une personne se plaint. Comment commencer à traiter les données désagrégées, par exemple, dans les établissements pénitentiaires pour les détenus queers ou transgenres, souvent ignorés, qui se joignent parfois à des gangs en prison pour survivre, et qui se retrouvent ensuite étiquetés comme des détenus représentant une menace pour la sécurité?

Comment donner un sens à ces éléments complexes? Cela dépend en grande partie de la personne qui trouve cette réponse.

The expertise has to come from some of the folks in this room. The expertise has to come from the people with lived experience. There is an assumption that all data leads to good policy changes when, in fact, sometimes too much data can lead to a slowing down of the process. The question is how to balance data collection with policy changes, so you're not only looking for data to implement change, but to recognize that some of the changes we want to see happen. I'm not sure most folks who are Black, queer and trans will be comfortable going to a police officer to talk about these issues. We know there will either be no reporting there or underreporting.

Community agencies have to play a major role in the judicial system, the courts, police stations, and all aspects of society. It's not just the Courts and the police. Community people who are pushing these issues must be given a place of legitimacy, not seen as activists. Because often they are seen as activists within these institutions to help advance a more coherent understanding of the complex nature of the issue.

**Senator K. Wells:** Thank you.

**Ms. Liu:** Thank you so much for the question. I want to offer another data point for observation. Intersectionality effects actually happen to my participants as well. I ask them why do you think you are targeted. Is it because of your race, or does gender also play a part? They say to me, "It's because I'm an Asian female, and they think I'm an easy target, so that's why they are picking on me." This intersectionality actually exists outside of not just one but many marginalized communities.

Another point is the broad discussion on training and education. I want to highlight a point about the training and the cultural distance between some of the legal actors and the victims. My participants are telling me how they need to do a lot of heavy lifting and explaining to the legal actors, seeking to help them to understand why and what they have encountered is hate motivated instead of just a minor exchange of words.

After being victimized, imagine that whether that victimization counts as valid will be decided by legal actors who are not necessarily familiar with the cultural underpinnings of hate. That's something that requires a lot of emotional bandwidth, and that is why a lot of the participants decide not to engage with the system at all. They feel like, after what they've gone through, they're not even going to get what they want,

L'expertise doit provenir de certaines des personnes présentes dans cette salle. Elle doit provenir de personnes ayant une expérience vécue. On part du principe que toutes les données mènent à de bonnes politiques, alors qu'en réalité, un excès de données peut parfois ralentir le processus. La question est de savoir comment trouver un équilibre entre la collecte de données et les changements à apporter aux politiques. Il ne faut pas chercher des données pour mettre en œuvre des changements seulement, mais aussi pour reconnaître que certains des changements que l'on souhaite voir se produire sont déjà en cours. Je ne suis pas certain que la plupart des personnes noires, queers et transgenres se sentent à l'aise pour parler de ces questions avec un agent de police. Nous savons qu'il n'y aura soit aucun signalement, soit un sous-signalement.

Les organismes de la communauté doivent jouer un rôle majeur au sein du système judiciaire, des tribunaux, des commissariats de police et dans tous les aspects de la société. Il ne s'agit pas seulement des procureurs et de la police. Les membres de la communauté qui défendent ces questions doivent se voir accorder une place légitime, et ne pas être considérés comme des militants. En effet, ils sont souvent perçus comme des militants au sein de ces institutions, ce qui les empêche d'aider à faire progresser une compréhension plus cohérente de la nature complexe de la question.

**Le sénateur K. Wells :** Merci.

**Mme Liu :** Merci beaucoup pour cette question. Je souhaiterais apporter un autre élément d'information à l'attention de l'assemblée. Les effets de l'intersectionnalité touchent en réalité également mes participantes. Je leur demande : « Pourquoi pensez-vous être ciblées? Est-ce à cause de votre origine ethnique, ou le genre joue-t-il également un rôle? » Elles répondent : « C'est parce que je suis une femme asiatique, et qu'ils pensent que je suis une cible facile. C'est pour ça qu'ils s'en prennent à moi. » Cette intersectionnalité ne se limite pas à une seule communauté marginalisée, mais touche de nombreuses communautés.

Un autre point concerne le vaste débat sur la formation et l'éducation. Je voudrais souligner l'importance de la formation et de la prise en compte de la distance culturelle entre certains acteurs du système judiciaire et les victimes. Les participants me racontent qu'ils doivent fournir un travail considérable pour expliquer aux acteurs du système judiciaire ce qu'ils ont vécu, et leur faire comprendre que ce n'était pas un simple échange verbal, mais un acte motivé par la haine.

Imaginez qu'après avoir été victime d'un acte de haine, ce soient des acteurs du monde juridique, qui ne connaissent pas forcément les fondements culturels de la haine, qui décident si cet acte est considéré comme valable. C'est quelque chose qui demande beaucoup de résilience émotionnelle, et c'est la raison pour laquelle de nombreux participants décident de ne pas s'engager du tout dans le système. Ils ont le sentiment qu'après

which is simply safety to be able to walk around the city without having to be concerned about being targeted.

As to the symbolic value of law and also its deterrence effects, thank you so much for raising that point. But my concern is that we already have hate-related provisions that work as symbolic denunciations of hate. We already have something there, but that did not prevent the rise of hate crimes, for example during COVID. That points to another reason why the legislation itself should not be the only solution.

My concern is that, by creating another provision without accompanying systemic change, society risks reinforcing among that the very groups the laws are meant to protect, skepticism of the legal system. I think we, as a society, need to open up more channels outside of criminal law. For example, community-based engagement and other ways to at least document and recognize the everyday encounters of hate that these marginalized groups are experiencing.

**The Chair:** I would like to add a question. Then I have Senator Ince on second round. Hopefully, we can get to that.

I'm wondering about the ability of Bill C-9 to capture the most harmful kinds of hate, if not the kind of hate that takes lives. I'm thinking about the trans men in Toronto who were murdered and how long it took the police to be able to accept that this was happening after several racialized trans men were murdered.

I'm wondering if that is a possibility, based on some of the work that you have done, Mr. Crichlow. And then I'm also wondering about whether being able to present such crimes is possible with Bill C-9 and how that could then be coupled with other forms of addressing hate through community engagement, as Ms. Liu referred to.

**Mr. Crichlow:** Tough question. There are ways in which queer or LGBTQ issues sort of present themselves as subhuman. I think the question around if one is considered subhuman, then there will be less interest in investigating. The subhuman aspect of queer crimes — of hate crimes — has to be turned around. We have to find ways to address this not necessarily from the standpoint of horrendous crimes in ways that sort of categorize these categories, but ways that rupture the current understanding of hate in so far that when we speak about the present seriousness of any kind of challenge to these issues — like when we look at the racialized men in Toronto you spoke about, or queer bodies in Toronto — is it hate, is it homicide? We pose

ce qu'ils ont vécu, ils n'obtiendront même pas ce qu'ils souhaitent, à savoir simplement la sécurité de pouvoir se promener en ville sans craindre d'être pris pour cible.

Quant à la valeur symbolique de la loi et à ses effets dissuasifs, je vous remercie d'avoir soulevé cette question. Mais ma préoccupation est que nous disposons déjà de dispositions relatives à la haine qui fonctionnent comme des dénonciations symboliques de la haine. Nous disposons déjà de quelque chose, mais cela n'a pas empêché la montée des crimes haineux, par exemple pendant la pandémie de COVID. Cela met en évidence une autre raison pour laquelle le projet de loi ne devrait pas être la seule solution.

Je crains qu'en créant une nouvelle disposition sans l'accompagner d'un changement systémique, la société risque de renforcer, au sein même des groupes que les lois sont censées protéger, le scepticisme à l'égard du système juridique. Je pense que nous devons, en tant que société, ouvrir davantage de voies en dehors du droit pénal. Par exemple, nous pourrions encourager l'engagement des communautés et d'autres moyens permettant au moins de documenter et de reconnaître les manifestations quotidiennes de haine que subissent ces groupes marginalisés.

**La présidente :** J'aimerais poser une question. Ensuite, c'est au tour du sénateur Ince pour le deuxième tour. J'espère que nous y parviendrons.

Je m'interroge sur la capacité du projet de loi C-9 à couvrir les formes de haine les plus néfastes, et non pas seulement celles qui coûtent la vie. Je pense aux hommes transgenres de Toronto qui ont été assassinés et au temps qu'il a fallu à la police pour admettre que ces meurtres étaient bien réels, alors que plusieurs hommes transgenres issus de minorités ethniques avaient déjà été tués.

Je me demande si cela est possible, compte tenu du travail que vous avez accompli, monsieur Crichlow. Je me demande également s'il est possible de traiter de tels crimes haineux dans le cadre du projet de loi C-9 et comment ils pourraient être associés à d'autres moyens de lutter contre la haine par le truchement de l'engagement communautaire, comme l'a mentionné Mme Liu.

**M. Crichlow :** C'est une question difficile. Les personnes queers ou LGBTQ sont parfois présentées comme sous-humaines. Je pense que le fait d'être considéré comme sous-humain réduit considérablement l'intérêt pour les enquêtes. L'aspect sous-humain des crimes haineux commis contre les personnes queers doit être renversé. Nous devons trouver des moyens d'aborder la question non pas sous l'angle de crimes horribles qui classent ces catégories, mais de manière à renverser la conception actuelle de la haine, de sorte que lorsque nous parlons de la gravité actuelle de tout type de défi lié à ces questions — comme dans le cas des hommes racisés à Toronto dont vous avez parlé, ou des personnes queers à Toronto — nous

these questions, and often most people will tell you it's not hate. It's racism.

How do we capture that understanding? It's important for the kind of education we need to do in the public. I think hate crimes are a very intellectual, academic discourse that I can engage in. But hate doesn't capture Islamophobia, anti-Black racism, and anti-Asian racism in the way those communities understand Islamophobia, anti-Asian racism and anti-Black racism. There has to be some community collaboration in terms of these different communities working together, not just forming allyship but forming what I call structural relationships of addressing harms and structural relationships. There is too much allyship work going on. We need to talk about structural change.

How do we bring these communities together to engage with structural change with the proper tools? Why? Because Black Muslims, Indo-Caribbean Muslims and the complexity of Islam will tell you that there are different ways in which Muslim communities will approach this question of hate if you come from the Caribbean, or if you came from the continent.

Those conversations are not a part of this. But those are the conversations that have to happen. How do we understand Islam differently? How do we understand Christianity differently? Those questions are not central to the education that goes into what we are defining as hate.

We need to go back to the fundamentals of communities and develop a language that is accessible, not a language that is alienating and incriminating, because many queer trans folks do not subscribe to the words "hate crime that are racialized." White queers may use the term hate crime, but then they will turn around and tell you, "hate, homophobia, transphobia." But Black and racialized folks will tell you "racism" and stop there.

So we need to find a way to avoid the disarticulation of humanity in bodies that are not considered human.

**The Chair:** Thank you.

**Senator Ince:** Thank you. My question is for Professor Newman.

From your experiences, what are some effective approaches used by international jurisdictions to address hate crimes that could be integrated into Bill C-9?

**Mr. Newman:** That's a big question because I'm not sure that there are easy solutions to that in terms of other jurisdictions that strike me as doing far better, or that could be easily integrated into Bill C-9. I'd say the use of other mechanisms in other types

nous demandons s'il s'agit de haine ou d'homicide. Nous posons ces questions, et la plupart des gens vous diront que ce n'est pas de la haine. C'est du racisme.

Comment saisir cette compréhension? C'est important pour le type d'éducation que nous devons mener auprès du public. Je pense que les crimes haineux constituent un discours très intellectuel et universitaire auquel je peux m'engager. Mais la haine ne rend pas compte de l'islamophobie, du racisme anti-Noirs et du racisme anti-Asiatiques comme ces communautés les comprennent. Il faut une collaboration entre ces différentes communautés, qu'elles travaillent ensemble, non seulement pour former des alliances, mais aussi pour établir des relations structurelles visant à remédier aux préjudices. On consacre trop d'efforts à la création d'alliances. Nous devons parler de changement structurel.

Comment rassembler ces communautés pour qu'elles s'engagent dans le changement structurel avec les outils appropriés? Pourquoi? Parce que les musulmans noirs et indo-caribéens, ainsi que la complexité de l'islam, vous diront qu'il existe différentes façons d'aborder la question de la haine selon que l'on vient des Caraïbes ou du continent.

Ces conversations ne font pas partie de cela. Mais ce sont ces conversations qui doivent avoir lieu. Comment comprenons-nous l'islam différemment? Comment comprenons-nous le christianisme différemment? Ces questions ne sont pas au cœur de l'éducation qui sous-tend la définition de la haine.

Nous devons revenir aux règles fondamentales des communautés et développer un langage accessible, et non un langage aliénant et incriminant, car de nombreuses personnes queers et transgenres ne se reconnaissent pas dans les termes de « crimes haineux racialisés ». Les personnes queers blanches peuvent utiliser le terme « crime haineux », mais elles se retourneront ensuite pour parler de « haine », d'« homophobie », de « transphobie ». Les personnes noires et racialisées, elles, diront « racisme » et s'arrêteront là.

Nous devons donc trouver un moyen d'éviter la déshumanisation des corps qui ne sont pas considérés comme humains.

**La présidente :** Je vous remercie.

**Le sénateur Ince :** Merci. Ma question s'adresse à M. Newman.

D'après votre expérience, quelles sont les approches efficaces utilisées par les autres pays pour lutter contre les crimes haineux, et qui pourraient être intégrées au projet de loi C-9?

**M. Newman :** C'est une question importante, car je ne suis pas certain qu'il existe des solutions simples à cet égard, inspirées d'autres administrations qui semblent faire beaucoup mieux, ou que l'on pourrait facilement intégrer dans le projet de

of laws apart from the criminal law — there are jurisdictions doing interesting things, but so is Canada in the different human rights codes. It's taking other steps apart from those in Bill C-9.

I don't have an obvious suggestion for you, I'm afraid, in terms of something that could easily be integrated into the criminal law context that jumps out as working much better. I think it's a struggle for all countries to find something that works well. We just have to keep going with this challenge.

**Senator Ince:** Thank you so much.

**The Chair:** Thank you to all our witnesses in our final panel for the day. Thank you for hanging in there with us. We would like to express our appreciation to you for coming to add to our deliberations on Bill C-9.

Thank you, all.

(The committee adjourned.)

loi C-9. Je dirais qu'il faut recourir à d'autres mécanismes dans d'autres types de lois en dehors du droit pénal. Certaines administrations font des choses intéressantes, mais le Canada aussi, dans ses différents codes des droits de la personne. Il faut prendre d'autres mesures que celles prévues dans le projet de loi C-9.

Je crains de ne pas avoir de suggestion évidente à vous faire concernant un élément qui pourrait facilement être intégré dans le contexte du droit pénal et qui se démarquerait par son efficacité. Je pense que toutes les administrations ont du mal à trouver une solution efficace. Nous devons simplement continuer à relever ce défi.

**Le sénateur Ince :** Merci beaucoup.

**La présidente :** Je remercie tous les témoins de notre dernier groupe de la journée. Merci d'être venus enrichir nos délibérations sur le projet de loi C-9.

Merci à tous.

(La séance est levée.)

---