LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

J
103
H7
33-2
E46
A1
no. 1-9

LIBRARY OF PARLIAMENT
JUN 0 9 2011
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 1

Tuesday, December 15, 1987
Tuesday, February 23, 1988

Chairman: Allan McKinnon

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 1

Le mardi 15 décembre 1987
Le mardi 23 février 1988

Président: Allan McKinnon

Minutes of Proceedings and Evidence of the Legislative Committee on

BILL C-77

An Act to authorize the taking of special temporary measures to ensure safety and security during national emergencies and to amend other Acts in consequence thereof

Procès-verbaux et témoignages du Comité législatif sur le

PROJET DE LOI C-77

Loi visant à autoriser à titre temporaire des mesures extraordinaires de sécurité en situation de crise nationale et à modifier d'autres lois en conséquence

---

RESPECTING:

Order of Reference

CONCERNANT:

Ordre de renvoi

APPEARING:

The Honourable Perrin Beatty, P.C., M.P., Minister of National Defence

WITNESS:

(See back cover)

COMPARAÎT:

L'honorable Perrin Beatty, c.p., député, ministre de la Défense nationale

TÉMOIN:

(Voir à l'endos)

Second Session of the Thirty-third Parliament, 1986-87-88

Deuxième session de la trente-troisième législature, 1986-1987-1988

27554—1

LEGISLATIVE COMMITTEE ON BILL C-77

Chairman: Allan McKinnon

Members

Derek Blackburn
Bud Bradley
Patrick Crofton
Marc Ferland
Michael Forrestall
Robert Hicks
Len Hopkins—(7)

(Quorum 4)

Santosh Sirpaul
Clerk of the Committee

Pursuant to Standing Order 94(4)

On Friday, November 20, 1987:

W.R. (Bud) Jardine replaced Suzanne Blais-Grenier;

Patrick Crofton replaced Suzanne Duplessis.

On Friday, November 27, 1987:

André Harvey replaced Allan McKinnon.

On Monday, February 22, 1988:

Bud Bradley replaced W.R. (Bud) Jardine.

Published under authority of the Speaker of the
House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from the Canadian Government Publishing Center, Supply and
Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

COMITÉ LÉGISLATIF SUR LE PROJET DE LOI C-77

Président: Allan McKinnon

Membres

Derek Blackburn
Bud Bradley
Patrick Crofton
Marc Ferland
Michael Forrestall
Robert Hicks
Len Hopkins—(7)

(Quorum 4)

Le greffier du Comité
Santosh Sirpaul

Conformément à l'article 94(4) du Règlement

Le vendredi 20 novembre 1987:

W.R. (Bud) Jardine remplace Suzanne Blais-Grenier;

Patrick Crofton remplace Suzanne Duplessis.

Le vendredi 27 novembre 1987:

André Harvey remplace Allan McKinnon.

Le lundi 22 février 1988:

Bud Bradley remplace W.R. (Bud) Jardine.

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre
des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

ORDERS OF REFERENCE

Extract from the Votes and Proceedings of the House of Commons of Wednesday, November 18, 1987:

"The House resumed debate on the motion of Mr. Beatty, seconded by Mr. Lewis,—That Bill C-77, An Act to authorize the taking of special temporary measures to ensure safety and security during national emergencies and to amend other Acts in consequence thereof, be now read a second time and referred to a Legislative Committee.

After further debate, the question being put on the motion, it was agreed to on the following division:—

Accordingly, the Bill was read the second time and referred to a Legislative Committee."

Extract from the Votes and Proceedings of the House of Commons of Thursday, November 19, 1987:

Mr. Fennell, from the Striking Committee, presented the Forty-second Report of the Committee, which is as follows:

Your Committee recommends that the Legislative Committee of this House to study the following Bill be composed of the Members listed bellow:

—Bill C-77, An Act to authorize the taking of special temporary measures to ensure safety and security during national emergencies and to amend other Acts in consequence thereof;

Members

Blackburn
Blais-Grenier
Duplessis
Hicks
Hopkins
Ferland
McKinnon—7

Pursuant to Standing Order 93(1), the Report was deemed adopted.

ATTEST

ROBERT MARLEAU
Clerk of the House of Commons

ORDRES DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux de la Chambre des communes du mercredi 18 novembre 1987:

«La Chambre reprend le débat sur la motion de M. Beatty, appuyé par M. Lewis,—Que le projet de loi C-77, Loi visant à autoriser à titre temporaire des mesures extraordinaires de sécurité en situation de crise nationale et à modifier d'autres lois en conséquence, soit maintenant lu une deuxième fois et déféré à un Comité législatif.

Après plus ample débat, cette motion, mise aux voix et agréée par le vote suivant:—

En conséquence, ce projet de loi est lu une deuxième fois et déféré à un Comité législatif.»

Extrait des Procès-verbaux de la Chambre des communes du jeudi 19 novembre 1987:

M. Fennell, du Comité de sélection présente le quarante-deuxième rapport de ce Comité, dont voici le texte:

Votre Comité recommande que le Comité législatif de la Chambre devant étudier le projet de loi énuméré ci-dessous se compose des députés dont les noms suivent:

—Projet de loi C-77, Loi visant à autoriser à titre temporaire des mesures extraordinaires de sécurité en situation de crise nationale et à modifier d'autres lois en conséquence.

Membres

Blackburn
Blais-Grenier
Duplessis
Hicks
Hopkins
Ferland
McKinnon—7

Conformément à l'article 93(1) du Règlement, ce rapport est réputé avoir été adopté.

ATTESTÉ

Le Greffier de la Chambre des communes
ROBERT MARLEAU

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, DECEMBER 15, 1987
(1)

[*Text*]

The Legislative Committee on Bill C-77, An Act to authorize the taking of special temporary measures to ensure safety and security during national emergencies and to amend other Acts in consequence thereof, met at 9:35 o'clock a.m. this day, in Room 307 West Block, the Chairman, Allan McKinnon, presiding.

Members of the Committee present: Patrick Crofton, Michael Forrestall, Len Hopkins and W.R. (Bud) Jardine.

Other Member present: Douglas Frith.

Allan McKinnon announced his appointment as Chairman of the Committee, pursuant to Standing Order 93(2).

The Order of Reference dated Wesnesday, November 18, 1987 being read as follows:

ORDERED,—That Bill C-77, An Act to authorize the taking of special temporary measures to ensure safety and security during national emergencies and to amend other Acts in consequence thereof, be now read a second time and referred to a legislative committee.

On motion of Bud Jardine, it was agreed,—That the Committee print 750 copies of its Minutes of Proceedings and Evidence as established by the Board of Internal Economy and, if required, more copies at its expense.

On motion of Len Hopkins, it was agreed,—That the Chairman be authorized to hold meetings in order to receive evidence and authorize its printing when a quorum is not present, provided that three (3) members are present including the Chairman and, in the absence of the Chairman, the person designated to be Chairman of the Committee.

On motion of Parick Crofton, it was agreed,—That the Sub-committee on Agenda and Procedure be composed of five (5) members, namely, Len Hopkins from the Liberal Party, Derek Blackburn from the New Democratic Party and two Government Members to be appointed later, and in the absence of the Chairman, the person designated to be Chairman of the Committee.

On motion of Len Hopkins, it was agreed,—That during the questioning of the witnesses, each member be allotted fifteen (15) minutes in the first round and thereafter five (5) minutes each in the second round.

At 9:44 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

TUESDAY, FEBRUARY 23, 1988
(2)

The Legislative Committee on Bill C-77, An Act to authorize the taking of special temporary measures to ensure safety and security during national emergencies

PROCÈS-VERBAUX

LE MARDI 15 DÉCEMBRE 1987
(1)

[*Traduction*]

Le Comité législatif sur le projet de loi C-77, Loi visant à autoriser à titre temporaire des mesures extraordinaires de sécurité en situation de crise nationale et à modifier d'autres lois en conséquence, se réunit aujourd'hui à 9 h 35, dans la pièce 307 de l'Édifice de l'ouest, sous la présidence de Allan McKinnon, (*président*).

Membres du Comité présents: Patrick Crofton, Michael Forrestall, Len Hopkins et W.R. (Bud) Jardine.

Autre député présent: Douglas Frith.

Allan McKinnon annonce sa propre nomination à la présidence du Comité, conformément aux dispositions du paragraphe 93(2) du Règlement.

Lecture de l'ordre de renvoi du mercredi 18 novembre 1987 est donnée en ces termes:

IL EST ORDONNÉ,—Que le projet de loi C-77, Loi visant à autoriser à titre temporaire des mesures extraordinaires de sécurité en situation de crise nationale et à modifier d'autres lois en conséquence, soit maintenant lu une deuxième fois et déféré à un Comité législatif.

Sur motion de Bud Jardine, il est convenu,—Que le Comité fasse imprimer 750 exemplaires de ses Procès-verbaux et témoignages, conformément aux normes établies par le Bureau de régie interne et, si nécessaire, d'autres exemplaires à ses propres frais.

Sur motion de Len Hopkins, il est convenu,—Que le président soit autorisé à tenir des réunions pour recevoir des témoignages et en permettre l'impression en l'absence du quorum, à condition que trois (3) membres, dont le président, soient présents, et en l'absence de ce dernier, la personne désignée pour le remplacer.

Sur motion de Patrick Crofton, il est convenu,—Que le Sous-comité du programme et de la procédure se compose de cinq (5) membres, soit Len Hopkins, du Parti libéral; Derek Blackburn, du Nouveau parti démocrate; deux membres du gouvernement nommés par la suite et, en l'absence du président, la personne désignée pour le remplacer.

Sur motion de Len Hopkins, il est convenu,—Que pour l'interrogatoire des témoins, chaque membre du comité dispose de quinze (15) minutes au premier tour de questions; puis de cinq (5) minutes au second tour.

À 9 h 44, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MARDI 23 FÉVRIER 1988
(2)

Le Comité législatif sur le projet de loi C-77, Loi visant à autoriser à titre temporaire des mesures extraordinaires de sécurité en situation de crise nationale et à modifier

and to amend other Acts in consequence thereof, met at 3:35 o'clock a.m. this day, in Room 371 West Block, the Chairman, Allan McKinnon, presiding.

Members of the Committee present: Derek Blackburn, Patrick Crofton, Marc Ferland and Michael Forrestall.

Appearing: The Honourable Perrin Beatty, P.C., M.P., Minister of National Defence.

In attendance: *From the Library of Parliament*: Philip Rosen and Helen Morrison, Research Officers.

Witness: *From Emergency Preparedness Canada*: Bill Snarr, Executive Director.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference, dated Wednesday, November 18, 1987, concerning Bill C-77, An Act to authorize the taking of special temporary measures to ensure safety and security during national emergencies and to amend other Acts in consequence thereof (*see Minutes of Proceedings and Evidence, Tuesday, December 15, 1987, Issue No. 1*).

The Chairman presented the FIRST REPORT of the Sub-Committee on Agenda and Procedure, which is as follows:

Your Sub-committee met on Thursday, February 11, 1988, to plan its future business with respect to Bill C-77 and has agreed to make the following recommendations:

1. That the Honourable Perrin Beatty, P.C. M.P. Minister of National Defence, be invited to appear before the committee during the week of February 22, 1988.

2. That the Chairman immediately call a Press Conference or issue a Press Release to notify the public as to commencement of public hearings on Bill C-77 in order to give an opportunity to those who may be interested in making a written submission to the Committee.

3. That the Committee schedule meetings on Tuesdays and Thursdays to expedite its work of hearing witnesses and Clause by Clause consideration of the Bill.

4. That the Clerk of Committee, communicate immediately with the following to set up a schedule of meetings according to the availability of prospective witnesses:

   a) INDIVIDUALS

      Senator Eugene Forsey, Constitutional Expert;

      Maxwell Cohen, Constitutional Expert;

      Jérôme Choquette, former Minister of Justice Government of Quebec, 1970; and

      Professor Yoram Hamizrachi Editor, *Terrorism International, Basic Data and Trends*, Winnipeg, (Manitoba).

d'autres lois en conséquence, se réunit aujourd'hui à 15 h 35, dans la pièce 371 de l'Édifice de l'ouest, sous la présidence de Allan McKinnon, (*président*).

Membres du Comité présents: Derek Blackburn, Patrick Crofton, Marc Ferland et Michael Forrestall.

Comparaît: L'honorable Perrin Beatty, c.p., député, ministre de la Défense nationale.

Aussi présents: *De la Bibliothèque du Parlement*: Philip Rosen et Helen Morrison, attachés de recherche.

Témoin: *De Protection civile Canada*: Bill Snarr, directeur exécutif.

Le Comité examine de nouveau son ordre de renvoi du mercredi 18 novembre 1987 relatif au projet de loi C-77, Loi visant à autoriser à titre temporaire des mesures extraordinaires de sécurité en situation de crise nationale et à modifier d'autres lois en conséquence (*voir Procès-verbaux et témoignages du mardi 15 décembre 1987, fascicule nº 1*).

Le président présente le PREMIER RAPPORT du Sous-comité du programme et de la procédure, que voici:

Le sous-comité s'est réuni le jeudi 11 février 1988 pour planifier ses travaux en vue de l'étude du projet de loi C-77 et a convenu de formuler les recommandations suivantes:

1. Que l'honorable Perrin Beatty, c.p., député, ministre de la Défense nationale soit invité à comparaître devant le sous-comité pendant la semaine du 22 février 1988.

2. Que le président du sous-comité convoque immédiatement une conférence de presse ou émette un communiqué de presse annonçant la tenue d'audiences publiques sur le projet de loi C-77, afin de permettre aux personnes ou groupes intéressés de présenter un mémoire.

3. Que le sous-comité se réunisse les mardi et jeudi de chaque semaine pour l'audition des témoins et l'étude article par article du projet de loi.

4. Que le greffier du sous-comité communique immédiatement avec les personnes suivantes pour planifier l'ordre des travaux selon la disponibilité des témoins éventuels:

   a) PARTICULIERS

      L'honorable sénateur Eugene Forsey, constitutionnaliste;

      M. Maxwell Cohen, constitutionnaliste;

      M. Jérôme Choquette, ancien ministre de la Justice du gouvernement du Québec, 1970; et

      Le professeur Yoram Hamizrachi, directeur, *Terrorism International, Basic Data and Trends*, Winnipeg (Manitoba).

b) ORGANIZATIONS

Canadian Bar Association Ottawa, (Ontario);

Canadian Civil Liberties Association Toronto, (Ontario);

Ligne de Droit et Liberté Montréal, (Québec);

Canadian Labour Congress Ottawa, (Ontario); and

Canadian Red Cross Ottawa, (Ontario).

c) MEDIA

Parliamentary Press Council.

d) PROVINCIAL AND TERRITORIAL GOVERNMENTS

i) Ministers and officials who are responsible for Emergency Preparedness within their respective jurisdictions;

ii) Officials from the Attorney General's office Government of Ontario;

iii) Officials from the Attorney General's office Government of Quebec; and

iv) Officials from the Attorney General's office Government of British Columbia and one of the Atlantic Provinces.

e) POLICE FORCES

The Royal Canadian Mounted Police;

The Metropolitan Toronto Police Force Toronto, (Ontario);

Police de la communauté urbaine de Montréal; (The Metropolitan Montreal Police Force).

On motion of Patrick Crofton, seconded by Derek Blackburn, the FIRST REPORT of the Sub-committee on Agenda and Procedure was concurred in.

It was agreed,—That Clause 1 be allowed to stand.

The Chairman called Clause 2.

The Minister made a statement.

The Minister and the witness answered questions.

At 5:20 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Santosh Sirpaul

Clerk of the Committee

b) ORGANISMES

Association du Barreau canadien, Ottawa (Ontario);

Association canadienne des libertés civiles, Toronto (Ontario);

Ligne de Droit et Liberté, Montréal (Québec);

Congrès du travail du Canada, Ottawa (Ontario); et

Société canadienne de la croix-rouge, Ottawa (Ontario).

c) MEDIA

La tribune de la presse.

d) GOUVERNEMENTS PROVINCIAUX ET TERRITORIAUX

i) Ministres et hauts fonctionnaires responsables de la planification d'urgence au sein des diverses instances gouvernementales;

ii) Hauts fonctionnaires du Bureau du procureur général de l'Ontario;

iii) Hauts fonctionnaires du Bureau du procureur général du Québec; et

iv) Hauts fonctionnaires du Bureau du procureur général de la Colombie-Britannique et de l'une des provinces maritimes.

e) CORPS DE POLICE

Gendarmerie royale du Canada;

Metropolitan Toronto Police Force, Toronto (Ontario);

Police de la Communauté urbaine de Montréal.

Sur motion de Patrick Crofton, appuyé par Derek Blackburn, le PREMIER RAPPORT du Sous-comité du programme et de la procédure est adopté.

Il est convenu,—Que l'article 1 soit réservé.

Le président met en délibération l'article 2.

Le Ministre fait une déclaration.

Le Ministre et le témoin répondent aux questions.

À 17 h 20, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité

Santosh Sirpaul

EVIDENCE

[*Recorded by Electronic Apparatus*]

[*Texte*]

Tuesday, December 15, 1987

• 0934

The Chairman: I call the meeting to order. It is my duty to first of all establish my own credentials. I will read the letter from the Speaker.

Dear Allan:

Pursuant to Standing Order 93(2), this is to confirm your appointment as Chairman of the Legislative Committee on Bill C-77, An Act to authorize the taking of special temporary measures to ensure safety and security during national emergencies and to amend other Acts in consequence thereof.

Yours sincerely,

John A. Fraser, M.P.

• 0935

I would first like to mention for the record that this is the Legislative Committee on Bill C-77. We hope to have our business over in a very few minutes and go back to another committee, which will be sitting here with many of the same people.

I will now ask the clerk to read the order of reference.

The Clerk of the Committee: It reads as follows:

ORDERED,—That Bill C-77, An Act to authorize the taking of special temporary measures to ensure safety and security during national emergencies and to amend other Acts in consequence thereof, be now read a second time and referred to a legislative committee.

The Chairman: Thank you. I need a motion about the printing, that the committee print 750 copies of its *Minutes of Proceedings and Evidence* as established by the Board of Internal Economy and, if required, make extra copies at its own expense. Could I have such a motion?

Mr. Jardine: I so move.

Mr. Hopkins: Is that normal, Mr. Chairman, to make additional copies that come out—

The Chairman: It comes out of a budget, the size of which I will point out in a few minutes.

Motion agreed to.

The Chairman: The second motion has to do with receiving and printing of evidence when a quorum is not present. A quorum is normally four. I am in your hands, but I would suggest three would be sufficient for the taking of evidence. If so, I would ask that a motion be

TÉMOIGNAGES

[*Enregistrement électronique*]

[*Traduction*]

Le mardi 15 décembre 1987

Le président: La séance est ouverte. Je vais tout d'abord justifier mon propre statut en vous lisant la lettre du Président de la Chambre.

Mon cher Allan:

En vertu de l'article 93(2) du Règlement, je confirme par la présente votre nomination comme président du Comité législatif sur le projet de loi C-77, Loi visant à autoriser à titre temporaire des mesures extraordinaires de sécurité en situation de crise nationale et à modifier d'autres lois en conséquence.

Bien à vous,

John A. Fraser, député.

Je voudrais dire tout d'abord, aux fins du compte rendu, que nous sommes le Comité législatif sur le projet de loi C-77. Nous espérons terminer nos travaux en quelques minutes pour participer ensuite aux travaux d'un autre Comité qui siégera ici avec un grand nombre des mêmes personnes.

J'invite maintenant le greffier à lire l'ordre de renvoi.

Le greffier du Comité: Je cite:

IL EST ORDONNÉ,—Que le projet de loi C-77, Loi visant à autoriser à titre temporaire des mesures extraordinaires de sécurité en situation de crise nationale et à modifier d'autres lois en conséquence, soit maintenant lu une deuxième fois et déféré à un comité législatif.

Le président: Merci. J'ai maintenant besoin d'une motion au sujet de l'impression afin que le Comité fasse imprimer 750 exemplaires de ses *procès-verbaux et témoignages* ainsi que l'a décidé le Bureau de régie interne, et le cas échéant, qu'il fasse imprimer des exemplaires supplémentaires à son propre compte. Pourriez-vous proposer cette motion?

M. Jardine: Je propose la motion.

M. Hopkins: Monsieur le président, est-il normal de faire imprimer des exemplaires supplémentaires en puisant. . .

Le président: Dans un budget, dont je vous indiquerai l'importance dans quelques minutes.

La motion est adoptée.

Le président: La deuxième motion concerne l'audition et l'impression des témoignages en l'absence de quorum. Le quorum exige normalement quatre députés. Je ferai ce que vous voulez, mais je pense que trois députés devraient suffire pour entendre les témoins. Dans ce cas, je

[*Text*]

passed that the chairman be authorized to hold meetings in order to receive evidence and authorize its printing when a quorum is not present, provided that three members are present including the chairman and, in the absence of the chairman, the person designated to be chairman of the committee.

Mr. Hopkins: You are going to have people coming from some distances on this bill, Mr. Chairman, so I would so move. I think three is respectable.

Motion agreed to.

The Chairman: With respect to the fourth motion, I would like to establish a Subcommittee on Agenda and Procedure and I would like the motion to be that the Subcommittee on Agenda and Procedure be composed of five members, including the chairman, and in the absence of the chairman the person designated to be chairman of the committee.

I would suggest that the five would be a Liberal—and it would appear Mr. Hopkins would be a suitable candidate for that—the NDP, Mr. Blackburn, and I will take advice from the Conservatives on the committee as to who should be their two members on that subcommittee. However, could I have a motion that the committee be composed of five members including the chairman and, in the absence of the chairman, the person designated to be chairman of the committee?

Mr. Crofton: I so move.

Motion agreed to.

The Chairman: I come now to the allocation of time for the questioning of witnesses. I would like a motion that during the questioning of the witnesses each member be allotted 10 minutes for the first round and thereafter five minutes in succeeding rounds.

Mr. Hopkins: Does your lead-off speaker get any additional time?

The Chairman: If it is the wish of the committee, I would be willing to change it. I would like to have some starting rule, if that is agreeable. Do you wish to try an amendment?

Mr. Hopkins: In view of the proportionate numbers on the committee, perhaps we could have an additional five minutes or something on the lead-off round, because when you get around to everybody you are going to have a lot of time going to government members. Therefore I think it is only fair that the lead-off people for our party have some additional time. I throw that out for discussion.

The Chairman: Is there any other opinion on this? Then perhaps we can have the following motion:

During the questioning of the witnesses, each member be allotted 15 minutes for the first round and thereafter five minutes.

Motion agreed to.

[*Translation*]

demanderais qu'une motion soit adoptée pour que le président soit autorisé à tenir des réunions pour recevoir des témoignages et à permettre l'impression de ces derniers en l'absence de quorum pourvu que trois membres, dont le président ou, en son absence, la personne qu'il aura désignée, soient présents.

M. Hopkins: Des gens vont venir de loin pour témoigner au sujet de ce projet de loi, monsieur le président, je propose donc cette motion. J'estime acceptable d'avoir trois membres.

La motion est adoptée.

Le président: Quant à la quatrième motion, je voudrais créer un Sous-comité du programme et de la procédure, et j'aimerais qu'il soit proposé que ce sous-comité soit composé de cinq membres, y compris le président, ou, en l'absence de ce dernier, la personne désignée pour présider le Comité.

Je propose que les cinq membres soient un Libéral—et M. Hopkins devrait convenir—le Néodémocrate, M. Blackburn, et je demanderais aux Conservateurs du Comité quels membres de leur parti ils voudraient choisir pour ce sous-comité. Cependant, je voudrais une motion indiquant que le comité se compose de cinq membres, y compris le président, ou, en l'absence de ce dernier, la personne désignée pour présider le comité.

M. Crofton: Je propose cette motion.

La motion est adoptée.

Le président: J'en arrive maintenant au temps alloué pour questionner les témoins. Je voudrais une motion selon laquelle, durant l'interrogatoire des témoins, 10 minutes soient accordées à chaque membre au premier tour et cinq au deuxième.

M. Hopkins: Le député qui prend la parole en premier obtient-il davantage le temps?

Le président: Si c'est ce que souhaite le Comité, je serai disposé à modifier cela. Si vous le voulez bien, je voudrais que l'on établisse une règle dès le départ. Voudriez-vous proposer un amendement?

M. Hopkins: Étant donné la répartition des membres du Comité, nous pourrions peut-être prévoir cinq minutes de plus, par exemple, pour le premier tour, car, lorsque tout le monde aura pris la parole, il restera beaucoup de temps pour les membres du gouvernement. Il est donc tout à fait juste que les premiers à prendre la parole dans notre parti bénéficient d'un certain temps supplémentaire. J'ouvre le débat à ce sujet.

Le président: Y a-t-il une autre opinion là-dessus? Nous pourrions peut-être proposer la motion suivante:

Que, durant l'interrogatoire des témoins, 15 minutes soient accordées à chaque membre au premier tour et cinq minutes au deuxième.

La motion est adoptée.

[*Texte*]

The Chairman: I will let you know when I wish to meet with the Subcommittee on Agenda and Procedure. I have already received a list of witnesses from the NDP, and some time in the next week or so I would like to have a preliminary list from the Liberals and from whomever the Conservatives decide should be their two members on the steering committee.

• 0940

Mr. Crofton: Speaking in my capacity as the chairman of the Standing Committee on National Defence, I would be grateful if the subcommittee could meet at any early date to try to establish the work schedule, because as the Standing Committee on National Defence we are proposing to embark on a very ambitious schedule of public hearings looking into the submarine acquisition program and I can see that, as we are almost identical committees, there is going to be great difficulty, particularly to schedule witnesses we want to hear. We have to give proper lead time. It is very important that the two committees sort out the proposed agenda at an early date.

The Chairman: I do not think it is quite that simple, because it is my understanding that Bill C-76 is supposed to be disposed of before we start considering Bill C-77. Quite frankly, from what I saw the other day I do not know when on earth Bill C-76 is going to finish. Perhaps someone else does. Mr. Howie is chairing that and unless it is going to. . . None of us really knows when Parliament is going to be recalled after this week; none of us knows how long Bill C-76 is going to last. So I do not think we can get too positive about when we are going to have Bill C-77.

That is all the business I have, and I now declare the meeting adjourned to the call of the Chair.

Tuesday, February 23, 1988

• 1534

The Chairman: I would like to call the meeting to order. We have about three items on the agenda before the Minister will be able to speak to us, and I presume you have received the first report of the steering committee. Does everybody have a copy of that? We should have a motion to accept it.

Mr. Crofton: So moved.

The Chairman: Second?

M. Ferland: Oui, très bien.

The Chairman: Is there any debate?

Mr. Blackburn (Brant): At the end of the steering committee meeting, I asked whether or not this was a complete list, and you seemed to indicate that it was not,

[*Traduction*]

Le président: Je vous dirai quand je souhaite rencontrer le Sous-comité du programme et de la procédure. J'ai déjà reçu une liste de témoins proposée par les Néodémocrates et, au cours de la semaine prochaine, j'aimerais que les Libéraux me soumettent une liste préliminaire. Je voudrais aussi que les Conservateurs me fassent savoir quels sont les deux députés qu'ils ont choisis pour les représenter au comité directeur.

M. Crofton: En tant que président du Comité permanent de la défense nationale, j'aimerais que le Sous-comité se réunisse tôt pour essayer de se fixer un calendrier de travail, car le Comité que je préside se propose de se lancer dans un programme très ambitieux d'audiences publiques pour examiner le programme d'acquisition de sous-marins, et, étant donné que mes deux comités sont presque identiques, je prévois beaucoup de difficultés, surtout pour ce qui est d'établir le calendrier des témoins que nous voulons entendre. Nous devons leur laisser suffisamment de temps pour se préparer. Il est donc très important que les deux comités établissent leurs projets de calendrier le plus tôt possible.

Le président: Je ne pense pas que ce soit si simple, car je crois savoir que les travaux sur le projet de loi C-76 sont censés être terminés avant que nous ne commencions notre étude du projet de loi C-77. Très franchement, d'après ce que j'ai vu l'autre jour, je ne vois vraiment pas quand l'étude du projet de loi C-76 va se terminer. Quelqu'un d'autre le sait peut-être. M. Howie préside ce Comité législatif, et à moins que. . . Aucun d'entre nous ne sait vraiment quand le Parlement va être rappelé après cette semaine; personne d'entre nous ne sait combien de temps va durer l'étude du projet de loi C-76. Je ne veux donc pas me montrer trop catégorique sur la date à laquelle nous allons être saisis du projet de loi C-77.

Voilà, c'est tout et je déclare la séance levée jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le mardi 23 février 1988

Le président: La séance est ouverte. Nous avons trois questions à régler avant que je ne donne la parole au ministre, et je suppose que vous avez reçu le premier rapport du Comité directeur. Vous en avez tous un exemplaire? Dans ce cas, j'aimerais que l'un d'entre vous présente une motion d'adoption de ce rapport.

M. Crofton: Je la présente.

Le président: Qui veut l'appuyer?

Mr. Ferland: I second it.

Le président: Voulez-vous en discuter?

M. Blackburn (Brant): À la fin de la réunion du Comité directeur, j'avais demandé si cette liste était exhaustive, et vous m'aviez laissé entendre que ce n'était

[*Text*]

that there might be others who might wish to apply to the committee to be heard. Is my understanding correct? If other groups of individuals wish to appear before the committee, if they contact either you, as chairman, or the secretary, would they be allowed to be heard?

• 1535

The Chairman: I would think the normal way to operate would be that they could certainly do that, but whether or not it would be acceptable or not would then depend on the committee.

Mr. Blackburn (Brant): This is our first meeting really, our first public meeting. I would not want us to create the impression that we are preventing or pre-empting any other witnesses from attending who may wish to appear before the committee at a later date, as the publicity from these meetings gets into the general media.

The Chairman: I am sure the committee would be quite willing to consider any additional names.

M. Ferland: Il avait été convenu que si des particuliers voulaient nous faire parvenir des mémoires, nous jugerions à l'analyse de ces mémoires s'ils contiennent des éléments nouveaux qui pourraient permettre au Comité d'évoluer dans son étude du projet de loi C-77. Bien sûr, on ne peut empêcher qui que ce soit de demander à comparaître devant le Comité, mais on veut tout de même savoir ce que les gens ont à nous dire avant d'inviter tel groupe ou tel individu à venir témoigner au Comité. C'est ce que j'avais compris. Si j'ai tort, qu'on me rappelle à l'ordre.

Mr. Blackburn (Brant): Just very briefly, I do not think that is normal procedure. We do not read a written brief first, and then decide whether or not we want to have them appear before us. There are other ways of determining at the steering committee meeting whether or not there is time, or whether or not it is convenient for these witnesses to appear, but we do not normally read a brief and then decide whether or not we want to hear them to ask them questions. I have never heard of that before.

The Chairman: I do not want to get into too many plates of fancy as to what might happen in the future. I think it would be acceptable to a committee that if a member of the committee decides there is someone who has not been invited or not indicated a willingness to come and it would be of material benefit to the committee to hear that witness, the member can put the case and we will consider it at that time. Would that not be satisfactory?

Mr. Blackburn (Brant): Yes, just as long as we understand that the list we have here today is not the compete list. This is not the end of it. It is possible that others may be heard.

The Chairman: With the agreement of the committee.

[*Translation*]

pas le cas et que, par conséquent, d'autres témoins pourraient demander à être convoqués par notre Comité. Est-ce toujours le cas? Si d'autres groupes ou particuliers désirent comparaître devant le Comité, pourront-ils vous en faire la demande, à vous, monsieur le président, ou à la greffière?

Le président: La procédure normale leur permet tout à fait de le faire, mais c'est ensuite aux membres du Comité de décider de les convoquer ou non.

M. Blackburn (Brant): C'est aujourd'hui notre première réunion en public, et je ne voudrais donc pas donner l'impression que nous allons empêcher quiconque de demander à être entendu par notre Comité à une date ultérieure, d'autant plus que nous allons annoncer les dates de nos réunions dans les grands quotidiens.

Le président: Je suis sûr que le Comité acceptera d'envisager la comparution d'autres témoins.

Mr. Ferland: It was understood that if any individuals wanted to submit briefs to our committee, we would determine, after reading these documents, whether they contain new elements which would help our committee to make some progress in its consideration of Bill C-77. Indeed, we cannot prevent anybody from asking to appear before this committee, but before inviting them, we want to know what they have to tell us. That is what I had understood, but correct me if I'm wrong.

M. Blackburn (Brant): Je ne pense pas que ce soit là la procédure normale. Généralement, nous ne lisons pas le mémoire avant pour décider ensuite s'il vaut la peine d'en convoquer l'auteur. Il y a bien d'autres moyens de déterminer, en Comité directeur, si nous disposons de suffisamment de temps pour convoquer d'autres témoins, mais normalement, nous n'attendons pas de lire le mémoire pour décider si, oui ou non, nous voulons en interroger l'auteur. Je n'ai jamais vu pareille façon de faire.

Le président: Ce n'est pas la peine de se perdre en conjectures. Je pense que tout le monde sera d'accord pour dire que, si un membre du Comité estime qu'un témoin aurait dû être invité et que son témoignage présentera un intérêt pour le Comité, il pourra en faire la proposition le moment venu. Cela vous satisfait-il?

M. Blackburn (Brant): Oui, du moment qu'il est bien entendu que la liste qu'on nous a donnée aujourd'hui n'est pas exhaustive. En d'autres termes, il sera toujours possible d'y ajouter le nom d'autres témoins.

Le président: Pourvu que les membres du Comité soient d'accord.

[*Texte*]

Mr. Blackburn (Brant): Yes.

The Chairman: Thank you very much for coming today, Mr. Minister, and before we have one more, I would ask a motion to adopt the first report of the subcommittee.

M. Ferland: Je le propose.

Motion agreed to.

The Chairman: Clause 1 is a short title, and I would recommend it be stood for the time being.

Clause 1 allowed to stand.

The Chairman: We will go to clause 2 so that the Minister can present his brief. Is that agreeable? Mr. Minister, the floor is yours.

Hon. Perrin Beatty (Minister of National Defence): Thank you very much, Mr. Chairman. Could I first of all express my sincere appreciation to the committee for the opportunity to appear before you today.

Bill C-77 was introduced in the House toward the end of June. We chose that time to ensure that the bill might be given wide circulation among interested Canadians. We wanted to give an opportunity to the various orders of government in our country, and as well to individual Canadians outside of government, to study the bill before it was debated in Parliament. We have used the intervening period to consult broadly, and I am very pleased with the helpful and the constructive response that has been generated.

The bill was brought forward for second reading debate last November, and was passed at second reading just before the Christmas recess. In my speech moving the bill's adoption at second reading, I reviewed the reasons why the government had introduced this bill and its companion, Bill C-76. At that time I explained the thinking behind the structure of Bill C-77 and its general approach.

I propose to direct my remarks today to some of the important issues, which were either raised in the debate in the House or brought out in our consultations with Canadians. Now before going into these matters, however, I would like to provide you for the record copies of the correspondence from provincial Ministers on the topic of this legislation, which I quoted from in my speech during the second reading debate.

• 1540

At this time I would also like to table letters that I received subsequently from the Minister responsible for the *Bureau de la protection civile du Québec* and from the Solicitor General of Ontario.

Permit me to draw your particular attention to the paper that accompanied the letter from the Minister responsible for Alberta Public Safety Services and to the

[*Traduction*]

M. Blackburn (Brant): Bien.

Le président: Monsieur le ministre, je vous remercie d'être venu aujourd'hui, mais avant de vous donner la parole, je dois demander une motion d'adoption du rapport du Sous-comité.

Mr. Ferland: I so move.

La motion est adoptée.

Le président: L'article 1 étant le titre abrégé, je vous propose de le réserver.

L'article 1 est réservé.

Le président: Nous allons donc passer à l'article 2 et permettre ainsi au ministre de nous faire sa déclaration. Êtes-vous d'accord? Monsieur le ministre, vous avez la parole.

L'honorable Perrin Beatty (ministre de la Défense nationale): Merci beaucoup, monsieur le président. J'aimerais tout d'abord vous remercier très sincèrement de m'avoir invité à comparaître devant votre Comité.

Le projet de loi C-77 a été introduit en Chambre vers la fin du mois de juin de l'année dernière. Nous avons choisi de présenter le projet de loi à ce moment-là pour nous assurer qu'il serait largement diffusé dans les milieux intéressés. Nous avons voulu donner la possibilité aux divers paliers de gouvernement de notre pays ainsi qu'aux autres Canadiens qui s'intéressent aux affaires publiques d'étudier le projet de loi avant qu'il ne soit débattu au Parlement. Nous avons profité de cet intervalle pour procéder à des consultations. Je suis très heureux des propositions utiles et constructives qui nous ont été faites.

Le projet de loi a été présenté en deuxième lecture en novembre dernier, puis adopté en deuxième lecture également juste avant le congé de Noël. Dans mon discours à cette occasion, j'ai indiqué les raisons pour lesquelles le gouvernement avait décidé d'introduire les projets de loi C-76 et C-77. J'ai alors expliqué le raisonnement qui est à l'origine du projet de loi C-77, et l'orientation générale de celui-ci.

Je voudrais vous parler aujourd'hui de certaines des questions importantes qui ont été soulevées lors du débat à la Chambre des communes, ou qui nous ont été signalées lors de nos consultations. Avant d'aborder ces questions, cependant, j'aimerais vous fournir, pour référence, des copies de la correspondance que j'ai reçue de certains ministres provinciaux sur ce projet de loi, et dont j'ai cité des extraits dans mon discours lors du débat ayant suivi la deuxième lecture.

Je voudrais également déposer une lettre du ministre responsable du Bureau de la protection civile du Québec, lettre que j'ai reçue par la suite, ainsi que du Solliciteur général de l'Ontario.

Permettez-moi d'attirer en particulier votre attention sur les documents qui accompagnent la lettre du ministre responsable des Services de sécurité publique de l'Alberta,

[*Text*]

letter from the Minister responsible for *La protection civile du Québec*. Both of these set out a number of specific comments and suggestions bearing on the act. My officials have given copies to the clerk and I am sure you will give these views of provincial governments your full consideration.

I appreciate the constructive approach taken at second reading by my colleagues on both sides of the House. The main concern of us all is to equip the federal government with the instruments needed to provide for the safety and security of Canadians in time of serious crisis and, at the same time, to properly circumscribe and constrain these instruments to no more than what is absolutely necessary and to keep any infringement of fundamental rights and freedoms to the absolute minimum.

Let me take a moment to recall some of the statements made on these points during the second reading debate. Mr. Hopkins advised well when he said:

> . . . this Bill should not be taken lightly. Such measures are of extreme importance to any nation. This Bill deals with the basic theories and practices of the democratic processes itself and the fundamental rights and responsibilities of the country.

At a later point he noted, and with reason, that "legislation of this nature is not easy to come by".

Our colleague, Mr. Blackburn, pointed out:

> We in this country have a tremendous responsibility that, in the struggle against obvious legal subversion, we do not in fact subvert the democratic processes along the way. That is a very delicate and difficult balance.

I could not agree more. Mr. Manly stated most succinctly the challenge we face when he said:

> We would agree that a government must have adequate power to protect society from threats to good order and security. We would also agree that in granting such adequate power to government Parliament must build in adequate protection for the rights and liberties of groups and individuals.

He went on to add:

> It is absolutely essential that adequate power for government to protect against threats to society must be balanced by adequate protection for groups and individuals so that these powers are not abused.

Mr. Chairman, your committee is now embarked upon the task of striking that delicate balance, and I am here to provide any assistance that I or my officials can provide. I am particularly grateful for the thoughtful and constructive consideration of this bill given by the Canadian Civil Liberties Association. I understand the

[*Translation*]

et sur la lettre du ministre responsable du Bureau de la protection civile du Québec. Ces documents contiennent un certain nombre de suggestions et de commentaires précis sur la loi. Mes fonctionnaires ont remis des copies de tous ces documents au secrétaire du Comité. Je suis sûr que vous voudrez bien prendre en considération l'opinion de ces gouvernements provinciaux.

J'apprécie l'attitude positive que mes collègues des deux côtés de la Chambre ont adoptée lors du débat qui a suivi la deuxième lecture du projet de loi. Notre principale préoccupation est de fournir au gouvernement fédéral les instruments dont il a besoin pour assurer la sécurité des Canadiens en période de crise, tout en limitant ces instruments à ce qui est absolument nécessaire, de façon à réduire au minimum les atteintes aux libertés et aux droits fondamentaux.

Permettez-moi de prendre quelques instants pour rappeler certaines des déclarations qui ont été faites à ce sujet au cours du débat ayant suivi la deuxième lecture du projet. M. Hopkins a eu raison de faire remarquer que:

> . . . il ne faut pas prendre ce projet de loi à la légère. Ces mesures sont extrêmement importantes dans n'importe quel pays. Ce projet de loi touche la théorie et la pratique fondamentales du processus démocratique ainsi que les droits et devoirs fondamentaux des citoyens.

Par la suite, il a fait remarquer que «des mesures législatives comme celles-ci ne sont pas faciles».

M. Blackburn a souligné que:

> Les Canadiens doivent prendre garde, en luttant contre la subversion manifeste, à ne pas nuire au processus démocratique en cours de route. Cet équilibre est très délicat à réaliser.

Je suis tout à fait d'accord avec lui. M. Manly a très bien résumé le défi auquel nous faisons face lorsqu'il a dit:

> Nous admettons qu'un gouvernement doit détenir des pouvoirs suffisants pour mettre la société à l'abri de ce qui menace l'ordre public et la sécurité. Nous admettons également qu'en accordant au gouvernement les pouvoirs qu'il faut, le Parlement doit penser à protéger les droits et les libertés des groupes et des personnes.

Ensuite, il a ajouté:

> En accordant au gouvernement les pouvoirs voulus pour protéger la société contre les menaces qui pèsent sur elle, il est essentiel d'établir un équilibre en protégeant les groupes et les personnes contre les abus possibles dans l'exercice de ces pouvoirs.

Monsieur le président, votre Comité s'est attelé à la tâche de mettre en place cet équilibre délicat. Moi-même, je suis ici pour vous aider, dans la mesure du possible, avec l'appui de mes fonctionnaires. Je suis particulièrement reconnaissant à l'Association canadien des libertés civiles d'avoir fait un examen sérieux et

[*Texte*]

brief they submitted to me was also distributed to interested MPs, and it is certainly apparent from the second reading debate that it had considerable impact.

I have discussed the brief with the association's general counsel and I understand you will be inviting the association to give its views directly to this committee. I will follow this discussion with a great deal of interest.

A number of additional briefs have been submitted to me since the second reading debate and I understand these have been made available to you through the clerk of the committee. Included among these are submissions from *La lique des droits et libertés du Québec*, the British Columbia Civil Liberties Association and others.

The CCLA made a point of urging me to have a working paper prepared that would provide some background on the principles on which emergencies legislation should be based and a discussion of the need for such legislation. I had in fact already asked my officials to put such a paper together and I understand that the completed document has been distributed to you and other interested groups and individuals. I hope it will be of some help to you in your discussions, Mr. Chairman.

Before coming to final conclusions on the points raised by the CCLA, by other civil liberties and public interest groups, and by colleagues in the House, I would like to have the benefit of the views of the well-qualified witnesses whom I am sure you are planning to hear. I made it clear in my speech in the debate that I would welcome constructive proposals and will support changes to the bill that achieve a better balance in the difficult reconciliation between adequate authorities on the one hand and adequate safeguards on the other.

I would, however, like to give you the benefit of my present thinking on some of the issues that have been raised.

L'une des questions les plus fondamentales soulevées au cours des débats, et qui est un élément clé du mémoire de l'ACLC et de ses recommandations subséquentes, est l'utilisation dans le projet de loi de l'expression «si le gouverneur en conseil estime que». Cette expression est utilisée dans deux contextes. Premièrement, lorsqu'il s'agit de juger si une situation particulière constitue, en fait, une crise nationale qui exige l'attribution de pouvoirs extraordinaires et, deuxièmement, lorsqu'il s'agit de juger du bien-fondé des mesures qui sont prises, par décret ou par règlement, pour faire face à la situation.

• 1545

Lorsque le pays fait face à une grave situation de crise, la décision d'invoquer ou non les pouvoirs d'urgence est

[*Traduction*]

constructif de ce projet de loi. Je crois que le mémoire que l'ACLC m'a présenté a également été distribué aux députés intéressés, et si l'on en juge d'après le débat ayant suivi la deuxième lecture, il est évident que ce mémoire a eu un impact considérable.

J'ai discuté de ce mémoire avec l'avocat général de l'ACLC, et je crois comprendre que vous allez inviter les représentants de l'Association à faire connaître leurs vues directement devant ce Comité. Je vais suivre cette discussion avec beaucoup d'intérêt.

Un certain nombre de mémoires additionnels m'ont été présentés depuis le débat ayant suivi la deuxième lecture. Je crois qu'ils vous ont été transmis par le secrétaire du Comité. Parmi ces mémoires, on trouve ceux de la Ligue des droits et libertés du Québec, de la British Columbia Civil Liberties Association, etc.

L'ACLC a insisté pour que je fasse préparer un document de travail qui précise les principes sur lesquels doivent être fondées les lois sur les situations d'urgence, et qui explique pourquoi ces lois sont nécessaires. En fait, j'avais déjà demandé à mes fonctionnaires de préparer un tel document, et je crois qu'il vous a été distribué, ainsi qu'aux autres personnes et aux autres groupes intéressés. J'espère que ce document vous sera utile dans vos discussions.

Avant d'en arriver à une conclusion définitive sur les points soulevés par l'ACLC, par d'autres groupes d'intérêts et associations de protection des libertés civiles, et par mes collègues de la Chambre des communes, j'aimerais connaître l'opinions des experts que, j'en suis sûr, vous prévoyez entendre. Dans le discours que j'ai prononcé lors du débat, j'ai clairement indiqué que j'étais prêt à accueillir toute proposition constructive, et que j'appuierais toute modification du projet de loi susceptible de produire un meilleur équilibre entre les pouvoirs d'intervention accordés au gouvernement, d'une part, et les garanties concernant la protection des droits fondamentaux, d'autre part.

Cependant, je voudrais vous dire ce que je pense de certaines des questions qui ont été soulevées.

Probably the most fundamental question raised during the debate, and one that is a key feature of the CCLA brief—and of subsequent representations, is that of the use of the phrase "in the opinion of the Governor in Council" in several places in the Bill. The phrase is used in two contexts. First, in relation to judging whether a particular situation is, in fact, a national emergency requiring special powers; and second, in relation to judging whether particular measures imposed by making orders and regulations are, in fact, reasonably necessary for dealing with the emergency.

When the country is threatened by serious and dangerous situation, the decision whether to invoke

[*Text*]

nécessairement un exercice de jugement, ou plutôt une série d'exercices de jugement. Celle-ci dépend non seulement de l'évaluation de la situation, mais encore et surtout du jugement que l'on porte sur l'évolution possible de la situation et sur la vitesse avec laquelle elle pourrait se détériorer. Il faut porter un jugement non seulement sur ce qui s'est passé, mais aussi sur ce qui est susceptible de se produire.

De plus, au moment de prendre cette décision, il faut porter un jugement sur ce que le gouvernement est capable de faire sans pouvoirs exceptionnels et évaluer si les moyens dont il dispose sont suffisants et s'ils sont susceptibles d'être efficaces.

Donc, la décision de déclarer une situation de crise est un exercice de jugement politique, et le Parlement du Canada est évidemment l'endroit tout désigné pour contester ce jugement. Le projet de loi contient des clauses précises qui garantissent que le Parlement sera rapidement et pleinement informé par le gouvernement des raisons pour lesquelles il a déclaré une situation de crise et des mesures extraordinaires qu'il a l'intention de prendre. Le Parlement se voit accorder la possibilité d'abroger la déclaration de situation de crise ainsi que les décrets et règlements qui s'y rapportent. Le gouvernement doit obtenir le consentement du Parlement s'il veut proroger une déclaration de situation de crise au-delà de sa date d'expiration. Ces dispositions servent à garantir que le gouvernement sera pleinement responsable devant le peuple du Canada, par l'intermédiaire du Parlement, des actes qu'il pose en situation d'urgence.

Parce que le Canada est un État fédéral, le principe de contrôle politique est étendu, dans la loi, aux provinces. Avant de déclarer une situation de crise, le gouvernement du Canada doit normalement consulter le gouvernement de toute province directement touchée par cette déclaration au sujet des mesures d'urgence qu'il entend prendre.

Ainsi, aux termes du projet de loi, les raisons invoquées pour déclarer une situation de crise nationale seront examinées en détail par le Parlement. Mais, comme le fait remarquer l'ACLC, il n'est pas sûr que ce soit suffisant. Lorsque les raisons invoquées par le gouvernement pour déclarer une situation de crise soulèvent des doutes ou de l'incertitude, il y aurait peut-être lieu de soumettre cette décision à un examen par un organisme indépendant, en dehors de l'arène politique. Les tribunaux semblent tout désignés pour effectuer cet examen objectif.

In the past the courts have been very reluctant to second-guess the government's judgment about whether an emergency exists even under statutes, where the power of judicial review was broader than it is under this bill in its present form.

[*Translation*]

emergency powers is necessarily a judgment call, or more accurately a series of judgment calls. It depends not only on an assessment of the current facts of the situation, but even more on judgments about the direction events are in danger of moving and about how quickly the situation could deteriorate. Judgments have to be made, not just about what has happened or is happening, but also about what might happen.

In addition, to decide about invoking exceptional measures, judgments have to be made about what the government is capable of doing without exceptional powers, and on whether these capabilities are likely to be effective and sufficient.

Thus, the decision to declare an emergency is an exercise of political judgment and the Parliament of Canada is obviously an appropriate forum for questioning that judgment. The bill imposes elaborate safeguards to ensure that Parliament is fully and promptly informed by the government of its reasons for declaring an emergency and of any special temporary measures it intends to take. Parliament is given an opportunity to revoke a declaration of emergency or any orders and regulations made under it. The government is required to obtain the consent of Parliament if it wishes to extend or renew a declaration of emergency beyond its statutory expiry date. These provisions serve to ensure that the government will be fully accountable, through Parliament, to the people of Canada for its actions in an emergency.

Because Canada is a federal state, the principle of political checks is extended in the Act to include the provinces. Before the Government of Canada can issue a declaration of emergency, the Act requires that the government of any province directly affected by the declaration must be consulted about the declaration and about the emergency measures the Government of Canada proposes to take. The results of this consultation must be included in the government's submission to Parliament.

Thus, under the bill, the grounds for declaring an emergency will be subject to comprehensive parliamentary scrutiny. The CCLA has raised the very important question of whether this is enough. Whether, should there be any doubt or uncertainty about the government's justification for declaring an emergency, the decisions should be subjected to independent review outside the arena of politics. The natural place to seek such further objective review and confirmation would be in the judicial system.

Par le passé, les tribunaux se sont montrés très réticents à mettre en doute le jugement du gouvernement lorsqu'il s'agit de déterminer s'il y a effectivement situation d'urgence, même lorsque les lois en vigueur leur accordaient un pouvoir de contrôle judiciaire beaucoup plus vaste que ce que prévoit le projet de loi C-77 dans sa forme actuelle.

[*Texte*]

The judgments in the anti-inflation case make this clear. The courts have tended to regard such issues as political questions and have shown a certain discomfort in dealing with them even years after the emergency has ended.

Under Bill C-77, the courts have an important role in controlling the actions of the executive in times of emergency. The Emergencies Act is subject to the Canadian Charter of Rights and Freedoms and all temporary orders or regulations made by the government to deal with an emergency must conform to its provisions.

Any contested infringement of an individual's rights and freedoms resulting from the exercise of emergency powers will be upheld by the courts only if the federal government can show that it is reasonable, is prescribed by law and is demonstrably justified in a free and democratic society. In making this assessment a court would have to weigh the seriousness of the infringement on civil liberties against the gravity of the emergency. Thus, indirectly, they would be testing the basis of the original declaration of an emergency as advocated by the CCLA.

As important as this Charter protection undoubtedly is, I am persuaded that it might not be enough. I find the suggestion rather compelling that a step of such far-reaching implications as the declaration of a national emergency should be required to be based on a more objective foundation than the opinion of the Governor in Council.

• 1550

I am therefore proposing amendments to the clauses of the bill which, in their current form, condition the power to declare an emergency on whether, in the opinion of the Governor in Council, a national emergency exists, and which condition the power to take exceptional measures on whether in the opinion of the Governor in Council such measures are reasonably necessary for dealing with the emergency. The change I have in mind would require that on reasonable grounds, the Governor in Council believes a national emergency exists or the measures are necessary.

I might simply expand on that briefly, Mr. Chairman, to say that this will give someone who wants to contest the government's decision to invoke a declaration of a national emergency the ability to take us to court, if they believe it has been frivolously done. It will guarantee Canadians the ability that the courts could rule on whether the government had reasonable grounds to believe that a national emergency existed. This will, as a consequence, give added protection to the civil liberties of Canadians and I think it is something that should give considerable reassurance to Canadians.

[*Traduction*]

Les décisions des tribunaux dans le cas de la Loi anti-inflation le montrent clairement. Les tribunaux ont eu tendance à considérer ces questions comme des questions politiques, et ce sont montrés un peu gênés de s'en occuper, même lorsque la situation d'urgence était terminée depuis des années.

Aux termes du projet de loi C-77, les tribunaux ont un rôle important à jouer dans le contrôle des actes posés par le pouvoir exécutif en situation de crise. La Loi sur les mesures d'urgence est assujettie à la Charte canadienne des droits et libertés, et tous les décrets et règlements adoptés par le gouvernement pour faire face à une situation d'urgence doivent être conformes aux dispositions de la Charte.

Toute restriction des libertés ou des droits d'un individu par suite de l'exercice des pouvoirs d'urgence ne sera approuvée par les tribunaux que si le gouvernement fédéral peut démontrer qu'elle est raisonnable, prévue par une règle de droit et justifiable dans le cadre d'une société libre et démocratique. Il s'agira pour les tribunaux d'évaluer la gravité de cette restriction des libertés civiles, par rapport à la gravité de la crise. Ainsi, indirectement, ils examineront les raisons qui ont été invoquées lors de la déclaration de situation de crise, comme le recommande l'ACLC.

Si importante que soit cette protection contenue dans la Charte, je suis persuadé qu'elle risque de ne pas être suffisante. Je suis bien obligé d'admettre qu'une décision aussi lourde de conséquences que la déclaration d'une situation de crise devrait être fondée sur un critère plus objectif que l'opinion du gouverneur en conseil.

C'est pourquoi je propose des amendements aux articles du projet de loi qui, dans leur forme actuelle, ne permettent la déclaration d'une situation d'urgence que lorsque le gouverneur en conseil estime qu'il y a situation de crise nationale, et n'autorise le recours à des mesures extraordinaires que lorsque le gouverneur en conseil estime que ces mesures sont fondées en l'occurrence. Par exemple, le texte pourrait être reformulé de la façon suivante: Lorsque le gouverneur général croit pour des motifs raisonnables qu'il y a situation de crise nationale, où des mesures extraordinaires s'imposent.

Laissez-moi brièvement m'expliquer, monsieur le président. Cela permettra donc à quiconque souhaite contester la décision du gouvernement d'invoquer la déclaration d'urgence de nous traîner devant les tribunaux, s'il croit que la déclaration a été faite à la légère. Cela garantit donc aux Canadiens la possibilité de voir les tribunaux décider que le gouvernement avait ou non des motifs raisonnables de croire à une situation d'urgence. Par conséquent, cela protégera d'autant plus les libertés civiles des Canadiens, et devrait évidemment les rassurer considérablement.

[*Text*]

In circumstances where there might be lingering doubt as to the reasonableness of the steps taken, the government could, under a changed formulation, be required to explain to the courts the reasoning by which it concluded that a declaration of national emergency was the appropriate action and that the measures taken pursuant to the declaration were reasonably necessary in order to provide for the safety and security of Canadians and of Canada.

Let me turn now to another matter. There was considerable discussion during the second reading debate of the question of defining the word "emergency" as it is used in the bill. In my view, the contention that the bill does not make clear the kinds of events it is concerned with is open to argument. Over 400 words are either used in the bill or called up by reference to other statutes in order to define the various kinds of situations envisaged.

In almost every instance where the word "emergency" is used in the bill, it is used as part of a defined phrase such as national emergency, public welfare emergency and so on, or as a clear shorthand reference to one of the defined phrases. When it is used alone and when it is used as a qualified single word as part of the defined phrases, the word emergency is used in its ordinary dictionary meaning.

The Oxford English dictionary, which is the standard dictionary used in the preparation of the English version of federal legislation, defines "emergency" *inter alia* as the arising sudden or unexpected occurrence of a state of things, an event, etc., a juncture that arises or turns up, especially a state of things unexpectedly arising and urgently demanding attention. That is the meaning intended in this bill.

In the drafting of statutes, as in the preparation of any other text, there is no need to define a term unless it is intended to alter the ordinary dictionary meaning of the term. There is no such intention here. To quote Elmer Driedger, the doyen of Canadian legislative drafting:

> Definitions should not be inserted unless they are needed. Frequently a word or expression cannot be exactly defined and the presence of a definition may cause more difficulties in construction than in its absence.

In many cases the dictionary meaning is adequate and the exact interpretation of the word or expression can safely be left to the courts. Also, the Canadian legislature drafting conventions of the Uniform Law Conference of Canada provide that an expression should be defined only where it is not being used in its normal dictionary meaning. These conventions are the standard applied by

[*Translation*]

Si des doutes subsistaient quant au bien-fondé des mesures prises, le gouvernement pourrait, grâce à cette nouvelle formulation, être tenu d'expliquer aux tribunaux les raisons qui l'ont amené à conclure qu'il y avait lieu de déclarer une situation de crise, et que les mesures prises en vertu de cette déclaration étaient nécessaires pour assurer la sécurité des Canadiens et du Canada.

Maintenant, permettez-moi d'aborder un autre sujet. On a beaucoup discuté, au cours du débat ayant suivi la deuxième lecture, de la définition des mots «crise» ou «urgence», utilisés dans le projet de loi. À mon avis, l'affirmation selon laquelle le projet de loi ne précise pas avec suffisamment de clarté les types de situations auxquelles ils s'adressent est très discutable. Il est important de noter, par exemple, que plus de 400 mots sont soit utilisés dans le texte du projet de loi, soit invoqués par référence à d'autres lois, pour définir les divers types de situations d'urgence.

Presque chaque fois que les mots «crise» ou «urgence» sont utilisés dans le projet de loi, ils font partie de l'expression qui est définie, comme état de crise nationale, sinistre, etc. Lorsqu'ils sont utilisés seuls ou en tant qu'élément d'une expression définie, les mots «crise» et «urgence» sont pris dans leur acception courante.

L'*Oxford English Dictionary*, qui est le dictionnaire utilisé dans la préparation de la version anglaise des lois fédérales, définit le terme «emergency», (urgence, crise), notamment de la façon suivante: «the arising sudden or unexpected occurrence (of a state of things, an event, etc.). . . a juncture that arises or turns up; especially a state of things unexpectedly arising, and urgently demanding immediate attention. . .». C'est le sens qu'il a dans le projet de loi.

Lorsqu'on rédige une loi, ou tout autre texte, il n'est pas nécessaire de définir un terme à moins qu'il ne soit utilisé dans un sens différent de son sens courant dans les dictionnaires usuels. Ce n'est pas le cas ici. Comme le dit Elmer Driedger, doyen des rédacteurs juridiques au Canada:

> Il ne faut pas mettre de définition à moins qu'elle ne soit nécessaire. Souvent, un mot ou une expression est impossible à définir avec exactitude, et la présence d'une définition peut causer plus de difficulté que son absence. Dans bien des cas, le sens du dictionnaire est suffisant, et l'interprétation exacte du mot ou de l'expression peut être laissée sans risque aux tribunaux.

De plus, d'après le protocole canadien de rédaction législative de la Conférence sur l'uniformisation des lois du Canada, une expression ne devrait être définie que lorsqu'elle n'est pas utilisée dans le sens du dictionnaire. . . Ces conventions sont appliquées par toutes les autorités fédérales, provinciales et territoriales au Canada.

[*Texte*]

all federal, provincial and territorial jurisdictions in Canada.

In summary, it can be readily seen that there is no need to define the single word "emergency" in Bill C-77. The decision not to do so is entirely in accordance with standard drafting practice.

There was some very useful discussion on the other hand in the debate of the possibility that some aspects of the definition of a national emergency and the definitions of several of the wider classes of emergencies could lead to a wider application of the act than was intended.

In this context, the key definition is the definition of a national emergency that appears in the preamble. This definition was quite deliberately based on language used in previous Supreme Court judgments relating to the constitutionality of the so-called "emergency doctrine". Since this concept is central to the constitutionality of the bill, it was considered important that we stay as closely as possible to language that has a high degree of currency in this area. I would be very reluctant on the basis of advice we have been given by legal authorities to depart from this language.

I can appreciate, however, that positioning the definition in the preamble rather than in the body of the act has led, in the minds of some observers, to uncertainty about its status with respect to the act as a whole. I am assured by my advisers that the preamble does in fact have a status and force equal to all the other provisions of the bill. In the interest of clarity, to reassure all observers, I am proposing to move the definition of national emergency to the body of the act, to be inserted as a new clause preceding Part I. Since the bill deals only with national emergencies, having this term formally defined in the act should remove any further concern about the definition question.

• 1555

Nous avons étudié très attentivement les suggestions qui ont été faites par les gouvernements de l'Alberta et du Québec. Je propose plusieurs amendements au projet de loi, ce qui leur donnera satisfaction. Le Québec et l'Alberta ont demandé que la référence aux pénuries de denrées et de services essentiels, dans la définition de «sinistre» que l'on trouve dans la partie I, soit modifiée de façon à limiter l'application de la partie I de la loi aux pénuries qui résultent d'une catastrophe naturelle ou d'un grave accident. Ces provinces craignaient que la formulation actuelle mène à l'utilisation de la partie I dans les situations de crise économique auxquelles on peut faire face plus efficacement au moyen de lois spéciales adaptées à chaque cas particulier. Nous n'avons jamais eu l'intention d'utiliser la Loi sur les mesures d'urgence dans ces situations, et il faudrait clarifier ce point.

Le Québec et l'Alberta ont également proposé des changements pour clarifier les dispositions qui garantissent que l'invocation de la loi fédérale, en

[*Traduction*]

En résumé, on voit bien qu'il n'est pas nécessaire de définir les termes «crise» et «urgence» dans le projet de loi C-77, et que la décision de ne pas les définir est tout à fait conforme aux pratiques de rédaction courante.

Au cours du débat, il y a eu une discussion très utile sur la possibilité que certains aspects de la définition de situation de crise nationale, et des définitions de plusieurs des catégories particulières de situation d'urgence, mènent à une application plus large que prévue de la loi.

À cet égard, la définition clé est la définition de situation de crise nationale, qui apparaît dans le préambule. Cette définition est délibérément fondée sur le langage utilisé dans les jugements antérieurs de la Cour suprême au sujet de la constitutionalité de la «théorie de l'état d'urgence». Étant donné que cette notion est essentielle pour la constitutionalité du projet de loi, nous avons jugé qu'il était important de rester le plus près possible du langage couramment utilisé dans ce domaine. Compte tenu de l'avis que nous avons reçu de nos juristes, j'hésiterais beaucoup à m'éloigner de ce langage.

Cependant, je me rends compte que le fait d'avoir placé cette définition dans le préambule plutôt que dans le dispositif de la loi a engendré de l'incertitude, quant à sa valeur par rapport au reste de la loi. Mes conseillers m'ont assuré que le préambule a la même valeur, sur le plan juridique, que les autres dispositions de la loi. Cependant, par souci de clarté, je propose de déplacer la définition situation de crise nationale, et de l'insérer dans le dispositif de la loi juste avant la partie I. Étant donné que la loi ne traite que des situations de crise nationale, une définition en bonne et due forme de ce terme dans le dispositif de la loi devrait éliminer toute inquiétude quant à la définition des termes.

We have studied very carefully the helpful suggestions put forward by the Governments of Alberta and Quebec, and I am proposing several amendments to the bill to accommodate their concerns. Both Quebec and Alberta ask that the reference to shortages of essential commodities and services, in the definition of a public welfare emergency in Part I, be qualified to confine the application of Part I of the Act to only such shortages as result from a natural disaster or major accident. These provinces were concerned that the present wording might lead to the use of Part I in what was essentially an economic emergency more appropriately dealt with by ad hoc legislation specifically tailored to the problem at hand. Such use of the Emergencies Act was not intended and clarification should be made.

Both provinces also suggested changes to clarify the provisions which ensure that the invocation of federal legislation in a national emergency would not unduly

[*Text*]

situation de crise nationale, ne nuira pas indûment à la capacité des provinces de faire face, dans le même temps, aux situations qui relèvent de leur autorité. Cette suggestion me semble très raisonnable.

Enfin, le gouvernement du Québec a fait remarquer qu'en situation d'urgence, l'objectif devrait être de faire en sorte que le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux unissent leurs efforts pour faire face à la forte demande qui s'exerce alors sur les ressources gouvernementales, afin d'assurer la sécurité des Canadiens. Il ne fait aucun doute que le Québec a bien interprété nos intentions. L'un des principes sur lesquels se fonde l'action du gouvernement est la nécessité que les provinces et le gouvernement fédéral unissent leurs efforts pour trouver et appliquer des solutions aux problèmes auxquels ils font face. C'est pourquoi je propose des amendements au projet de loi qui énoncent explicitement cet objectif. Je crois qu'il convient tout particulièrement que ces amendements apparaissent ici, dans ce projet de loi qui traite des situations de crise, car c'est dans ces situations que la concertation peut faire la différence entre une intervention réussie et le chaos.

On a more specific point, concerns were expressed in the second reading debate that the act might be used to avoid the introduction of back-to-work legislation when the government felt that the termination of a strike or lock-out impinging on essential services would be in the national interest. This was certainly never intended and I am proposing that a new section be added in Part I of the act to make this abundantly clear.

In addition it was suggested that the act should explicitly require that those whose services are commandeered be fairly compensated for their services. I am proposing a change along those lines.

There was also concern about the potential breadth of application of the act implicit in the definitions of international emergency and of a war emergency. I indicated during second reading debate that I wished to see the legislation clear on such points. Even if on strictly legal grounds the concerns might be argued to be unfounded, I am anxious that clarification be made wherever a need for greater certainty is apparent.

I am proposing that the definitions of an international emergency and a war emergency be changed by deleting in both definitions the words "or any other country in which the political interests of Canada or any of its allies are involved" and adding, in both definitions, the words "it is so serious as to be a national emergency". I think these changes will remove any concerns about the breadth of situations envisaged or would justify the invocation of Parts III or IV of the act.

Concern was expressed in the debate about the provisions in Part II relating to a public order emergency and, in particular, about the power to make orders and regulations to prohibit or regulate public assembly. I

[*Translation*]

detract from a province's ability to deal with concurrent situations in its own jurisdiction. I find this suggestion eminently reasonable.

Finally, the Government of Quebec pointed out that in times of emergency, the intent clearly ought to be that the federal government and the governments of the provinces work together in meeting the exceptional demands put on on all government's capacities to provide for the safety and security of Canadians. There is no doubt that Quebec has correctly interpreted our intention. A major tenet of this government's general approach has been the notion that provinces and the federal government should work in concert in finding and applying solutions to the challenges which face us. Accordingly, I am proposing amendments to the bill which explicitly set out this objective, and I think it is particularly appropriate that it appears here, in a bill which is dealing with times of adversity—times when effective consultation can make the difference between successful operation and chaos.

Sur un point plus précis, des craintes ont été exprimées, lors du débat ayant suivi la deuxième lecture, quant à la possibilité que la loi soit utilisée pour éviter l'introduction de lois de retour au travail, lorsque le gouvernement est d'avis qu'il est dans l'intérêt national de mettre fin à une grève ou à un lock-out touchant aux services essentiels. Nous n'avons jamais eu l'intention d'utiliser la loi à cette fin, et je propose qu'un nouveau paragraphe soit ajouté à la partie I de la loi pour l'établir clairement.

On a mentionné également que la loi devrait exiger explicitement que ceux dont les services sont réquisitionnés reçoivent une compensation équitable pour leurs services. Je propose un changement en ce sens.

Des craintes ont également été exprimées au sujet du champ d'application possible des définitions d'état de crise internationale et d'état de guerre. Dans mon discours lors du débat ayant suivi la deuxième lecture, j'ai indiqué que je souhaitais, moi aussi, que la loi soit tout à fait claire là-dessus. Bien que du point de vue strictement juridique, on pourrait soutenir que ces craintes ne sont pas fondées, je souhaite ardemment que des clarifications soient apportées partout où elles semblent nécessaire.

Par conséquent, je propose que dans les définitions d'état de crise internationale et d'état de guerre, on élimine les mots «soit. . . soit d'autres (un autre) pays où le Canada ou un de ses alliés ont des intérêts politiques, économiques ou de sécurité», et d'ajouter, dans ces deux mêmes définitions, les mots «et qui est suffisamment grave pour constituer une situation de crise nationale». Ces changements devraient éliminer toutes les craintes au sujet du champ d'application des parties III et IV de la loi.

Au cours du débat, des craintes ont été exprimées au sujet de la partie II, qui porte sur l'état d'urgence, surtout en ce qui concerne le pouvoir de réglementer ou d'interdire les assemblées publiques, par décret ou par

[*Texte*]

should remind you that in considering the powers in this part, it is appropriate to keep in mind that we are talking about measures to be taken only when a threat to the security of Canada so serious as to be a national emergency has already occurred and that Parliament will have confirmed the need for special measures and will review each of the measures individually.

• 1600

The power relating to public assembly, like all the powers of the act, is not available for frivolous application. Whenever any of the special powers are used during a public order national emergency, they can only be used in a way that in the words of the act is "reasonably necessary for dealing with the emergency". Thus it is specious to argue that the government could, through the public assembly provision, intefere with obviously harmless public gatherings.

On the other hand, in instances where subversive activity becomes seriously active and overt, uncontrolled public assembly can be one of the most dangerous sources of disorder, potentially leading to serious injury and widespread damage to property. It wold be ineffective if the government were empowered to deal with potentially dangerous gatherings only after the danger had been physically manifested. Remember we are talking about a situation that has already erupted to the point of justifying the declaration of a national emergency. In such circumstances unusual and temporary measures may be necessary in order to avoid escalation and the rapid spread of lawlessness. For the sake of clarity I am proposing an amendment that will ensure that the regulation of public assembly is confined to assembly directly related to the emergency.

On a more general point in connection with public order emergencies, we felt that since such emergencies relate to threats to the security of Canada, we should use a definition of such threats that is consistent with the use of the same concept in other statutes.

The CSIS Act has a definition that was given careful scrutiny by Parliament. It may well have some shortcomings in its application and interpretation for guiding continuing investigation in time of relative calm. If improvements in definition result from the current examinations of the CSIS mandate or from the general review of CSIS legislation which is statutorily required next year, such improvements will automatically be carried forward into the Emergencies Act. The CSIS Act has a built-in sunset provision that requires that Parliament review the act itself after a specified period. That would include the wording of all definitions included in the CSIS Act itself. As a consequence any amendments that were made by Parliament to the CSIS Act as part of its review next year would automatically be carried through here.

[*Traduction*]

règlement. Je dois vous rappeler que les mesures dont il est question dans cette partie ne peuvent être prises que lorsqu'une menace envers la sécurité du Canada est d'une gravité telle qu'elle constitue une situation de crise nationale, et que le Parlement aura confirmé la nécessité de prendre des mesures extraordinaires et examinera chacune de ces mesures individuellement.

Le pouvoir de réglementation des assemblées publiques, comme tous les pouvoirs que confère la loi, ne peut pas être utilisé à la légère. Et toute mesure extraordinaire, en situation d'état d'urgence, ne peut être prise que si elle est «fondée en l'occurrence», comme le dit la loi. Il est donc faux de prétendre que le gouvernement pourrait, en utilisant les dispositions relatives aux assemblées publiques, empêcher des réunions publiques qui, de toute évidence, ne présentent aucun danger.

Cependant, dans les cas de subversion active et déclarée, les assemblées publiques non contrôlées peuvent être l'une des sources les plus dangereuses de désordre, et peuvent causer d'importants dommages corporels et matériels. Il ne servirait à rien que le gouvernement ait le pouvoir de s'occuper des assemblées potentiellement dangereuses seulement après que le danger fut physiquement manifesté. N'oubliez pas que nous parlons d'une situation qui s'est déjà dégradée au point de justifier la déclaration d'une situation de crise. Dans ces circonstances, des mesures extraordinaires peuvent s'avérer nécessaires pour éviter l'escalade et la propagation rapide de l'anarchie. Cependant, par souci de clarté, j'ai inclus un amendement qui limiterait explicitement le pouvoir de réglementation des assemblées publiques aux assemblées qui sont directement liées à la situation d'urgence.

De façon plus générale, en ce qui a trait aux situations d'état d'urgence, nous avons cru que puisque ces situations résultent de «menaces envers la sécurité du Canada», nous devrions définir ce terme d'une façon qui soit conforme à la définition utilisée dans l'autre loi.

La Loi sur le SCRS contient une définition de menaces envers la sécurité du Canada qui a été examinée attentivement par le Parlement. Il se peut fort bien que cette définition ait certains défauts qui la rendent difficile à appliquer ou à interpréter dans le cadre des enquêtes qui se déroulent en période de calme relatif; si des améliorations sont apportées à cette définition par suite de l'examen du mandat du SCRS auquel on procède actuellement, ou par suite de la révision générale de la Loi sur le SCRS qui est exigée pour l'an prochain, ces améliorations seront automatiquement intégrées à la Loi sur les mesures d'urgence. La Loi sur le SCRS contient une mesure d'abrogation qui oblige le Parlement à examiner la loi après un temps déterminé. Cela comprendrait le choix des termes de toutes les définitions qui figurent dans la Loi sur le SCRS, si bien que toutes les modifications qu'y apporterait le Parlement, l'année

[*Text*]

I would submit to you that concerns about the breadth of the definition of "threats to the security"—

Mr. Bill Snarr (Executive Director, Emergency Preparedness Canada): We are missing a page.

Mr. Beatty: We have a small national emergency here in this text.

Threats to the security of Canada in the CSIS Act are largely overcome in this bill, since the scope is narrowed considerably by the requirement that the threat be so serious as to be a national emergency and must necessitate the taking of special temporary measures for dealing with the emergency. Further, the CSIS definition explicitly excludes lawful advocacy, protest, or dissent as a possible threat to the security of Canada.

A number of other concerns were raised during the debate. I am sure you will be pursuing these during your committee deliberations. For example, the question of censorship is commented on as it applies to restrictions both on the media and on individuals. It was our intention that censorship powers should only be available in a war emergency. This should be made clear. In this context, however, it is worth noting that freedom of the press is a Charter freedom and the government would be obliged to convince the courts that any limitations on this freedom were reasonable and demonstrably justified in a free and democratic society.

It is evident that our intentions were far from clear with regard to the clauses in Part III dealing with powers of inquiry and of search and seizure. As I mentioned in the debate, these were included to enable the government to deal effectively with those who might be tempted by conditions of expedited procurement or commodity shortages to become involved in unscrupulous profiteering and black marketing. The relevant clauses need to be modified in order to make this clear.

On the question of compensation for injury or damage suffered by individuals through unfair or otherwise inappropriate application of the act, I am most anxious that the act set up a fair, workable mechanism. I would be prepared to study carefully the comments and considerations that you will be able to elicit from experts in this field. However, I have considered the proposal raised in several quarters that the compensation should be covered by provisions which make it mandatory rather than discretionary. I agree that such a change should be made.

In view of some of the reservations about the compensation provisions expressed in the debate I might, in the interest of clarity, point out that the act explicitly makes available to anyone who feels he or she merits

[*Translation*]

prochaine, dans le cadre de son examen de la loi, se réfléterait ici.

Mais je vous signale que les craintes relatives à la portée de la définition de «menaces envers la sécurité du Canada». . .

M. Bill Snarr (directeur exécutif, Protection civile Canada): Il nous manque une page.

M. Beatty: Nous avons une petite crise nationale sur les bras.

Ces craintes sont donc éliminées en grande partie dans le projet de loi C-77, à cause de l'exigence selon laquelle la menace doit être d'une gravité telle qu'elle constitue une situation de crise nationale, qu'elle nécessite l'adoption de mesures extraordinaires. De plus, la définition contenue dans la Loi sur le SCRS exclut explicitement les activités licites de défense d'une cause, de protestation ou de manifestation d'un désaccord, lesquelles ne peuvent pas être considérées comme des menaces envers la sécurité du Canada.

Un certain nombre d'autres questions ont été soulevées en cours du débat. Je suis sûr que vous en discuterez pendant les travaux de votre comité. Par exemple, on a abordé la question de la censure, c'est-à-dire les restrictions imposées aux médias et aux individus. Notre intention était de limiter le pouvoir de censurer, à supposer qu'il en faille un, aux situations de guerre. Cela devrait être établi clairement. Cependant, il est important de noter que la liberté de la presse est garantie par la Charte, et que si le gouvernement voulait restreindre cette liberté, il serait obligé de convaincre les tribunaux que cette restriction est raisonnable et qu'elle peut se justifier dans le cadre d'une société libre et démocratique.

Il est évident que nos intentions étaient loin d'être claires dans les articles de la Partie III qui traitent des pouvoirs d'enquête, de perquisition et de saisie. Comme je l'ai mentionné au cours du débat, ces pouvoirs ont été inclus pour permettre au gouvernement de mettre au pas ceux qui pourraient être tentés, dans des conditions d'achat précipité et de pénurie de certains biens, de faire sans scrupules des profits excessifs ou de se lancer dans le marché noir. Les articles appropriés doivent être modifiés pour clarifier cette question.

En ce qui concerne l'indemnisation des personnes qui ont subi des dommages corporels et matériels par suite d'une mauvaise application de la loi, je tiens absolument à ce que la loi établisse un mécanisme qui soit juste et qui fonctionne. Bien sûr, je suis prêt à étudier avec beaucoup d'attention les commentaires et les recommandations que vous obtiendrez des experts dans ce domaine. Cependant, j'ai étudié la proposition selon laquelle l'indemnisation devrait être couverte par des dispositions qui la rendraient obligatoire plutôt que discrétionnaire, et je suis d'accord avec ce changement.

Étant donné les réserves qui ont été exprimées, au cours du débat, sur les dispositions relatives à l'indemnisation, je pourrais par souci de clarté vous faire remarquer que la loi mentionne explicitement que toute

[*Texte*]

compensation the right to seek compensation through the provisions of the Crown Liability Act.

• 1605

This act allows the normal judicial processes of appeal to the highest court. Anyone offered compensation under the procedures set up by the bill, if he or she felt the compensation was unfair or inadequate, could decline to accept it, and proceed under the alternative route of the Crown Liability Act. One would of course not be allowed to claim double compensation by following both routes.

The compensation process set up in Bill C-77 is a less cumbersome and hence more rapid procedure than going through the courts. It might perhaps be looked upon as something akin to a settlement out of court, so that fair compensation could be dispensed quickly to a large number of people. As I pointed out earlier, redress through the courts would however still be available, if that is what the wronged individual preferred.

I have with me, Mr. Chairman, a package of amendment motions covering all of the points I have been discussing. I appreciate this is quite a collection of changes to put before you all at once. I can assure you they are all in response to issues raised by members in debate and by representatives from outside.

As I indicated when the bill was tabled, and when I spoke in debate, we see this important piece of legislation as one that needs to be built on a firm foundation of consensus. I think these tangible results of the open process of consultation so far are evidence of our sincere desire to build consensus and to act on it.

I share with you the goal of ensuring that this legislation be the best we are capable of producing, in working together. I am available now for questions and discussions, and I have asked our officials to be prepared to respond to your wishes for any follow-up testimony that may be desired.

I might, Mr. Chairman, just make one final plea in concluding. The history of the War Measures Act has not been a proud part of the history of Canada. It has been one where the rights of ordinary Canadians have been violated, and seriously violated, over the course of our history. The time has long since passed for us to keep faith with those people to whom commitments were made and for the course of years past: to abolish that legislation, and to bring in modern and contemporary and flexible

[*Traduction*]

personne a la possibilité de demander une indemnisation au titre de la Loi sur la responsabilité de la Couronne, si elle estime y avoir droit.

Cette loi autorise le processus d'appel normal, jusqu'en Cour suprême. Quiconque se verra offrir une indemnisation aux termes de la Loi sur les mesures d'urgence pourra, s'il juge cette indemnisation injuste ou inadéquate, la refuser et présenter plutôt la demande au titre de la Loi sur la responsabilité de la Couronne. Il ne sera pas permis, bien sûr, de demander une double indemnisation en utilisant les deux lois.

Le processus d'indemnisation établi dans le projet de loi C-77 est moins compliqué, et par conséquent plus rapide, que le recours aux tribunaux. On pourrait dire qu'il équivaut à une espèce de «règlement à l'amiable» qui permet de verser rapidement une indemnité équitable à un grand nombre de personnes. Cependant, comme je l'ai fait remarquer tout à l'heure, une personne qui s'estime traitée injustement pourrait toujours engager des procédures devant les tribunaux, si elle juge que c'est préférable.

J'ai avec moi, monsieur le président, une série de motions d'amendement qui couvrent tous les points que j'ai abordés. Je sais qu'il s'agit là d'un grand nombre d'amendements qui vous sont présentés d'un seul coup. Mais je peux vous assurer qu'ils visent tous à répondre à des questions qui ont été soulevées par des députés lors du débat, et par des représentants d'organismes non gouvernementaux.

Comme je l'ai indiqué lors du débat ayant suivi la deuxième lecture, nous estimons que cet important texte de loi doit s'appuyer sur un solide consensus. Je crois que les résultats concrets que nous avons obtenus jusqu'ici, dans ce processus de consultation, sont la preuve de notre désir sincère d'obtenir un consensus et de fonder notre action sur ce consensus.

Encore une fois, monsieur le président, nous avons tous les deux le même objectif, qui est de faire en sorte que ce texte de loi soit le meilleur que nous soyons capables de produire en unissant nos efforts. Je suis prêt à répondre à vos questions et discuter avec vous, et j'ai demandé à mes fonctionnaires de se tenir prêts à vous donner satisfaction si vous désirez entendre d'autres témoignages.

Monsieur président, un dernier mot d'exhortation. La Loi des mesures de guerre est un événement de notre histoire canadienne, dont nous ne sommes pas fiers. À cause d'elle, les droits de citoyens canadiens ordinaires ont été bafoués et même très gravement lésés. Le moment est donc depuis longtemps venu d'honorer les engagements que nous avons pris à l'égard de ces gens au cours des dernières années et d'abroger cette loi, pour la remplacer par une autre plus moderne et beaucoup plus

[*Text*]

legislation that meets current needs and properly balances the needs of the state with the rights of the individual.

By acting now in this committee, and by having Parliament act expeditiously in this legislation, we can ensure we have that contemporary legislation, but even more importantly, ensure that never again will the sorts of abuses that took place under the War Measures Act, over the course of its long and unsavoury history, be repeated. Never again will ordinary citizens have their rights stripped away from them in the way it has been done in the past in Canada.

The Chairman: Thank you, Mr. Minister, for your presentation. I would suspect the number of amendments is going to create a problem. I wish we had had them before the week's break, and we might have considered having them all incorporated in a new copy of the bill, so that we could see what it would look like with all of these amendments. Otherwise it is going to be very hard to hold them in one hand while we try to hold the bill in the other and listen to witnesses. Colleagues on the committee probably share my opinion.

Mr. Blackburn (Brant): I also want to welcome the Minister to our committee meeting today, and express my sincere gratitude for the changes the Minister has proposed in the amendments he has presented to the committee today. But like you, sir, I find it a little difficult to proceed at this time because I have not had a chance to digest them.

Mr. Beatty: Anything either I or my staff can do in terms of assisting the committee in going through the proposed amendments and demonstrating how they would apply to the legislation, we would be glad to take any time to do.

We had two choices. One was to make the possible amendments available now or to wait until after more presentations had been made. As a result of the consultations we had and debate in the House, it was clear to me there are some areas where we could clarify provisions in the bill, which did not in any way attack the intent of the bill, but ensured that civil liberties or the rights of provinces would be better respected. That would save the committee a good deal of time in terms of hearing witnesses on points that could easily be cleared up.

• 1610

Mr. Blackburn (Brant): I certainly agree. I know that there were two choices. Usually amendments coming from the Minister come part way through the hearings or at the end of the hearings. I am not being at all critical; I am very happy that we have the amendments before us. The problem is a very practical one. First of all, I do not know how to put them together this afternoon, so I cannot ask the intelligent questions. Quite frankly, there are very few. Secondly, I am wondering about witnesses scheduled to appear before us within the next two or

[*Translation*]

souple, qui réponde aux besoins actuels et qui trouve un équilibre judicieux entre les besoins de l'État et les droits de l'individu.

En étudiant le projet de loi en comité et en le faisant adopter rapidement par le Parlement, non seulement nous pouvons ainsi moderniser notre loi, mais plus important encore, nous pouvons éviter que des abus comme ceux que nous avons connus tout au long de l'histoire douloureuse de la Loi sur les mesures de guerre, ne se reproduisent. Plus jamais les citoyens ordinaires ne se verront démunis de leurs droits comme on a pu le faire par le passé.

Le président: Merci, monsieur le ministre, de votre exposé. J'ai l'impression que le grand nombre d'amendements que vous suggérez pourrait poser des difficultés. Si nous les avions reçus avant la semaine de relâche parlementaire, nous aurions pu les incorporer dans un nouveau texte, qui aurait été plus facile à étudier dans son ensemble. Il nous devient très difficile de les tenir tous dans une main tout en lisant le projet de l'autre et en écoutant les témoins. Mes collègues du comité partagent peut-être mon avis.

M. Blackburn (Brant): Bienvenue au ministre à qui j'exprime ma plus sincère gratitude d'avoir apporté de nombreux changements sous la forme des amendements qu'il a déposés aujourd'hui. Mais j'avoue que, tout comme le président, j'ai du mal à savoir quoi faire, car je n'ai pas eu la possibilité d'assimiler tous ces amendements.

M. Beatty: Mes collègues et moi sommes tous disposés à aider le Comité à parcourir les amendements proposés et à vous montrer comment il s'appliquent.

La seule alternative qui s'offrait à nous, c'était soit de vous distribuer les amendements dès maintenant, soit d'attendre que vous ayez entendu certains témoignages. Les consultations que j'ai eues et le débat à la Chambre m'ont convaincu que nous pouvions dès maintenant préciser certaines dispositions du projet de loi, sans pour autant en modifier l'objectif, pour faire en sorte que les libertés civiles et les droits des provinces soient mieux respectés. Cela épargnerait du temps au Comité et lui éviterait d'avoir à entendre des témoins pour discuter de problèmes que l'on pourrait facilement résoudre.

M. Blackburn (Brant): Je suis entièrement d'accord. Je sais qu'il y avait deux possibilités. Normalement, les amendements du ministre nous sont envoyés vers le milieu des audiences, sinon à la fin. Ce n'est pas du tout une critique; je suis très heureux d'avoir déjà reçu les amendements. Mais il y a un problème d'ordre tout à fait pratique. Premièrement, je ne sais pas encore comment les interpréter, et je ne peux donc pas poser de questions intelligentes. En fait, j'en ai très peu. Deuxièmement, je me demandais ce que vont faire les témoins qui doivent

[*Texte*]

three days. It is my personal view that they should be given at least a week to go back to their drawing boards to rewrite, at least in part, their submissions. We have no idea at this point of what their submissions contain. But certainly the Minister has gone a long way in acceding to many of the requests that we and other speakers have made at second reading in the House in shaping this bill into a much better piece of legislation.

Mr. Beatty: Copies of this text are being couriered to all those groups whose names we have at present. They are on their way to them right now. I am in the hands of the committee in terms of how you would like to proceed. I think you are quite right, Mr. Blackburn, that the vast bulk of legitimate concerns that have been raised in the consultations over the past eight months or so are accommodated in these amendments. It may be that some groups who had felt previously that they wanted to make presentations may decide now that they either want to substantially modify them or that it was not necessary to do so.

Mr. Blackburn (Brant): In terms of redress and compensation and cost, I notice that those who feel that they have been aggrieved either materially or otherwise will be able to go beyond the constraints of the previous wording in this bill and go to the courts. I am wondering, though, in going to the courts, how the costs to the persons would be handled. Would the costs of taking the government to court fall on on their shoulders or would the compensation, if they do win compensation, include court costs?

Mr. Beatty: Are you referring there to the provisions under the Crown Liability Act?

Mr. Blackburn (Brant): Yes, if they go that route.

Mr. Beatty: Perhaps Mr. Snarr could respond on that. I would think the courts would have the power to award costs if they chose to, could they not?

Mr. Snarr: I am not sure of the detailed technical requirements in the Crown Liability Act. Perhaps we might check with our legal authorities on just what those provisions might be.

Mr. Blackburn (Brant): Very often the first major obstacle in this kind of process from a person's point of view is how to cough up the first fee to get a court action started. It can be very costly even though there may be compensation at the end. And that is something else I think we have to take into consideration.

Mr. Beatty: This is one of the real concerns I had when I was Revenue Minister. Often people who felt they had a good case were simply priced out of taking their case to court. That is why we try to find informal mechanisms to

[*Traduction*]

comparaître devant le Comité d'ici deux à trois jours. J'estime personnellement qu'il faudrait leur donner au moins une semaine pour remanier leurs mémoires. Pour le moment, nous n'avons pas la moindre idée de ce que contiennent ces mémoires. Mais il semble évident que le ministre a tout mis en oeuvre pour tenir compte d'un grand nombre de recommandations faites par nous et par d'autres intervenants lors de la deuxième lecture en Chambre pour améliorer considérablement ce projet de loi.

M. Beatty: Tous les groupes qui nous ont manifesté leur intérêt vont recevoir des copies de ce texte par messager. Ils devraient les recevoir sous peu. Pour ce qui est de la façon de procéder, je m'en remets à vous. Vous avez entièrement raison, monsieur Blackburn, lorsque vous dites que la grande majorité des préoccupations légitimes qui ont été soulevées dans le cadre des consultations au cours des huit derniers mois ont été reflétées dans ces amendements. Il est donc possible que certains groupes qui avaient demandé à comparaître décident maintenant soit de modifier considérablement leur exposé, soit de retirer carrément leur demande de comparution.

M. Blackburn (Brant): Au niveau des mesures de réparation, d'indemnisation et de remboursement des coûts, je vois ici que les gens qui s'estiment lésés, que ce soit sur le plan matériel ou autrement, pourront dorénavant avoir recours aux tribunaux et ne seront plus limités par l'ancien libellé du projet de loi. Cependant, je me demande comment la question des coûts entraînés par une poursuite devant les tribunaux va être réglée. Ces gens vont-ils devoir assumer eux-mêmes les frais d'une poursuite, ou est-ce que leurs dépens vont leur être adjugés en même temps que l'indemnisation, s'ils gagnent leur cause?

M. Beatty: Voulez-vous parler des dispositions de la Loi sur la responsabilité de la Couronne?

M. Blackburn (Brant): Oui, s'ils décident de l'invoquer.

M. Beatty: M. Snarr pourra sans doute vous répondre. Mais il me semble que le tribunal aurait l'autorité d'adjuger les dépens s'il le désire, n'est-ce pas?

M. Snarr: Je ne suis pas certain des exigences techniques précises de la Loi sur la responsabilité de la Couronne. Nous pourrions peut-être consulter nos juristes au sujet de ces dispositions.

M. Blackburn (Brant): Très souvent, les premiers frais requis pour entreprendre une poursuite constituent le premier obstacle pour l'individu qui doit payer de sa propre poche. Une telle procédure peut être très coûteuse, même si l'on a des chances de l'emporter à la fin. C'est un autre facteur qu'il faut prendre en considération.

M. Beatty: C'était une de mes grandes préoccupations lorsque j'étais ministre du Revenu. Souvent, des gens qui estimaient avoir de bonnes chances de faire voir leur point de vue en cour ne pouvaient pas le faire à cause du

[*Text*]

give an individual the right of appeal. The point I was trying to make this afternoon was that we would see the compensation mechanism here as essentially representing an out-of-court settlement, something that would allow us informally and quickly to give redress to aggrieved people, and to try to ensure that they are treated with some fairness. It will for the first time give provision that, in a case similar to the War Measures Act matter, somebody could now apply for redress.

Mr. Blackburn (Brant): Under your proposed changes here, would the government still set the limits of the awards, acting as it were as their own judge and jury?

Mr. Beatty: If we were using the compensation provisions in the bill itself, and it were acceptable to people, yes.

Mr. Blackburn (Brant): If it were acceptable to the complainants?

Mr. Beatty: Yes, but they also have the option of going through the courts if they were not satisfied with the settlement that was offered. The government cannot tie the hands of the people who have been aggrieved.

• 1615

Mr. Blackburn (Brant): In other words, they could come before an assessor—I think that is what it is called—and if they are not satisfied with the amount of compensation, they could refuse to accept it and could go the legal route through the federal court.

Mr. Beatty: Yes.

Mr. Blackburn (Brant): In terms of search and seizure, I am not quite sure about any changes you proposed on page 16. It seems to me that the government still has a pretty heavy hand in terms of search and seizure, which is not altogether bad, I have to admit, in some cases. It may be necessary to be pretty authoritarian. Are there any safeguards against unreasonable search and seizure?

Mr. Beatty: A reasonable test would be applied by the Canadian Charter of Rights and Freedoms. It will apply to this legislation, but in the amendment we are proposing today, we are making the circumstances in which search and seizure could be used more clear. I think one of the concerns the people had before was that we were asking for a fairly broadly construed power when we wanted to apply it only in very limited cases, where somebody might have engaged in black marketeering or hoarding. We are specifying those areas in which search and seizure could take place in a much more constrained sense.

[*Translation*]

coût. C'est pourquoi nous essayons de trouver des mécanismes simples pour permettre aux gens de faire appel. Ce que j'essayais d'expliquer cet après-midi, c'est que nous voyons le mécanisme d'indemnisation comme étant grosso modo un mécanisme de règlement à l'amiable, un système qui nous permettrait simplement et rapidement de réparer les torts causés aux personnes lésées et de les traiter équitablement. Pour la première fois, il y aura des dispositions prévoyant que, dans un cas comme celui de la Loi sur les mesures de guerre, les victimes pourront demander réparation.

M. Blackburn (Brant): En vertu des changements que vous proposez, le gouvernement aura-t-il toujours l'autorité de limiter les dédommagements, ce qui lui donnerait à toutes fins utiles le rôle de juge et de jury?

M. Beatty: Oui, si nous utilisons les dispositions d'indemnisation prévues dans le projet de loi, et si le plaignant en est satisfait.

M. Blackburn (Brant): Si le plaignant les juge acceptables?

M. Beatty: Oui, mais si le règlement proposé ne lui paraît pas acceptable, il pourra toujours passer devant les tribunaux. Le gouvernement ne pourra pas empêcher les gens qui s'estiment lésés d'intenter des poursuites.

M. Blackburn (Brant): En d'autres termes, ils peuvent passer devant un évaluateur—je crois que c'est ainsi qu'on les appelle—et s'ils ne sont pas contents de la somme offerte, ils peuvent la refuser et passer devant la cour fédérale.

M. Beatty: Exactement.

M. Blackburn (Brant): Je ne suis pas très certain de bien comprendre les changements que vous proposez à la page 17 de la version française relativement aux perquisitions et aux saisies. Il me semble que le gouvernement continue d'avoir un peu trop de pouvoir au niveau des perquisitions et des saisies, ce qui, dans certains cas, n'est pas foncièrement mauvais, je le reconnais. Il peut parfois être nécessaire de faire preuve de beaucoup d'autorité. Avez-vous prévu des mesures de protection contre les perquisitions et les saisies abusives?

M. Beatty: La Charte canadienne des droits et libertés servira de test pour déterminer si les mesures sont raisonnables. Ce test s'appliquera au projet de loi, mais l'amendement que nous proposons aujourd'hui aura pour effet de préciser les circonstances dans lesquelles les autorités pourront procéder à une perquisition et à une saisie. Je crois qu'une des choses que les gens craignaient auparavant était que le gouvernement n'abuse d'un pouvoir très étendu qu'il ne nous faut utiliser que dans des cas très limités, par exemple dans le cas d'opérations de marché noir ou de stockage. Nous avons donc précisé de façon beaucoup plus limitée les circonstances dans lesquelles les perquisitions et les saisies peuvent avoir lieu.

[*Texte*]

In the document you have before you, Mr. Blackburn, at page 6 after the yellow page, the amendment is listed under clause 28 and spells out more specifically the areas in which it would be allowed. We can run through it very quickly.

Subclause 28.(1) says that while a declaration of international emergency is in effect, the Governor in Council may make such orders or regulations with respect to the following matters as the Governor in Council believes on reasonable grounds would be putting in that objective test that we can be challenged in the courts on and are necessary for dealing with the emergency.

Paragraph 28.(1)(c) is the authorization and conduct of inquiries in relation to defence contracts or defence supplies as defined in the Defence Production Act. That is a new provision for hoarding, overcharging, black marketeering or fraudulent operations in scarce commodities, including the conferral of powers under the Inquiries Act on any person authorized to conduct such an inquiry.

Paragraph 28.(1)(d) is the authorization of the entry and search of any dwelling house premises, conveyance or place and the search of any person found therein for anything that may be evidenced relevant to any matter that is the subject of an inquiry referred to in paragraph (c) and the seizure and detention of any such thing.

Paragraph 28.(1)(e) is the authorization of or direction to any person or any person of a class of persons to render essential services of a type that that person or a person of that class is competent to provide and the provision of compensation in respect of services so rendered. That clause will require us to pay compensation to somebody who has been directed to provide a service.

We are constraining more closely the circumstances under which search and seizure can be exercised.

Mr. Blackburn (Brant): Mr. Minister, how does this differ from ordinary procedure under the Criminal Code? I do not want a lot of detail, but why would you include clause 28 in this act and not just allow the regular Criminal Code procedure to be used?

Mr. Beatty: It is a good question. Throughout the bill wherever possible, we have been relying on the provisions of the Criminal Code as opposed to building in special provisions. Mr. Snarr may want to elaborate on it.

Mr. Snarr: In this particular area in an international crisis, when the country would be gearing up for possible involvement in hostilities, there is a need for putting in place, as rapidly as possible, the procurement of defence supplies and reorganizing the economy to put it on a war footing. This requires taking a lot of short cuts and a lot of fast action. It makes it much more vulnerable to unscrupulous dealings by people who want to take advantage of the situation to make an extra buck. With

[*Traduction*]

À la page 7, après le carton jaune, dans le document que vous avez entre les mains, vous trouverez l'amendement proposé à l'article 28, qui explique plus clairement les circonstances dans lesquelles ces mesures seront autorisées. Lisons-le rapidement.

Le paragraphe 28.(1) dit: «Pendant la durée de validité de la déclaration de crise internationale, le gouverneur en conseil peut, par décret ou règlement, prendre dans les domaines suivants toute mesure qu'il croit pour des motifs raisonnables—c'est là le test objectif sur lequel se fonderont les tribunaux lors d'une poursuite éventuelle—fondée en l'occurence».

L'alinéa 28.(1)c) dit: «l'autorisation et la conduite d'enquêtes relatives aux contrats de défense et aux matériels de défense au sens de la définition que donne de ces expressions la Loi sur la production de défense, au stockage, à la vente à prix excessifs, aux opérations de marché noir et autres opérations frauduleuses à l'égard de denrées rares, y compris l'attribution de pouvoir de la Loi sur les enquêtes à une personne autorisée à mener ces enquêtes»;

L'alinéa 28.(1)d) dit: «l'habilitation à pénétrer et à fouiller les maisons d'habitation, locaux, moyens de transport ou lieux ainsi que la fouille de quiconque s'y trouve à la recherche d'éléments de preuve utiles dans une enquête visée à l'alinéa c), ainsi que la saisie et la rétention de ces éléments»;

L'alinéa 28.(1)e) dit: «l'habilitation ou l'ordre donné à une personne ou à une personne d'une catégorie de personnes compétentes en l'espèce de fournir des services essentiels; ainsi que le versement d'une indemnité pour ces services». Cette disposition nous obligera ainsi à verser une indemnité à quiconque s'est vu obligé de fournir un service.

Nous avons donc resserré les critères selon lesquels peuvent être menées des perquisitions et des saisies.

M. Blackburn (Brant): Monsieur le ministre, comment cela diffère-t-il des dispositions prévues au Code criminel? Je ne veux pas de réponse détaillée, mais je me demande pourquoi vous avez inclu l'article 28 dans ce projet de loi, au lieu de permettre que l'on fasse appel au Code criminel, comme d'habitude?

M. Beatty: C'est une bonne question. Tout au long du projet de loi, nous avons essayé dans la mesure du possible de faire appel aux dispositions du code criminel au lieu d'en créer de nouvelles. M. Snarr voudra peut-être ajouter quelque chose.

M. Snarr: Pour cette question, advenant une crise internationale où le Canada devra se tenir prêt à prendre part aux hostilités, il est nécessaire de mettre en place le plus rapidement possible les mécanismes nécessaires pour l'acquisition de matériels de défense et pour la réorganisation de l'économie afin de préparer le pays à la guerre. Tout ceci nécessite la prise de raccourcis et de mesures rapides. Ce genre de situation devient très attrayant pour les gens malhonnêtes qui n'hésiteront pas à

[*Text*]

what happened during World War II, it was found necessary to have somewhat expanded powers to prevent that kind of abuse.

Mr. Blackburn (Brant): This is to accelerate the implementation of the measures to be taken in the face of the emergency. It does not differ philosophically or basically from Criminal Code procedures.

• 1620

Mr. Snarr: No.

Mr. Blackburn (Brant): Then it simply accelerates the process under emergencies.

Mr. Beatty: Where the emergency is of such proportions that extraordinary measures must be taken, it also ensures individuals cannot profiteer or blackmarket in a way that would cripple the government's ability to respond to the emergency.

Mr. Blackburn (Brant): Would this mean honouring existing contracts when commandeering such things as labour, under paragraph 28.(1)(e)?

Mr. Beatty: By "honouring existing contracts", are you referring to the compensation provision we are incorporating?

Mr. Blackburn (Brant): No, not necessarily compensation. If you are commandeering the services of persons, would that honour any existing contractual arrangement between that individual or group of people and their employers? Would they be forced, for example, to work free of charge or would they be pressed into action—

Mr. Beatty: Somebody who had a specialized talent, for example, or a specialized expertise could be pressed into action. There is a provision we are writing in to compensate him as a result.

The sort of person we are thinking of is somebody who, in the time of the crisis, has a very specialized expertise. It was essential to have this sort of individual available to assist us in a medical emergency or an emergency where technical knowledge was necessary. Then it may be necessary for the government to say it needs the individual's help and needs it now, but will build in protection so he is properly compensated for his services.

Mr. Blackburn (Brant): I see. I suspect my time is up, Mr. Chairman. Thank you very kindly.

The Chairman: Thank you, Mr. Blackburn. If I could just put one question in, Mr. Minister, you mentioned you were planning to send out a package to some of the people, mainly from provincial governments, who had sent you suggestions. In those packages, do you have a

[*Translation*]

profiter de la situation pour faire de l'argent. Après ce qui est arrivé pendant la Seconde Guerre mondiale, on a jugé nécessaire d'étendre les pouvoirs du gouvernement afin de prévenir ce genre d'abus.

M. Blackburn (Brant): Ceci a donc pour but d'accélérer la prise des mesures nécessaires face à une situation d'urgence. Il n'y a aucune différence philosophique ou fondamentale par rapport au Code criminel.

M. Snarr: Non.

M. Blackburn (Brant): Alors cela ne fait qu'accélérer le processus en cas d'urgence.

M. Beatty: Lorsque l'état d'urgence est tel qu'il faut prendre des mesures extraordinaires, cela permet d'empêcher certains individus de réaliser des bénéfices excessifs ou de participer à des opérations de marché noir de manière à nuire à la capacité du gouvernement de réagir face à l'état d'urgence.

M. Blackburn (Brant): Lorsqu'il va falloir réquisitionner des choses comme la main-d'oeuvre en vertu de l'alinéa 28.(1)e), allez-vous quand même respecter les contrats existants?

M. Beatty: Lorsque vous parlez de «respecter les contrats existants», faites-vous allusion à la disposition sur l'indemnisation que nous avons inclu?

M. Blackburn (Brant): Non, je ne parlais pas nécessairement d'indemnisation. En réquisitionnant les services de certaines personnes, allez-vous respecter les ententes contractuelles existant entre ces personnes ou groupes de personnes et leurs employeurs? Par exemple, seront-elles obligées de travailler gratuitement, ou les obligera-t-on. . .

M. Beatty: Quelqu'un qui possède un talent spécialisé ou une compétence particulière pourrait être obligé d'offrir ses services. Mais nous avons prévu une disposition l'indemnisant.

Je pense notamment à la personne qui, en temps de crise, s'avère posséder une compétence très spécialisée. En situation d'urgence médicale, ou dans des circonstances où certaines connaissances techniques sont nécessaires, il est indispensable d'obtenir les services de ces personnes. A ce moment-là, le gouvernement peut décréter qu'il a besoin des services de cette personne immédiatement, mais les dispositions de la loi assureront qu'une indemnisation convenable lui soit versée pour ses services.

M. Blackburn (Brant): Je vois. J'imagine que mon temps est écoulé, monsieur le président. Je vous remercie de votre patience.

Le président: Merci, monsieur Blackburn. J'aimerais vous poser une question, monsieur le ministre. Vous avez dit que vous aviez l'intention d'envoyer une trousse d'information aux personnes, surtout des représentants des gouvernements provinciaux, qui vous avaient fait part

[*Texte*]

copy of the bill with the amendments you are suggesting in the bill?

Mr. Snarr: The document we will be sending includes all the amended clauses in the new form.

Mr. Beatty: The provinces had copies of the previous bill and were making their representations based on that.

The Chairman: This does not include parts of the bill that are not amended.

Mr. Snarr: No.

Mr. Beatty: No. They have that bill already, and they are making their representations based on the original versions of it. I think we will find, particularly when we take a look at the representations made by the provinces, that virtually all the concerns they have expressed have been addressed here. There are some that are not, but the vast bulk of them have been.

Mr. Forrestall: Mr. Minister, I do welcome you. I have two immediate concerns supplementary to Mr. Blackburn's initial comments.

First of all, has the bill been amended, or are you proposing to substantially amend the bill? I am thinking, of course, that we have now approved it in principle. I am wondering what kind of problems we may find ourselves in if—

Mr. Beatty: We are proposing amendments that would be put before this committee by a member of the committee or by the government for inclusion by this committee.

Mr. Forrestall: As Parliamentary Secretary, I suppose I might do that. Are we sure we should not do this on the floor of the House at report stage? I am just wondering. I ask the question. If we are not certain, let us perhaps leave it for the time being. I believe we were going to have one other matter clarified.

Mr. Beatty: I believe the committee has the ability to make amendments to the bill as it sees fit while it is before the committee. What we are doing is indicating those amendments that in the Government's view, at this point, would be appropriate ones to make.

Mr. Forrestall: That is fine. Could I then come back again to a concern in the area of compensation? Like Mr. Blackburn and the rest of the committee, I think I can see a good weekend of reading ahead here and of some adaptations to my copy of the bill.

• 1625

Is compensation in trans-border pursuits in the time of international emergencies, which are deemed national emergencies in your new terminology, foreseen, covered and dealt with in the bill? In the original debates I do not recall anybody's alluding to it. We have discussed the

[*Traduction*]

de certaines suggestions. Cette trousse contient-elle un exemplaire du projet de loi avec les amendements que vous y proposez?

M. Snarr: Le document que nous allons envoyer comprendra tous les articles modifiés.

M. Beatty: Les provinces avaient toutes fait leurs commentaires en fonction de la version originale du projet de loi dont elles avaient copie.

Le président: Mais cela ne comprend pas les parties du projet de loi qui n'ont pas été modifiées.

M. Snarr: Non.

M. Beatty: Non. Les provinces ont déjà reçu le projet de loi, et elles ont fait leurs commentaires en fonction de la version originale. Vous allez vous apercevoir, particulièrement dans le cas des recommandations des provinces, que presque tous les problèmes signalés ont été pris en considération dans les amendements proposés. Certains d'entre eux n'ont pas été inclus, mais la grande majorité l'est.

M. Forrestall: Bienvenue parmi nous, monsieur le ministre. Je voudrais vous poser au départ deux questions supplémentaires pour faire suite aux remarques de M. Blackburn.

Premièrement, le projet de loi a-t-il été modifié, ou avez-vous l'intention d'y apporter des modifications importantes? Je vous demande cela, car nous l'avons déjà approuvé en principe. Je me demande quel genre de difficultés nous risquons de nous attirer si. . .

M. Beatty: Nous avons proposé des amendements qui seront présentés à votre comité par un de ses membres ou que le gouvernement lui proposera d'inclure.

M. Forrestall: Je suppose que je pourrais le faire à titre de secrétaire parlementaire. Mais êtes-vous certain qu'il ne serait pas préférable de le faire à la Chambre à l'étape du rapport? Je ne fais que me poser la question. Si nous ne sommes pas certains, il faudrait peut-être attendre. Si je ne m'abuse, il fallait régler une autre question.

M. Beatty: Il me semble que le comité est autorisé à modifier le projet de loi comme bon lui semble tant qu'il est entre ses mains. Tout ce que nous avons fait ici, c'est de vous indiquer les amendements qu'il conviendrait d'apporter, de l'avis du gouvernement.

M. Forrestall: Très bien. J'aimerais alors revenir à un problème au niveau de l'indemnisation. Tout comme M. Blackburn et le reste du comité, j'entrevois une bonne fin de semaine de lecture pour assimiler tous ces amendements et modifier ma copie du projet de loi.

Avez-vous prévu dans le projet de loi des dispositions pour l'indemnisation dans le cas de poursuites au-delà des frontières en période d'urgence internationale, qui sont considérées d'après votre nouvelle terminologie comme étant des urgences nationales? Je ne me souviens pas que

[*Text*]

notion of compensation in a variety of ways, but not in trans-border pursuit.

Mr. Beatty: I need to defer to Mr. Snarr on that.

Mr. Snarr: I am not sure I understand precisely what you mean by trans-border pursuit.

Mr. Forrestall: I will put it another way. We have something in the order of 45 or 50 notes, understandings, protocols, agreements—CANUS arrangements—for virtually all the difficulties that might arise in an emergency situation. How do we compensate in the event that we invoke this new law at a time when we perceive a national emergency as a result of something happening elsewhere?

In other words, if the United States felt it necessary to come onto Canadian territory for purposes of their own defence, how does this act handle that?

Mr. Beatty: For an American national decision to come onto Canadian soil when we have not declared a state of war emergency, for example, it would have no bearing on it. This act refers to the actions of the Canadian government. The compensation provisions would kick into effect with the declaration of an emergency, where an individual feels his rights have been abridged in some way.

Mr. Forrestall: Clearly in your own mind you see ample compensation capacity in the existing protocols and other arrangements that exist between Canada and the United States under an exception or an extraordinary situation. You do not see any need for further protection in the context of these two bills.

Mr. Beatty: As best I understand the situation you are describing, Mr. Forrestall, it is clearly outside the confines of this bill.

Mr. Forrestall: Yes, of course. In the bill itself your amendment now imports the notion of a national emergency rising out of an emergency that is external to us, but which in the reasonable view of the Governor in Council does in fact constitute a national emergency. I am just wondering where that fits with all this plethora of other Canada and United States arrangements for what we call active pursuit.

Mr. Snarr: It is my understanding that any arrangements between Canada and the United States that would permit the Americans to take actions on Canada would either be at the invitation of the Canadian government or be directly pursuant to prearranged agreements between the two governments. As a result, if any Canadian civilian were wronged or suffered damage that could be construed as action taken by the Canadian government or directly resulting from the Canadian government, then this bill would cover it. If a Canadian

[*Translation*]

l'on en ait fait mention dans le débat original. Nous avons discuté du principe de l'indemnisation sous divers angles, mais pas sous l'aspect des poursuites au-delà des frontières.

M. Beatty: Je dois demander à M. Snarr de vous répondre.

M. Snarr: Je ne suis pas certain de bien comprendre ce que vous entendez par poursuites au-delà des frontières.

M. Forrestall: Je vais m'exprimer autrement. Nous avons quelques 45 ou 50 protocoles d'ententes—des ententes Canada-États-Unis, couvrant pratiquement tous les problèmes qui pourraient survenir en situation d'urgence. Quelles mesures d'indemnisation allons-nous prévoir si nous invoquons cette nouvelle loi pour déclarer une situation d'urgence nationale à la suite d'un événement survenu ailleurs?

En d'autres termes, si les États-Unis jugeaient nécessaire de venir en territoire canadien pour des raisons autres que leur propre défense, comment cette loi s'appliquerait-elle?

M. Beatty: Si les États-Unis décident d'entrer en territoire canadien alors que nous n'avons déclaré aucun état d'urgence ou de guerre, par exemple, la loi ne s'appliquerait pas. Elle ne s'applique qu'aux mesures prises par le gouvernement canadien. Les dispositions relatives à l'indemnisation n'entrent en vigueur qu'au moment de la déclaration d'un état d'urgence, lorsqu'un particulier estime que ses droits ont été brimés.

M. Forrestall: Donc, à votre avis, les protocoles et autres ententes existant entre le Canada et les États-Unis suffisent amplement pour les questions d'indemnisation dans les cas d'exception ou de situations extraordinaires. Vous ne voyez pas l'utilité d'assurer une protection additionnelle.

M. Beatty: Si j'ai bien compris la situation que vous décrivez, monsieur Forrestall, elle ne relève pas du tout de ce projet de loi.

M. Forrestall: Oui, bien entendu. L'amendement que vous avez proposé au projet de loi ajoute maintenant la notion d'un état d'urgence national découlant d'un état d'urgence survenu ailleurs mais qui, de l'avis raisonnable du gouverneur en conseil, constitue effectivement un état d'urgence national. Je voulais simplement savoir comment cela cadre avec toute cette série d'ententes entre le Canada et les États-Unis concernant ce que nous appelons les poursuites actives.

M. Snarr: À ma connaissance, toutes les ententes conclues entre le Canada et les États-Unis ne permettent des interventions américaines en territoire canadien qu'à l'invitation du gouvernement canadien ou qu'à la suite d'arrangements préalables pris par les deux gouvernements. Par conséquent, tout civil canadien qui a été lésé ou a subi des dommages qui peuvent être considérés comme découlant directement d'une mesure prise par le gouvernement canadien dispose d'un recours en vertu de ce projet de loi. Si un état d'urgence est

[*Texte*]

emergency had been declared, then this covers any damage that an individual suffers as a result of action taken by the Government of Canada.

Mr. Forrestall: That is fine. It was just the presence of a new or an extended notion that gave me some concern.

Mr. Beatty: What we are doing with these amendments today is actually restricting or better defining the situation in a national emergency. Let me just give you an example. Some people had suggested concerns that a crisis in the Middle East with regard to the supply of oil to the United States might lead us to declare an international emergency here and to suspend civil liberties in Canada.

What we want to do is to better constrain our ability to declare an emergency and to better define those circumstances as being central to the interests of Canada before an emergency can be declared, so that you could not frivolously suspend civil liberties in Canada. The effect of the amendment today is to constrain more the ability to declare an emergency.

• 1630

Mr. Forrestall: I appreciate that the other area is very complex. I think you dealt with this in your commentary. With respect to the provinces, are you now satisfied that the difficulties the provinces had with intervention in certain of their rights to do certain things is now dealt with by the amendment?

Mr. Beatty: Yes.

Mr. Forrestall: Generally have we met the express concerns of all of the provinces with respect to this?

Mr. Beatty: Yes, I have tabled any correspondence we have had from the provinces. In hearing their correspondence on the provisions of the bill and amendments I am proposing, I think that the vast bulk of concerns they had are addressed, and that very strong support for the bill has been expressed by many of the provinces. If anything, it is going to be added to as a result of this.

We have had very good co-operation from the provinces. What we have done is try to bend over backward to make sure that we did not raise concerns on their part of an invasion of provincial jurisdictions. We tried wherever possible to co-ordinate, to co-operate as fully with them as possible, and to respect the Constitution.

In comparing their submissions with the amendments and with the bill itself, I think that the vast majority of concerns expressed have been dealt with.

Mr. Forrestall: Is there anything in this that would require the provinces to enact mirroring legislation or enabling legislation?

[*Traduction*]

déclaré, le projet de loi couvrira tout dommage subi par un individu à la suite des mesures prises par le gouvernement du Canada.

M. Forrestall: Très bien. Je m'inquiétais seulement de voir l'ajout ou l'extension d'une notion.

M. Beatty: Les amendements que nous avons présentés aujourd'hui ont en fait pour but de limiter ou de mieux circonscrire les situations dans lesquelles le gouvernement peut déclarer un état d'urgence national. Je vais vous donner un exemple. Certaines personnes craignent qu'une crise au Moyen-Orient qui entraine une réduction de l'approvisionnement en pétrole des États-Unis puisse forcer le gouvernement du Canada à déclarer un état d'urgence international et à suspendre les libertés civiles.

Nous avons essayé de mieux délimiter les situations nous permettant de déclarer un état d'urgence afin de toujours accorder la priorité aux intérêts du Canada, de sorte que les libertés civiles des Canadiens ne seront jamais suspendues de façon frivole. Je répète que l'amendement aura pour effet de limiter la possibilité pour le gouvernement de déclarer un état d'urgence.

M. Forrestall: Je sais que l'autre domaine que je vais aborder est très complexe, et vous en avez même parlé dans votre exposé. En ce qui concerne les provinces, êtes-vous convaincu que les craintes qu'elles avaient exprimées eu égard à l'ingérence du gouvernement fédéral dans certaines de leurs prérogatives peuvent être atténuées par la présence de ces amendements?

M. Beatty: Pas tout à fait.

M. Forrestall: Pouvons-nous rassurer toutes les provinces?

M. Beatty: Oui; j'ai d'ailleurs déposé toute la correspondance que j'avais eue avec les provinces. Si vous lisez ce qu'elles disent précisément au sujet de ces dispositions particulières, vous verrez que mes amendements peuvent atténuer leur crainte, en grande partie. D'ailleurs, bon nombre d'entre elles ont appuyé le projet de loi. Leur appui ne peut qu'en être accru.

D'ailleurs, les provinces ont grandement collaboré avec nous. Voilà pourquoi, nous avons voulu faire tout notre possible pour ne pas susciter de plus amples inquiétudes de leur part sur l'éventualité d'une ingérence du gouvernement fédéral dans la juridiction provinciale. Nous avons fait de notre mieux pour collaborer avec elles tout en respectant la Constitution.

Si vous comparez les requêtes des provinces avec les amendements au projet de loi, vous constaterez sans doute que nous avons réussi à répondre à la grande majorité de leurs inquiétudes.

M. Forrestall: Le projet de loi attend-il des provinces qu'elles adoptent des lois parallèles ou des lois habilitantes?

[*Text*]

Mr. Beatty: No, this deals exclusively with areas under federal jurisdiction.

Mr. Crofton: It is extremely helpful that you have come forward with these amendments. As our colleagues have said, it is going to take us a little while to absorb them. You have asked us to move expeditiously. We shall do our best, but of course this goes right to the heart of civil rights and many other rights in Canada, so it might take a while. We do not want to be seen to be rushing this along unduly. It has been a long time in the making, and now is the time to make sure we cross all the right t's and dot all the right i's.

Has the department given any thought to the statute of limitations per se? One would hope that we would never have to invoke any of this or that circumstances would never require the government to take any action along these lines. However, we have the case still pending before us of the Japanese Canadians, who believe their rights were infringed many years ago.

We are trying to deal not in the direct way, but in a sort of a parallel way, with settlement claims with native peoples over many years. With the lapse of time it becomes more and more difficult to deal with issues adequately, because one's perceptions and one's recollections become murky. Claims are made that are almost impossible to sustantiate or justify.

Is there any desire or any way—and I am asking this in a generalized sense—to put time constraints on? Very often a class action is looked for in the first instance. When that does or does not deal with the case, then individuals may seek restitution for various acts that were taken. What is your view, Minister, on this general area, and how it could be dealt with?

Mr. Beatty: What we have done for the first time is to build into the legislation provisions for compensation that do not exist under the War Measures Act today. I understand the difficulty the present legislation has caused. There are groups who feel aggrieved, and there has never been in their view a just settlement to them as a result of the abridging of their rights.

What we are trying to do in the provisions that we have here is give a mechanism that will provide for compensation for groups whose rights have been abused. I suppose that a problem with writing in some sort of a limitation upon the time in which that could be done is that there might be people who are probably not identified at the time as having been injured by the actions of the government. I would not want to put a limitation upon the ability of the government to respond in cases where an individual might be able to demonstrate, or where a group might be able to demonstrate that it had been aggrieved in some way.

[*Translation*]

M. Beatty: Non, puisque le projet de loi porte uniquement sur des domaines de juridiction fédérale.

M. Crofton: Merci au ministre d'avoir proposé ces amendements. Mais comme l'ont fait remarqué mes collègues, il nous faudra un certain temps pour les assimiler. Vous nous avez demandé d'être expéditifs. Nous ferons de notre mieux, mais puisque le projet de loi touche le coeur même des droits civils et de bien d'autres droits respectés au Canada, il nous faudra peut-être un peu plus de temps. Il ne faudrait pas que l'on pense que le comité veuille expédier toute cette affaire. Il a fallu beaucoup de temps pour préparer le projet de loi, et il nous faut maintenant prendre tout le temps voulu pour le peaufiner.

Le ministère a-t-il songé à y inclure une règle de prescription. On espère ne jamais avoir à l'invoquer et que les circonstances n'obligeront jamais le gouvernement à agir en ce sens. N'oublions pas cependant le cas des Nippo-Canadiens qui prétendent que leurs droits ont été bafoués il y a de nombreuses années, et dont les revendications font encore l'objet de négociations.

Parallèlement, nous essayons également de résoudre la question des revendications territoriales des autochtones qui se manifestent elles aussi, depuis des années. Au fil du temps, il devient de plus en plus difficile de résoudre la question comme il le faudrait, parce que les perceptions et les souvenirs de tous les intéressés s'estompent. On finit donc par présenter des revendications qu'il est à peu près impossible de détailler ou de justifier.

Avez-vous songé à imposer une date limite à ces demandes? On invoque souvent le recours collectif en première instance. Mais lorsque cela ne s'applique pas à son cas individuel, on peut ensuite chercher à se faire indemniser pour des mesures qui ont été prises. Monsieur le ministre, comment pourrait-on faire, de façon générale?

M. Beatty: Pour la première fois, nous avons inclus dans le projet de loi des dispositions prévoyant l'indemnisation et qui n'existent pas actuellement dans la Loi sur les mesures de guerre. Je suis très conscient des problèmes qu'a suscité le projet de loi. Il existe des groupes qui se sentent lésés, qui ont vu leurs droits bafoués, et qui pourtant n'ont jamais fait l'objet d'un règlement équitable à leur égard.

Dans les dispositions du projet de loi, nous avons prévu instaurer un moyen d'indemniser les groupes dont les droits ont été bafoués. J'hésiterais à inscrire au projet de loi une prescription, puisqu'au moment où le gouvernement prend des mesures aussi dramatiques, il n'est pas toujours facile d'identifier tous ceux qu'elles pourraient léser. Je ne voudrais pas non plus imposer des prescriptions au gouvernement et l'empêcher de réagir dans des cas où un particulier pourrait ultérieurement prouver que lui-même ou un groupe a été lésé de quelque façon par le gouvernement.

[*Texte*]

• 1635

If your point is to to ensure that the government responds quickly in cases where somebody's rights have been violated, and where compensation should be paid, that is certainly what we would like to do under this bill: to provide a quick and easy mechanism, and one that would protect the rights of the individual, if he was not satisfied with the settlement proposed.

Mr. Snarr: As the Minister said, the idea of the compensation revisions in this bill are like out-of-court settlements. Once you set up that kind of mechanism, one would not want to envisage having to maintain it indefinitely after the emergency is over. So it includes provisions for the government to prescribe, under paragraph 47(b):

> (b) prescribing the period within which application for compensation must be made;

But any mechanism or means of compensation under the provisions of this bill would not extinguish the rights of an individual to appeal through the Crown Liability Act, unless he accepted the compensation that was offered pursuant to these arrangements. Regardless of whether the individual took advantage of what was available under this bill, or did it in time, he would always have access through the Crown Liability Act.

Mr. Beatty: I may just say that one of the significant changes in the amendments here is rather than talking, as the bill does, of conditions under which compensation may be paid, we are changing it to refer to circumstances under which compensation shall be paid, to make it more direct.

M. Ferland: Monsieur le ministre, je dois vous dire qu'en tant que ministre de la Défense nationale, vous pilotez le dossier du projet de loi C-77 un peu comme un PDG d'entreprise privée qui sait que ses filiales ont posé des questions et qui, lorsqu'il se présente devant le comité exécutif, dit: On pensait faire quelque chose, mais les différentes filiales nous ont proposé des amendements et je vous les présente aujourd'hui. Je trouve intéressant que vous nous présentiez des amendements qui correspondent, semble-t-il, aux attentes des provinces et des différents intervenants qui ont été consultés depuis huit mois. Il est vrai que je n'ai pas beaucoup d'expérience en tant que député—je suis peut-être le plus jeune autour de la table—, mais j'aime bien connaître les couleurs d'un projet de loi le plus tôt possible. Je pense que le fait de présenter vos amendements dès maintenant va nous donner beaucoup plus de temps pour les analyser et poser des questions aux futurs témoins afin de savoir si ces amendements correspondent vraiment à leurs attentes. J'apprécie beaucoup cela, et je voulais que vous le sachiez.

Étant donné que je suis Québécois, le projet de loi C-77 m'intéresse au plus haut point. Au Québec, on a

[*Traduction*]

Si vous voulez vous assurer que le gouvernement va réagir rapidement lorsque les droits de quelqu'un ont été lésés, et lorsqu'il y a lieu de dédommager la victime, c'est justement ce que nous aimerions faire dans le cadre de ce projet de loi: prévoir un mécanisme à la fois simple et rapide qui permettra de protéger les droits de l'individu, au cas où la solution proposée ne lui satisferait pas.

M. Snarr: Comme le ministre vous l'a dit, les modifications proposées au projet de loi en matière d'indemnisation sont censées permettre de régler à l'amiable ce genre de problème. Mais on ne voudrait tout de même pas que ce genre de mécanisme continue de s'appliquer indéfiniment une fois la crise passée. Ainsi, le projet de loi permet au gouvernement, aux termes du paragraphe 47b), de:

> b) fixer le délai de présentation des demandes d'indemnisation;

Mais le mécanisme ou mode d'indemnisation prévu dans ce projet de loi ne nuit nullement aux droits d'un particulier d'interjeter appel en vertu de la Loi sur la responsabilité de la Couronne, à moins que celui-ci ait accepté l'indemnisation offerte précédemment. Mais qu'il se soit ou non prévalu des possibilités que lui offre ce projet de loi, il aurait toujours un droit d'appel grâce à la Loi sur la responsabilité de la Couronne, même si sa demande n'avait pas été présentée à temps.

M. Beatty: Je pourrais peut-être vous indiquer aussi qu'une des modifications importantes qu'on voit dans ces amendements concerne les termes employés, et plutôt que de parler des conditions dans lesquelles l'indemnisation serait payable, comme le fait le projet de loi actuellement, nous allons parler plutôt des circonstances, pour que ce soit plus direct.

Mr. Ferland: I must say that as Minister of National Defence, you are guiding Bill C-77 through this whole process somewhat like the chief executive officer of a private corporation, who knows that his subsidiaries have been asking questions, and thus, when he comes before the executive committee, says: We intended to do something about this, but the various subsidiaries proposed amendments to us, and so I am laying them before you today. I find it interesting that you are tabling amendments today that seem to meet the expectations of the provinces and the various players who have been consulted over the past eight months. It is certainly true that I do not have much experience as a Member of Parliament—indeed, I may even be the youngest one around the table—but I do like to get an idea of the general tone of a bill as quickly as possible. I think that by tabling your amendments today, you are giving us a lot more time to analyse them, so that we can put pertinent questions to our future witnesses and determine whether they do indeed meet their expectations. I really appreciate what you have done, and I wanted you to know it.

Being a Quebecker, I am particularly interested in Bill C-77. In Quebec, we have seen all sorts of laws—the

[*Text*]

connu toutes sortes de lois, par exemple la Loi du cadenas. Je suis un peu jeune pour me souvenir de la Loi du cadenas, mais je sais que c'était une loi provinciale. On a connu la Loi sur les mesures de guerre et tous les problèmes qu'elle a pu entraîner. Remontons 17 ans en arrière. C'est à peu près l'âge de mon fils; il est né le 12 octobre, pendant une grève des médecins au Québec. Je peux vous dire qu'on a vécu toutes sortes de choses en même temps. Donc, on est assez sensibilisés à ces problèmes de mesures d'urgence et de crise.

D'une part, j'apprécie que vous ayez défini les termes «crise», «sinistre» et «urgence». Vous avez répondu à mes attentes, car c'est un des problèmes que j'ai soulevés. Je voulais m'assurer qu'on s'entende bien sur les termes utilisés, et vous avez répondu à cette question.

En ce qui concerne l'ensemble du projet de loi, vous dites que vous allez tenter de préciser que les pouvoirs de la partie III ne vont pas jusqu'à la censure. Donc, disons que dans le cas d'une petite crise, on ne parle pas de censure. Mais supposons qu'il y a une crise internationale, par exemple une guerre. Je présume que le projet de loi permettra au gouvernement de censurer l'information à ce moment-là, mais uniquement dans le cas d'une crise très grave comme une guerre, alors que le pays entier est impliqué dans un conflit. Est-ce bien ce que je dois comprendre?

• 1640

M. Beatty: Vous avez raison.

M. Ferland: À la page 1 du texte français, dans la définition, vous parlez de «crise nationale» et ensuite de «sinistre». Je pense que vous voulez vraiment clarifier la situation afin de faire la distinction entre une crise et un sinistre, par exemple une tornade ou un ouragan. Est-ce bien ce que je dois saisir de cette définition? D'accord.

Aux alinéas 47d) et 47j), on parle de règlements. J'ai travaillé longtemps dans l'entreprise privée, et je sais que souvent, lorsqu'un gouvernement adopte une loi, la réglementation qui la suit doit, en principe, être conforme à l'esprit de la loi, mais est très souvent plus exigeante que l'esprit de la loi. En tant que maire de municipalité, j'ai déjà plaidé sur certains règlements provinciaux par rapport à des lois provinciales, et je sais que ce n'est pas facile.

Qui va définir la réglementation prévue à l'article 47? À l'article 47, on dit ceci:

> d) déterminer les méthodes et critères d'évaluation des dommages corporels ou matériels susceptibles de justifier une indemnisation;
>
> j) prévoir, d'une manière absolue ou conditionnelle, que des indemnités ne pourront être versées à des catégories de personnes ou pour des catégories de dommages corporels ou matériels;

[*Translation*]

padlock law, for instance. I am perhaps a little young to recall much about the padlock law, but I do know it was a provincial statute. We also experienced the War Measures Act and all the problems that flowed from it. Let us just go back 17 years. That is about how old my son is; he was born October 12, during a doctors' strike in Quebec. I can tell you we experienced a lot of things simultaneously. Consequently, we are quite sensitive to the problems associated with these kinds of emergency measures.

On the one hand, I appreciate the fact that you have defined the terms "emergency" and "public welfare emergency". Here you have certainly met my expectations, because that was precisely one of the problems I raised. I wanted to be certain we had the same understanding of the terms used, and indeed you have already answered that question.

With respect to the bill as a whole, you say that you are going to attempt to make it clear that the powers in Part III do not extend to censorship. So I suppose in the case of a minor emergency we would not be talking about censorship. But suppose we were faced with an international emergency, such as a war. I presume the bill would allow the government to censor information in such circumstances, but only in the case of a very serious emergency such as a war, when the entire country is involved in a conflict. Is that correct?

Mr. Beatty: Yes, you are correct.

Mr. Ferland: On page 1 of the bill, under Definitions, you use the terms "national emergency" and "public welfare emergency". It is my belief that you are seriously attempting to clarify matters, in order to distinguish between an emergency and a public welfare emergency, such as a tornado or hurricane. Is that right? Fine.

In subclauses 47(d) and 47(j), reference is made to regulations. I worked in private enterprise for a long time, and I know that very often when a government passes a law, the regulations that follow are supposed to be consistent with the spirit of the legislation, but in fact are very often more demanding than the spirit of the legislation alone would seem to justify. As the mayor of a municipality, I had to argue our case more than once with respect to provincial regulations flowing from provincial statutes, and I know that it is not always easy.

Who is going to define the regulations referred to in clause 47? Subclauses 47(d) and (j) read as follows:

> (d) prescribing the methods and criteria to be used in assessing any loss, injury or damage for which compensation may be paid;
>
> (j) excluding, absolutely or conditionally, any class of person or of loss, injury or damage from the persons to whom, or the loss, injury or damage for which, compensation may be paid;

[*Texte*]

M. Beatty: Le gouverneur en conseil.

M. Ferland: Est-ce que le gouverneur en conseil va également consulter les provinces? On peut réglementer à un moment donné et remettre en question certains articles de la loi. Je parle ici des dommages corporels et des réclamations. Je n'ai pas eu le temps de lire tous vos amendements, mais lorsqu'on a un projet de loi, il y a toujours une réglementation. Est-ce qu'il y aura une réglementation pour chacune des parties de la loi? S'il y en a une pour chacune des parties de la loi, est-ce qu'elle sera faite dans le même esprit qui a toujours présidé à la préparation du projet de loi C-77, c'est-à-dire dans un esprit de consultation avec tous les intervenants?

M. Beatty: Oui, il faut le faire selon la loi.

M. Snarr: Les amendements que le ministre a proposés aujourd'hui impliquent plus que de la consultation. On demande la concertation entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux.

M. Beatty: Tous ces règlements seront assujettis à la surveillance du Parlement, par exemple à la surveillance du Comité de l'examen réglementaire.

We want to ensure there is a very close review by Members of Parliament of all regulations arising out of this bill. We will ensure they are tabled and made available and scrutinized by the committee. In cases where regulations in some way infringe upon rights of individuals or where there is a policy concern, Parliament will have the ability to strike down regulations. In any case, they must be tabled.

M. Ferland: Pour bien comprendre l'esprit de la loi, si on se retrouvait dans une situation analogue à celle qu'on a connue au Québec il y a 18 ans, en octobre 1970, quelle différence y aurait-il entre l'ancienne Loi sur les mesures de guerre et ce projet de loi C-77?

Mr. Beatty: A vital difference. . . and this is the point I think Members of Parliament should keep in mind at all times. In my view the October 1970 crisis is a blot upon our national conscience. We had crimes created retroactively. We had the burden of proof being shifted to the individual to prove that he did not belong to a banned group. If an individual had attended a meeting, the onus was on him to prove he was not a member. How can you prove you do not belong to a group?

We are going to rely upon the powers of the Criminal Code as opposed to relying on special powers within the act, wherever possible. The bill does not create new criminal offences. It gives far better protections to individuals. It will be subject to the provisions of the Charter of Rights and Freedoms. It will also be subjected to far better scrutiny by Parliament. It will be required to put a declaration before Parliament within a specified period of time, which will have a double veto on it, so that if either the House of Commons or the Senate says that it believes that an invocation of an emergency was

[*Traduction*]

Mr. Beatty: The Governor in Council.

Mr. Ferland: Will the Governor in Council also be consulting the provinces? At some point we may set regulations and call into question some sections of the Act. Here I refer to injury or claims. I have not had the time to read all of your amendments, but a bill is always accompanied by regulations. Will regulations be set for each part of the legislation? And if so, will it be done in the same spirit that has always prevailed in the course of Bill C-77's preparation, in other words in consultation with all the major players?

Mr. Beatty: Yes, the legislation requires us to do that.

Mr. Snarr: The amendments that the Minister is tabling today imply more than just consultation. We are asking that there be dialogue between the federal government and the provincial governments.

Mr. Beatty: All these regulations will be subject to parliamentary review, for instance, by the Standing Joint Committee on Regulatory Scrutiny.

Nous voulons d'ailleurs nous assurer que les députés pourront étudier de très près tous les règlements découlant de ce projet de loi. Il nous incombera de nous assurer qu'ils sont déposés et examinés par votre Comité. S'il arrive qu'un règlement laisse les droits individuels d'une manière ou d'une autre, ou si vous avez des doutes en ce qui concerne la politique proposée, le Parlement aura le pouvoir de rejeter les règlements. Quoi qu'il en soit, il faut qu'ils soient déposés.

Mr. Ferland: Just so that I can get an understanding of the spirit of the legislation, if we were to be faced with a situation analogous to the one we experienced in Quebec 18 years ago, in October of 1970, what difference would there be between the former War Measures Act and Bill C-77?

M. Beatty: Eh bien, une différence fondamentale. . . et il convient d'ailleurs que les députés se le rappellent à tout moment. Pour moi, la crise d'octobre 1970 est une tache à notre conscience nationale. Nous avons créé des crimes rétroactivement. Nous avons rejeté sur l'individu la responsabilité de prouver qu'il n'était pas membre d'un groupe interdit. S'il avait assisté à une réunion, c'était à lui de prouver qu'il n'en était pas membre. Comment peut-on prouver qu'on n'est pas membre d'un groupe?

Pour notre part, nous allons, dans la mesure du possible, faire appel aux pouvoirs prévus dans le Code criminel, plutôt qu'aux pouvoirs extraordinaires prévus dans ce projet de loi. Ce projet de loi ne crée pas de nouveaux délits. Par contre, il offre beaucoup plus de garantis aux particuliers. Il sera d'ailleurs assujetti aux dispositions de la Charte des droits et libertés, sans parler du droit de regard que le Parlement pourra exercer dans une plus grande mesure. Ainsi, le gouvernement devra soumettre au Parlement sa déclaration d'état d'urgence, et ce, dans un délai prescrit; le Parlement pourra exercer un

[*Text*]

not justified, either one can strike it down. Both houses would have to approve its continuance.

• 1645

A specified number of members can trigger a motion to strike down or to disallow the emergency at a later date. All of the regulations arising out of the bill will have to be submitted to parliamentary scrutiny. We are, with the amendments that we are making today, giving the courts the power to look at whether the Governor in Council had appropriate reason to believe that an emergency existed to ensure that these powers could not be frivolously used. We will not be suspending the right to habeas corpus.

If this legislation had been in place in October 1970, many of the abuses that took place with a knock on the door in the middle of the night simply would not have taken place, and many of the concerns that have been expressed by groups such as Japanese Canadians about their treatment in World War II could have been properly addressed.

It is a piece of legislation that respects the needs of government to protect the integrity of the country in an emergency and also recognizes the fact that even in time of emergency citizens have basic rights that may not be taken away, and that must be respected.

Mr. Blackburn (Brant): I have one or two questions to do with parliamentary supervision. Have you made any substantive changes to those sections?

Mr. Beatty: We have so many layers of parliamentary scrutiny on the bill as it is now that one could only strip it away. Mr. Kaplan now holds the post that I once held as co-chairman of the Standing Joint Committee on Regulatory Scrutiny. When the bill was tabled in the press conference, he dismissed the parliamentary scrutiny as meaningless. The "regs and stats" committee for years, certainly when I was chairman and since, has taken the position that it is high time that there was adequate parliamentary scrutiny, that statuatory instruments should be made available to parliament, that they should be properly looked at, and that they should have the power to disallow regulations if necessary.

In addition to the provisions we have written in to give the courts the ability to strike down improper government actions, we have also built in the requirement that both Houses of Parliament vote to support the government in the invocation of an emergency.

Secondly, we have put in the provision that at any time a specified number of Members of Parliament could put a motion to strike down the emergency if they changed their minds on that.

Thirdly, the committee can review all of the regulations and make recommendations on striking down those regulations. Even in cases where regulations, for reasons of national security, may not be published, those

[*Translation*]

double veto, en ce sens que la Chambre des communes ou le Sénat pourra abroger la déclaration s'ils estiment qu'elle n'est pas justifiée. De plus, les deux chambres devront approuver la prorogation de la déclaration.

S'ils sont en nombre suffisant, les députés peuvent proposer une motion visant à abroger ou à invalider la déclaration d'état d'urgence. Tous les règlements afférents au projet de loi devront être soumis au Parlement. Avec les amendements que nous vous proposons aujourd'hui, nous donnons aux tribunaux le pouvoir de vérifier la validité de la décision prise par le gouverneur en conseil de déclarer l'état d'urgence, de sorte que ce pouvoir ne pourra pas être exercé de façon futile. Nous ne suspendrons pas le droit à l'habeas corpus.

Si la loi avait été en vigueur en octobre 1970, on aurait évité bon nombre des abus qui se sont produits, lorsque des gens ont été arrêtés en plein milieu de la nuit. De plus, ce projet de loi aurait facilité la réparation de l'injustice que les Canadiens d'origine japonaise estiment avoir subie pendant la Seconde Guerre mondiale.

Ce projet de loi tient compte de la nécessité, pour le gouvernement, de protéger la sécurité du pays en cas d'urgence et tient compte également des droits fondamentaux des citoyens qui, en cas d'urgence, ne doivent pas être bafoués.

M. Blackburn (Brant): J'aimerais poser une ou deux questions au sujet du droit de regard du Parlement. Avez-vous apporté des changements importants à ces articles?

M. Beatty: Il y a beaucoup de paliers auxquels le Parlement peut exercer son droit de regard sur le projet de loi. M. Kaplan occupe le poste que j'ai moi-même occupé, à savoir de coprésident du Comité mixte sur les textes règlementaires. Lorsque le projet de loi a été présenté, M. Kaplan a déclaré, en conférence de presse, que ce droit de regard du Parlement n'avait aucune valeur. Or, le Comité des règlements a toujours estimé, tout au moins pendant que j'en étais le président, qu'il était grand temps que le Parlement puisse exercer plus adéquatement son droit de regard, que les textes règlementaires soient soumis au Parlement et qu'ils soient examinés adéquatement et, le cas échéant, invalidés.

Outre les dispositions qui permettent aux tribunaux d'invalider toute action du gouvernement, le projet de loi exige également que la décision prise par le gouvernement de déclarer l'état d'urgence soit approuvée par les deux Chambres du Parlement.

Deuxièmement, il est prévu qu'un certain nombre de députés peuvent déposer une motion invalidant la déclaration de l'état d'urgence, si ces députés changent d'avis par la suite.

Troisièmement, le comité pourra examiner tous les règlements pertinents et même recommander l'abrogation de certains d'entre eux. Même si, pour protéger la sécurité nationale, certains règlements ne peuvent pas être publiés,

[*Texte*]

regulations will be going to committee, and the commmittee will have the right to nullify the regulations. So there will be a degree of parliamentary scrutiny here that is probably unprecedented in any legislation of this scope in the history of Canada.

Mr. Blackburn (Brant): Can the Senate act alone in striking down an emergency?

Mr. Beatty: Yes.

Mr. Blackburn (Brant): The reason I put that—it has been a while since I looked at that part of the bill—is that the Senate is not an elected body. It is in fact a very archaic institution around here, and may indeed be reformed. However, we cannot go on that assumption. If it is reformed, it probably will take several years. While I agree with the spirit and the intent of your bill with respect to several aspects of parliamentary oversight and parliamentary supervision, it seems to me that to give a non-elected and hence unrepresentative body such as the Senate that much power could be counterproductive. I do not disagree with your reference to the House because we are directly responsible to people and to voters. But the Senate is not.

• 1650

Mr. Beatty: I smile because my view of the Senate some days is not much more charitable than yours. What I wanted to do was to build in... because we are dealing with the civil liberties of Canadians. The Senate will have the power to strike down the state of emergency if they believe it is not warranted. In other words, it is a protection we are building in for civil liberties.

There is an irony to it, I suppose, that an unelected assembly would have the ability, on the grounds that the government had infringed in some way on civil liberties or had acted frivolously, to strike down a state of emergency. I think that double veto, where either the House of Commons or the Senate, either in concert or unilaterally, could strike down a state of emergency, gives that extra level of comfort to Canadians.

One of the concerns I have about Parliament is that when you most need Members of Parliament to speak up in favour of civil liberties, they are often nowhere to be found. That is why we built in the provision for the courts. It is often unpopular to speak out in defence of people whose rights are being taken away.

The one advantage the Senate has in this regard is that they are able to remove themselves one step from considerations of what the public temper is at the time and to look at questions of principle related to whether in fact an action is justified.

Mr. Blackburn (Brant): I hope you are not using this as a justification for holding onto the Senate in its present form. I say that half seriously. I get your point.

[*Traduction*]

ils seront quand même soumis au comité qui aura le droit de les invalider. Le Parlement disposera donc d'un droit de regard à mon avis sans précédent vis-à-vis de ce projet de loi.

M. Blackburn (Brant): Le Sénat peut-il, à lui seul, invalider une déclaration d'état d'urgence?

M. Beatty: Oui.

M. Blackburn (Brant): Je vous pose cette question parce que les sénateurs ne sont pas élus. En fait, le Sénat est une institution plutôt archaïque, qui a besoin d'être réformé. Quoiqu'il en soit, on ne peut pas attendre qu'il le soit car cela risque de prendre plusieurs années. Je suis d'accord avec vous en ce qui concerne la nécessité de donner au Parlement un droit de regard sur ce projet de loi, mais je crains que donner autant de pouvoir à un organisme non élu, et partant non représentatif, soit contre-indiqué. Vous avez raison de donner ce pouvoir à la Chambre des communes, car les députés sont directement responsables de leurs actes auprès de leurs électeurs. Mais ce n'est pas le cas des sénateurs.

M. Beatty: Je souris parce qu'il m'arrive parfois d'être aussi peu charitable que vous à l'égard du Sénat. Je voulais inclure dans ce projet de loi... il s'agit de protéger les libertés civiles des Canadiens. Le Sénat aura le pouvoir d'invalider une déclaration d'état d'urgence s'il estime qu'elle n'est pas justifiée. En d'autres termes, c'est une protection supplémentaire pour les libertés civiles des Canadiens.

Il est peut-être ironique qu'une assemblée non élue ait le pouvoir d'invalider une déclaration d'état d'urgence en prétextant que le gouvernement a bafoué certaines libertés civiles ou qu'il a agi de façon négligente. À mon avis, ce double veto, qu'il soit exercé par la Chambre des communes ou le Sénat, par l'un ou l'autre ou par les deux, devrait rassurer encore davantage les Canadiens.

Il y a une chose qui me préoccupe dans la vie parlementaire. C'est lorsqu'on en a le plus besoin qu'on n'arrive pas à trouver des députés pour défendre publiquement le respect des libertés civiles. C'est la raison pour laquelle nous avons inclus cette disposition de recours aux tribunaux. Il est souvent impopulaire de se porter publiquement à la défense de ceux dont les droits ont été bafoués.

À cet égard, le Sénat présente un avantage car ses membres peuvent rester indifférents à l'opinion publique et s'intéresser davantage à des questions de principe pour déterminer si une action donnée est justifiée.

M. Blackburn (Brant): J'espère que vous ne vous servez pas de cet argument pour justifier le maintien du Sénat dans sa forme actuelle. Je ne plaisante qu'à moitié, car je comprends ce que vous voulez dire.

[*Text*]

Mr. Beatty: It is an extra protection for civil liberties. It circumscribes just that much more the ability of the government to act frivolously in the removal of people's basic civil liberties.

Mr. Blackburn (Brant): Could the courts not do this just as—

Mr. Beatty: The courts will too.

Mr. Blackburn (Brant): We both have the same ability.

Mr. Beatty: Not on the basis of policy. Parliament has on the basis of policy. If the courts, for example, believe the Governor in Council did not have reasonable grounds for saying an emergency existed, we could be taken to court and the court could strike down the invocation of an emergency.

If the courts also felt at any time that provisions of any of the regulations under the act infringed against the provisions of the Charter, were for example not demonstrably acceptable in a free and democratic society, the courts could strike them down.

When it comes down to a question of policy, do we believe it is politically desirable at this point to have an emergency? That is something politicians in the Senate and the House of Commons, as opposed to the courts, should be deciding.

Mr. Forrestall: I just wonder how an action is started with the courts.

Mr. Beatty: By application.

Mr. Snarr: I would think it would have to be by an individual.

Mr. Forrestall: An application by an individual. That individual could presumably be the government itself.

Mr. Beatty: I supposed we could seek a reference from the courts, if we chose to do so.

Mr. Forrestall: What is the vehicle that brings the imposition of this to an immediate end?

Mr. Beatty: There are four ways: First, any declaration has a sunset provision on it; it expires after a specified period of time, written into the bill. Second, Parliament may at any time strike down a declaration of emergency. Third, the Governor in Council may itself declare the emergency no longer exists. Fourth, the courts may declare the Governor in Council did not have just cause in declaring an emergency.

What we have done is to build in so many layers of protection that we have really developed into a level unprecedented in any legislation I have seen here in 16 years. I felt it was justified to do because we are dealing with the most basic fundamental civil liberties of Canadians.

[*Translation*]

M. Beatty: Cela constitue une protection supplémentaire, puisqu'on empêche ici le gouvernement de décider, pour des motifs futiles, de restreindre ou de supprimer les libertés civiles fondamentales des citoyens.

M. Blackburn (Brant): Les tribunaux ne pourraient-ils pas tout simplement. . .

M. Beatty: Les tribunaux pourront aussi intervenir.

M. Blackburn (Brant): Le Parlement et l'appareil judiciaire en auront donc tous deux le pouvoir.

M. Beatty: Pas en ce qui concerne la politique. Le Parlement sera seul à exercer ce pouvoir à cet égard-là. Si, par exemple, les tribunaux estiment que le gouverneur en conseil n'avait pas de motifs raisonnables de déclarer un état d'urgence, ils pourraient invalider cette déclaration.

De même, si les tribunaux estiment que certaines dispositions des règlements afférents à la loi constituent une violation des dispositions de la Charte, ou qu'elles ne sont manifestement pas acceptables dans une société libre et démocratique, ils pourront les invalider.

Sur le plan politique, il s'agira de déterminer si, politiquement, il est souhaitable à ce moment-là de déclarer un état d'urgence. C'est donc une question à laquelle seuls peuvent répondre les membres du Sénat et de la Chambre des communes, et pas les tribunaux.

M. Forrestall: J'aimerais savoir comment on peut intenter des poursuites devant les tribunaux.

M. Beatty: En en faisant la demande.

M. Snarr: Il faudrait qu'un particulier en fasse la demande.

M. Forrestall: Bien. Je suppose que ce particulier pourrait aussi être le gouvernement.

M. Beatty: Oui, nous pourrions en saisir les tribunaux.

M. Forrestall: Par quel moyen peut-on mettre immédiatement un terme à la déclaration d'état d'urgence?

M. Beatty: Il y a quatre moyens: d'abord, toute déclaration d'état d'urgence comporte une clause de temporarisation; en d'autres termes, le bill prévoit que la déclaration doit expirer à une certaine date. Deuxièmement, le Parlement peut, à n'importe quel moment, invalider une déclaration d'état d'urgence. Troisièmement, le gouverneur en conseil peut lui-même déclarer que l'état d'urgence n'existe plus. Quatrièmement, les tribunaux peuvent décréter que le gouverneur en conseil n'avait pas de raison valable de déclarer l'état d'urgence.

Ce sont tous ces écrans de protection qui font de ce projet de loi un texte législatif dont je n'ai jamais vu le pareil depuis 16 ans que je suis ici. J'ai jugé bon de prévoir tous ces garde-fous parce qu'il s'agit de protéger les libertés civiles les plus fondamentales des citoyens.

[*Texte*]

Mr. Forrestall: Just so we understand, it remains, in my 30 years of public life, 23 here, Mr. Minister, the worst mistake I ever made in my life, and I will regret it as long as I live, too, having voted for the last round of this nonsense.

I just wanted to come back again to the area of compensation. Compensation is available, and I think has to be quite properly there. If in the event of an application to a competent authority, the court, it was found by that court that there was no. . . Presumably that court would be the Supreme Court and presumably there is some way to get to the Supreme Court because it is a national. . . I would think there is no court of jurisdiction within the provinces. If the court finds there is no emergency, what happens to the liability of the Crown in terms of compensation?

• 1655

Mr. Beatty: The Crown would be liable.

Mr. Forrestall: Nothing will interfere with that.

Mr. Beatty: No. It would be even more demonstrable, but the Crown was liable in a case where it frivolously declared a state of emergency and suspended people's rights.

M. Ferland: Mettons les choses au pire. Si jamais le Canada décrétait qu'il y a une situation de crise majeure au pays—par exemple, le pays risque d'être attaqué par une nation étrangère—, si je comprends bien, en vertu du projet de loi, un Canadien quelconque pourrait avoir recours aux tribunaux et demander à la Cour suprême si le gouverneur en conseil avait effectivement le droit de déclarer une situation d'urgence majeure au pays, et la Cour suprême pourrait décréter que le gouverneur en conseil n'avait pas le droit de le faire. Est-ce que le projet de loi va jusque-là?

M. Beatty: Oui, vous avez raison.

In the case of a war emergency, it would involve virtually any Canadian because the powers are so sweeping. It could bring a case to court. As Mr. Snarr says, somebody would have to demonstrate that he had some reason for being there. Presumably there would be no shortage of people prepared to do that, if the government frivolously declared a war emergency.

M. Ferland: J'essaie de penser un peu. Il semble que M. Churchill, pendant la dernière guerre, avait agi très rapidement. La situation était assez particulière, mais le Parlement avait entériné sa décision après coup, semble-t-il. Dans ce cas-ci, ce ne serait pas possible. En fait, ce sont les tribunaux qui trancheront la question, qui décideront si le gouverneur en conseil avait à décréter ou à ne pas décréter une situation de crise. Vous dites que c'est l'individu qui devra poursuivre la Couronne. C'est du moins ce que j'ai compris. Cela impliquerait des frais et, dans certains cas, l'individu n'aurait pas ou à peu près pas les moyens de poursuivre. Est-ce qu'on a prévu un

[*Traduction*]

M. Forrestall: Je suis dans la vie publique depuis 30 ans, dont 23 ici, à Ottawa, monsieur le ministre, et croyez-moi, la plus grave erreur que j'ai jamais faite et que je regretterai toujours, c'est d'avoir voté en faveur de la Loi sur les mesures de guerre.

J'aimerais maintenant revenir sur cette question de l'indemnisation. Le projet de loi contient plusieurs dispositions à cet égard, et j'estime que c'est tout à fait approprié. Si une demande était déposée devant les autorités appropriées, et si le tribunal décidait que. . . je présume qu'il s'agirait de la Cour suprême et je suppose qu'on y a accès puisque c'est une loi nationale. . . je présume qu'aucun tribunal dans les provinces ne pourrait se prononcer là-dessus. Si le tribunal décidait qu'il n'y avait pas de crise, quelle serait la responsabilité de la Couronne au niveau de l'indemnisation?

M. Beatty: Eh bien, la Couronne serait responsable.

M. Forrestall: Rien ne change donc cette responsabilité.

M. Beatty: Non. Elle serait encore plus facile à démontrer au cas où la Couronne aurait déclaré à la légère l'état d'urgence et suspendu les droits de la population.

Mr. Ferland: Let us try to imagine the worst possible scenario. If Canada were to declare that the country was facing a major emergency—for instance, there was the risk of an attack by a foreign nation—the bill, as I understand it, would afford a Canadian access to the courts to ask the Supreme Court of Canada whether the Governor in Council did, in fact, have the right to declare a state of emergency, and the Supreme Court of Canada could rule that the Governor in Council did not have that right. Does the bill go that far?

Mr. Beatty: Yes, it does.

Dans le cas d'une déclaration d'état de guerre, presque tous les canadiens seraient touchés, étant donné que les pouvoirs prévus dans le projet de loi sont très étendus. Cela pourrait donner lieu à des procès. Comme M. Snarr l'a mentionné, il incomberait à l'intéressé de prouver que les raisons de son opposition étaient fondées. Je présume d'ailleurs que bon nombre de gens serait prêts à prendre une telle mesure si le gouvernement déclarait sans raison un état de guerre.

Mr. Ferland: I am just thinking here. It seems Mr. Churchill acted very quickly in the last war. Circumstances were rather special, but Parliament ratified his decision after the fact, it would seem. In this case, such a thing would not be possible. In fact, it is the courts that will rule on such issues and decide whether the Governor in Council was justified or not in declaring an emergency. You say that it will be up to the individual to sue the Crown, at least that is my understanding. That would involve some expense, and in some cases an individual would not be able to afford to take such action. Does the bill provide any mechanism that would make

[*Text*]

mécanisme pour lui faciliter la tâche et l'encourager à faire reconnaître ses droits en cour même s'il n'a pas l'argent pour le faire? Est-ce que quelque chose de ce genre a été prévu?

M. Beatty: Il ne s'agit pas seulement des individus. Les provinces, les organismes et les individus peuvent le faire. Je pense qu'il n'y a aucune disposition spécifique prévoyant le paiement des frais des individus.

M. Snarr: C'est une question qui a été soulevée il y a quelques instants. Nous avons répondu que nous ferions un peu de recherche et que nous répondrions plus tard.

M. Ferland: Très bien. On reviendra plus tard à cette question.

Mr. Beatty: I suppose it would be difficult to see a circumstance where such a grievous wrong was done that no organization would be prepared to support one individual out of 25 million Canadians who wanted to take the government to court and subsequently won his case. I suspect in a case like this the courts would probably award costs anyway, would they not?

• 1700

Mr. Snarr: I am no more of a lawyer than you are, sir.

Mr. Beatty: At our peril, we offer legal opinions on this. We will check and find out.

The Chairman: Thank you, Mr. Minister. We appreciate very much your coming to the meeting and giving us the benefit of your thoughts on the bill and the amendments.

Mr. Beatty: Legal opinions are free, Mr. Chairman.

The Chairman: I was just thinking this is why this committee gets along so well. I do not think there is a lawyer on the committee. They are a very unusual group.

Mr. Blackburn (Brant): There are an awful lot of teachers.

The Chairman: Thank you, Mr. Snarr, for your kind help. The next meeting will be at 11 a.m. Thursday in room 308.

Mr. Blackburn: On a point of order, Mr. Chairman, in light of the theme of this afternoon's discussions, I do not know how we can proceed at this point. There is a gentleman sitting behind me who represents the Canadian Bar Association. In his view it will take at least two weeks for them to put together a brief to respond to the very substantive changes that have been introduced today. I welcome those changes, and I think all committee members do. Is it fair to our witnesses to proceed on the original timetable? I submit to you and to the committee it is not fair.

[*Translation*]

his task easier and encourage him to have his rights recognized by a court, even if he cannot afford to take legal action? Is anything like this provided in the legislation?

Mr. Beatty: Yes, but not only in relation to individuals. Provinces, organizations and individuals may do so. I do not, however, believe there is any specific provision for the payment of individual expenses.

Mr. Snarr: That question was raised a few moments ago. We said at the time that we would do some research in this area and provide you with an answer at a later date.

Mr. Ferland: Fine. We will come back to that later.

M. Beatty: Je pense qu'on peut difficilement concevoir que des droits individuels puissent être à ce point bafoués qu'aucun organisme soit disposé à aider une personne, sur 25 millions de Canadiens, qui désirerait poursuivre le gouvernement, qui se défendrait et obtiendrait gain de cause. Dans un cas pareil, je présume que le gouvernement serait condamné aux dépens, n'est-ce pas?

M. Snarr: Je ne suis pas plus avocat que vous, monsieur le ministre.

M. Beatty: C'est à nos risques et périls, que nous nous prononçons sur des questions pareilles. Mais nous allons certainement nous renseigner.

Le président: Merci, monsieur le ministre. Nous apprécions beaucoup votre comparution et nous vous remercions de nous avoir fait part de vos opinions sur le projet de loi et les amendements.

M. Beatty: Les opinions sont gratuites, monsieur le président.

Le président: J'étais en train de me dire que c'est justement pourquoi ce comité fonctionne si bien. De tous les membres du Comité, je pense qu'il n'y a pas un seul avocat. C'est un groupe peu commun.

M. Blackburn (Brant): Il y a un grand nombre d'enseignants.

Le président: Merci, monsieur Snarr, pour votre aide. La réunion suivante aura lieu jeudi à 11 heures, dans la pièce 308.

M. Blackburn: J'invoque le Règlement, monsieur le président. À la lumière de notre discussion cet après-midi, je vois mal comment nous pouvons poursuivre nos travaux. Il y a un monsieur assis derrière moi qui représente l'Association du Barreau canadien. Selon lui, il leur faudra au moins 15 jours pour préparer un mémoire sur les modifications très importantes qui ont été déposées aujourd'hui. J'appuie ces modifications, comme le font tous les membres du Comité, sans doute. Mais est-ce qu'on peut raisonnablement s'attendre à ce que nos témoins respectent l'échéancier original? À mon avis, ce n'est pas juste.

[*Texte*]

The Chairman: I would suggest we have our researchers write those amendments into the bill by Thursday morning. They are all steps in the right direction, but there are no drastic changes in direction that I can see. I think we could presume it. My first inclination was to try to get a bill rewritten completely so we could look at it to see if we could all agree to accept the amendments. I think we would be better off to look on them as ink amendments for the time being and to try for Thursday anyway. I think, if you look it over carefully, that is the way it will be. However, I am a creature of the committee. If you want to postpone it for some time, then that is the way it will have to be.

M. Ferland: Le ministre nous dit, et je n'ai pas de raison de douter de sa parole, qu'il a tenté de répondre aux attentes des différents intervenants dans le cadre de ses amendements. Je ne suis pas juriste, mais je présume qu'un juriste n'a sûrement pas besoin de trois semaines pour évaluer si un article de loi correspond à ses attentes ou aux recommandations qu'il a faites au ministre. Je ne tiens pas particulièrement à faire traîner trop longtemps ce projet de loi. Je ne veux pas qu'on l'adopte à la vapeur, mais j'aimerais bien qu'on puisse l'adopter dans un temps relativement court. Je pense que c'est un projet de loi très important que nous, au Québec, on attend depuis plusieurs années. Je ne tiens donc pas à ce qu'on prolonge indûment notre étude.

Les amendements que j'ai pu lire me semblent assez clairs. Si je puis les comprendre moi-même, je présume qu'un spécialiste du droit aurait encore beaucoup plus de facilité que moi à en comprendre le sens. S'il y a vraiment des problèmes, ces gens-là seront en mesure de nous le dire de vive voix, quitte à ce qu'on les fasse revenir plus tard s'il le faut. J'aimerais bien avoir leur première réaction à ces amendements le plus tôt possible.

Mr. Beatty: Mr. Chairman, if the committee would bear with my interfering in its scheduling, maybe I could make just a couple of points. First, your assessment of the amendments is correct; nothing in the amendments attacks the principles underlying the bill. The amendments respond to some of the concerns raised by various groups and individuals of matters of detail and clarify provisions of the bill.

For example, people had raised questions about whether or not, in the case of a postal strike, you could declare an emergency under this bill and then use a regulation issued by the Governor in Council to force postal workers back to work. It was never our intention to do that, and we are making it abundantly clear that in cases like this the legislation cannot be used for this.

[*Traduction*]

Le président: Je propose que nous demandions à nos attachés de recherche d'incorporer ces amendements au projet de loi pour la réunion de jeudi matin. Ce sont toutes des mesures positives, mais pour moi, elles ne comportent pas de modifications radicales. C'est du moins ce que nous pouvons présumer, d'après moi. Ma première idée était d'essayer de faire réviser le projet de loi afin que nous puissions tous l'étudier et déterminer si les amendements sont acceptables ou non. Mais maintenant je crois qu'il conviendrait mieux qu'on accepte que ces amendements viennent d'être déposés et qu'on essaie de se réunir jeudi quand même. Si vous les étudiez, c'est probablement ce que vous allez constater vous-mêmes. Mais j'accepterai bien sûr la volonté du Comité. Si vous voulez reporter un certain nombre de réunions, eh bien, c'est ce que nous allons faire.

Mr. Ferland: The Minister has told us—and I have no reason to doubt his word—that he has attempted to meet the expectations of the various people he consulted in the course of preparing these amendments. I am no law expert. But a legal expert surely does not require three weeks to determine whether a clause meets his expectations or is consistent with the recommendations he made to the Minister. I have no particular desire to drag on our consideration of this bill any longer than we have to. I am not suggesting that we steamroll it through, but I do think we should try and pass it in a relatively short period of time. As far as I am concerned, it is a very significant bill that we, as Quebeckers, have been waiting for for quite a number of years. So I do think we should not unduly prolong our consideration of the bill.

The amendments I have had a chance to read seem quite clear to me. If I am able to understand them, I presume a legal expert would have even less difficulty than I did. And if there really are problems with them, they will have an opportunity to say so when they appear before us, and if necessary, we can always invite them back again. But I would like to hear their first reaction to the amendments as soon as possible.

M. Beatty: Monsieur le président, si le Comité veut bien me permettre de m'ingérer un peu dans cette affaire d'échéancier, je voudrais soulever rapidement quelques points. D'abord, votre évaluation des amendements est tout à fait juste; aucun de ces amendements ne nuit aux principes qui sous-tendent le projet de loi. Ils répondent à certaines des préoccupations soulevées par divers groupes et particuliers et clarifient certains articles du projet de loi.

Par exemple, certains se demandaient si, en cas de grève postale, il serait possible, aux termes de ce projet de loi, de déclarer un état de crise et de se servir ensuite d'un règlement émis par le gouverneur en conseil pour forcer les postiers à reprendre le travail. Cela n'a jamais été notre intention, et nous insistons sur le fait qu'on ne pourra avoir recours à cette loi en pareilles circonstances.

[*Text*]

• 1705

I think the substance of the amendments will be very welcome by groups and individuals who have made representations. They will find that the substance is consistent with the general thrust of the bill previously and simply clarifies or constrains it more.

The other point I would make is that counting back from the summer recess, we should be out of here by the end of June, I hope. Since October 1970, all three political parties have had a commitment in good faith made to Canadians to abolish the War Measures Act and to bring in new legislation and a period of calm designed to better protect the rights and liberties of individual Canadians. We have not kept faith with Canadians during that period. We deliberately tabled this bill at the end of June last year to give a period of calm where Canadians could look at the bill with the assurance that we would not attempt to push it through or rush it through in some way. We have all had representations from them.

There is still time for useful hearings by this committee to solicit the points of view of Canadians. The one thing I would plead with the committee to do is to keep in mind the fact that this bill will have to be reported out of committee, will have to be considered at report stage and third-reading stage in the House of Commons, and then will have to be sent to the Senate. We would like to have all the parliamentary consideration of the bill concluded in time for the bill to be proclaimed prior to breaking for the summer recess, so that we will have kept faith with Canadians with the commitment we made some 18 years ago to them.

Mr. Blackburn (Brant): I agree completely with what the Minister has just said. I have no intention whatever of deliberately dragging out the debate. My intervention a moment ago was on behalf of witnesses, not myself, although I would like to have about a week to go through this again myself. As I say, I do not know how long it took the Minister and his officials to draft those amendments and to study them, to think about them and then put them into print.

I am quite certain, Mr. Chairman, that these very reputable groups we have coming before us might just feel very upset, to put it mildly, that we are expecting to proceed on course beginning on Thursday. If that is my understanding—maybe I am wrong on that point—I would hope we would give them a reasonable length of time to rewrite their briefs, if that is what they feel they must do now. I do not think that two weeks is an inordinate length of time or delay in view of the fact that we have still quite a long time between now and the end of June.

I have no desire whatever to deliberately hold up this legislation. I am not speaking on behalf of the witnesses, but I think they would appreciate some time to reconsider their briefs. No doubt it took several weeks to prepare them in the first place.

[*Translation*]

Je pense que les groupes et particuliers qui ont présenté leurs doléances seront très satisfaits de ces amendements. Ils constateront qu'ils sont conformes aux objectifs généraux du projet de loi original et ne font que clarifier ce dernier, ou encore, limiter encore plus les pouvoirs qui y sont prévus.

L'autre point que je voulais soulever concerne le congé d'été; j'espère que nous ne serons plus là après la fin de juin. En octobre 1970, les trois partis politiques se sont engagés de bonne foi à abolir la Loi sur les mesures de guerre, à déposer un nouveau projet de loi et à créer une sorte de tranquillité qui permettrait de mieux protéger les droits et libertés des Canadiens individuels. Mais nous n'avons pas tenu parole pendant cette période. Nous avons fait exprès de déposer ce projet de loi à la fin de juin l'an dernier pour que les Canadiens puissent l'étudier calmement et à leur propre rythme, en sachant que nous n'essaierions pas de le faire adopter en vitesse. Ils nous ont tous présenté leurs doléances pendant cette période.

Votre comité a encore le temps de tenir des audiences fructueuses afin de connaître le point de vue de tous les Canadiens. Mais je demande que les membres du Comité se rappellent qu'il aura à faire rapport du projet de loi, après quoi, il y aura les étapes du rapport et de la troisième lecture à la Chambre des communes, et ensuite, le projet de loi sera envoyé au Sénat. Nous aimerions que l'examen du projet de loi soit terminé à temps pour qu'on puisse le proclamer avant l'intersession d'été, puisqu'ainsi nous aurons rempli l'engagement que nous avons pris envers tous les Canadiens il y a 18 ans.

M. Blackburn (Brant): Je suis entièrement d'accord avec le ministre. Je n'ai pas l'intention de prolonger à dessein le débat. Si j'ai fait cette remarque tout à l'heure, c'était pour les témoins, pas pour moi-même, même si j'aimerais moi-même avoir environ une semaine pour les étudier. Comme je vous l'ai déjà dit, je ne sais pas combien de temps il a fallu au ministre et à ses collaborateurs pour rédiger les amendements, les étudier, et ensuite les faire imprimer.

Mais je suis certain, monsieur le président, que ces groupes fort réputés qui vont comparaître devant nous ne seront peut-être pas très contents, pour ne pas dire plus, quand ils sauront que nos réunions commencent jeudi. C'est du moins ce que j'ai cru comprendre—et je me trompe peut-être—mais je pense qu'on devrait leur donner une période raisonnable pour modifier leur mémoire, s'ils estiment que c'est nécessaire. Je ne pense pas que ce serait trop grave de reporter de deux semaines nos audiences, étant donné qu'il nous reste encore pas mal de temps avant la fin de juin.

Mais je ne désire nullement retarder l'adoption de ce projet de loi. Bien que je ne parle pas pour les témoins, je pense qu'ils apprécieraient sans doute qu'on leur donne le temps de modifier peut-être leur mémoire. Je suppose qu'ils ont probablement déjà consacré plusieurs semaines à la préparation de leur mémoire.

[*Texte*]

M. Ferland: Je comprends qu'il ait fallu plusieurs semaines pour préparer les amendements. Cela fait près de huit mois que ce projet de loi a été déposé, et les gens du ministère ont dû analyser les mémoires et les recommandations qui leur avaient été présentés et traduire ces choses en termes juridiques. Cela a été fait au début du travail au Comité, et je l'apprécie.

J'aimerais que les gens nous disent assez rapidement si la façon dont on a traduit leurs recommandations en termes juridiques leur convient. Je pense qu'on devrait entendre jeudi la Ligue des droits et libertés et l'Association du Barreau canadien. Si ces organismes jugent que ces amendements ne sont pas suffisants ou qu'ils n'ont pas eu suffisamment de temps, ils nous le diront sans doute. On s'est donné un programme de travail et on devrait essayer de le respecter. Je répète que je ne veux pas bousculer le travail du Comité, mais les amendements me semblent très clairs. J'ai eu le temps, pendant notre petite réunion de cet après-midi, de comparer certaines recommandations du Québec et ce que je retrouvais dans le projet, et les deux semblaient concorder. Je passerai quelques heures ce soir, demain et après-demain à les analyser, mais je pense que les autres intervenants, surtout s'ils sont juristes, seront beaucoup mieux en mesure que moi d'interpréter les amendements.

• 1710

Mr. Forrestall: The Minister and the department have been kind enough to give us their suggestions. We do have them available. We do have a work schedule.

I sympathize with what Mr. Blackburn is saying. Some of the witnesses may have difficulty, particularly those who would appear early. As compromise, instead of two weeks, perhaps an additional week would be of benefit. I sense there is a desire to get on with it. I think as we go through the suggestions and reflect upon them, they will not seem so complex. I think I was overawed by the size of your documentation, Minister, more than the content itself.

Is there any help in the suggestion of meeting next Tuesday instead of Thursday?

The Chairman: I would like to suggest that the clerk phone the first three sets of witnesses to see if they can cope with this. We will have their answers tomorrow and I will let the committee know whether we can meet Thursday morning. Is that satisfactory?

Mr. Forrestall: It is a good compromise, Mr. Chairman. You are, as usual, an arbitrator of the first order.

The Chairman: The meeting is adjourned.

[*Traduction*]

Mr. Ferland: I understand why it took quite a few weeks to prepare the amendments. The bill was tabled almost eight months ago, and departmental officials had to analyse the briefs and recommendations sent to them and then translate all of that into legal language. All of that was done in time for our committee to begin its work, and I certainly appreciate that.

I would like these people to tell us fairly quickly whether they are satisfied or not with the way their recommendations have been expressed in legal terms. I do think we should hear from *La Ligue des droits et libertés* and the Canadian Bar Association on Thursday. If those organizations feel the amendments are inadequate or they have not had enough time to consider them, they will probably say so. We have established our own work schedule and we should try to stick to it. I repeat that I am not trying to hurry the committee, but the amendments do seem quite clear. In the course of our meeting this afternoon, I have had the time to compare some of Quebec's recommendations with those in the bill, and the two do seem to tally. I will spend a few hours tonight, tomorrow and the day after tomorrow reviewing them, but I think other speakers, especially if they are lawyers, will be better able to form an opinion on the amendments.

M. Forrestall: Le ministre et le ministère ont eu l'amabilité de nous faire part de leurs suggestions. Nous pouvons partir de là. Nous avons un programme de travail.

Je comprends le point de vue de M. Blackburn. Certains témoins auront peut-être des problèmes, surtout ceux qui comparaîtront en premier. En guise de compromis, il pourrait y avoir une semaine supplémentaire, au lieu de la quinzaine réclamée. Je crois déceler un désir d'aller de l'avant. Les suggestions qui ont été faites, au fur et à mesure où elles seront examinées, paraîtront moins complexes. L'ampleur de la documentation qui a été présentée fait plus peur que le contenu lui-même, monsieur le ministre.

Le fait de siéger mardi prochain plutôt que jeudi aiderait-il?

Le président: J'aimerais que le greffier téléphone aux trois premiers groupes de témoins afin de voir comment ils réagissent à cette suggestion. Nous aurons leurs réponses demain et nous pourrons indiquer au Comité si nous serons en mesure de siéger jeudi matin. D'accord?

M. Forrestall: C'est un bon compromis, monsieur le président. Comme d'habitude, vous vous révélez un arbitre de première classe.

Le président: La séance est levée.

Canada Post Postage paid
Postes Canada Port payé
Book rate
Tarif des livres
K1A 0S9
OTTAWA

If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnements et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESS

From Emergency Preparedness Canada:

Bill Snarr, Executive Director.

TÉMOIN

De Protection civile Canada:

Bill Snarr, directeur exécutif.

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 2

Thursday, February 25, 1988

Chairman: Allan McKinnon

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 2

Le jeudi 25 février 1988

Président: Allan McKinnon

Minutes of Proceedings and Evidence of the Legislative Committee on

BILL C-77

An Act to authorize the taking of special temporary measures to ensure safety and security during national emergencies and to amend other Acts in consequence thereof

Procès-verbaux et témoignages du Comité législatif sur le

PROJET DE LOI C-77

Loi visant à autoriser à titre temporaire des mesures extraordinaires de sécurité en situation de crise nationale et à modifier d'autres lois en conséquence

---

RESPECTING:

Order of Reference

CONCERNANT:

Ordre de renvoi

WITNESS:

(See back cover)

TÉMOIN:

(Voir à l'endos)

Second Session of the Thirty-third Parliament, 1986-87-88

Deuxième session de la trente-troisième législature, 1986-1987-1988

27695—1

LEGISLATIVE COMMITTEE ON BILL C-77

Chairman: Allan McKinnon

Members

Derek Blackburn
Bud Bradley
Patrick Crofton
Marc Ferland
Michael Forrestall
Robert Hicks
Len Hopkins—(7)

(Quorum 4)

Santosh Sirpaul
Clerk of the Committee

COMITÉ LÉGISLATIF SUR LE PROJET DE LOI C-77

Président: Allan McKinnon

Membres

Derek Blackburn
Bud Bradley
Patrick Crofton
Marc Ferland
Michael Forrestall
Robert Hicks
Len Hopkins—(7)

(Quorum 4)

Le greffier du Comité
Santosh Sirpaul

Published under authority of the Speaker of the
House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from the Canadian Government Publishing Center, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, FEBRUARY 25, 1988
(3)

[*Text*]

The Legislative Committee on Bill C-77, An Act to authorize the taking of special temporary measures to ensure safety and security during national emergencies and to amend other Acts in consequence thereof, met at 3:31 o'clock a.m. this day, in Room 308 West Block, the Chairman, Allan McKinnon, presiding.

Members of the Committee present: Derek Blackburn, Patrick Crofton, Marc Ferland and Len Hopkins.

In attendance: *From the Library of Parliament*: Philip Rosen and Helen Morrison, Research Officers.

Witness: *From the Canadian Bar Association*: Mr. Victor Paisley, Q.C., Chairman, Legislation and Law Reform Standing Committee.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference, dated Wednesday, November 18, 1987, concerning Bill C-77, An Act to authorize the taking of special temporary measures to ensure safety and security during national emergencies and to amend other Acts in consequence thereof (*see Minutes of Proceedings and Evidence, Tuesday, December 15, 1987, Issue No. 1*).

The Committee resumed consideration of Clause 2.

The witness made a statement and answered questions.

It was agreed,—That the brief submitted by the Canadian Bar Association be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence. (*See Appendix "C-77/1"*).

At 5:00 o'clock p.m., the Committee adjourned until 11:00 o'clock a.m. Tuesday, March 1, 1988.

Santosh Sirpaul

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 25 FÉVRIER 1988
(3)

[*Traduction*]

Le Comité législatif sur le projet de loi C-77, Loi visant à autoriser à titre temporaire des mesures extraordinaires de sécurité en situation de crise nationale et à modifier d'autres lois en conséquence, se réunit aujourd'hui à 15 h 31, dans la pièce 308 de l'Édifice de l'ouest, sous la présidence d'Allan McKinnon, (*président*).

Membres du Comité présents: Derek Blackburn, Partick Crofton, Marc Ferland et Len Hopkins.

Aussi présents: *De la Bibliothèque du Parlement*: Philip Rosen et Helen Morrison, attachés de recherche.

Témoin: *De l'Association canadienne du Barreau*: Maître Victor Paisley, c.r., président du Comité permanent de la législation et de la réforme des lois.

Le Comité examine de nouveau son ordre de renvoi du mercredi 18 novembre 1987 relatif au projet de loi C-77, Loi visant à autoriser à titre temporaire des mesures extraordinaires de sécurité en situation de crise nationale et à modifier d'autres lois en conséquence (*voir Procès-verbaux et témoignages du mardi 15 décembre 1987, fascicule no 1*).

Le Comité examine de nouveau l'article 2.

Le témoin fait une déclaration et répond aux questions.

Il est convenu,—Que le mémoire de l'Association canadienne du Barreau figure en appendice aux Procès-verbaux et témoignages d'aujourd'hui. (*Voir Appendice «C-77/1»*).

À 17 heures, le Comité s'ajourne jusqu'au mardi 1er mars 1988, à 11 heures.

Le greffier du Comité

Santosh Sirpaul

EVIDENCE

[*Recorded by Electronic Apparatus*]

[*Texte*]

Thursday, February 25, 1988

• 1531

The Chairman: Gentlemen, I see a quorum. As you are aware, we are starting our own by-laws to hear witnesses with a quorum of three. We are going to resume consideration of Bill C-77, An Act to authorize the taking of special temporary measures to ensure safety and security during national emergencies and to amend other Acts in consequence thereof. We will continue on clause 2 today and for several days to come, I expect.

Mr. Ferland: Mr. Chairman, I have a question.

On devait entendre ce matin les représentants de la Ligue des droits et libertés; la rencontre était prévue pour 11 heures. Pour quelle raison ce groupe ne s'est-il pas présenté?

The Chairman: Thank you. The reason the other group did not come is that they wanted time to try to understand the amendments that were tabled in the last meeting. They will be appearing later.

I would like to welcome Mr. Paisly, Q.C., the Chairman of the Canadian Bar Association's Legislation and Law Reform Committee, and Mr. Giokas, the Director of Legislation and Law Reform. Mr. Paisly, would you care to make an opening statement?

Mr. V. Paisly (Chairman, Legislation and Law Reform Committee, Canadian Bar Associaton): Yes. Thank you very much, Mr. Chairman.

• 1535

Mr. Chairman and members of the committee, following the introduction of Bill C-77, the Canadian Bar Association requested its national and provincial branch sections on administrative law, constitutional law, civil liberties and criminal justice to review and comment on the Emergencies Act bill after its introduction. The Legislation and Law Reform Committee of the Canadian Bar Association has prepared this submission, which represents the position of the Canadian Bar Association with respect to the Emergencies Act bill.

The Canadian Bar Association welcomes the government's initiative in seeking to replace the War Measures Act by legislation more appropriate for peacetime emergencies. We echo the remarks of the Hon. Minister, Perrin Beatty, whose statement to this committee on Tuesday has been provided to us. We share his view that the main concern is to equip the federal government with the instruments needed to provide for the safety and security of Canadians in time of serious

TÉMOIGNAGES

[*Enregistrement électronique*]

[*Traduction*]

Le jeudi 25 février 1988

Le président: Messieurs, je vois qu'il y a quorum. Comme vous le savez, nous allons commencer à entendre les témoins avec un quorum de trois membres selon le règlement que nous nous sommes donné. Nous allons reprendre l'examen du projet de loi C-77, Loi visant à autoriser à titre temporaire des mesures extraordinaires de sécurité en situation de crise nationale et à modifier d'autres lois en conséquence. Aujourd'hui et les jours à venir, nous allons poursuivre l'examen de l'article 2.

M. Ferland: Monsieur le président, j'ai une question à poser.

The representatives of *la Ligue des droits et libertés* were supposed to appear at 11 a.m. Why did this group not appear?

Le président: Merci. Si ce groupe n'est pas venu, c'est parce qu'il voulait se réserver du temps pour examiner les amendements déposés à l'occasion de notre dernière réunion. Il comparaîtra plus tard.

Je voudrais souhaiter la bienvenue à M. Paisly, C.R., président du comité de la législation et de la réforme du droit de l'Association du Barreau canadien, M. Giokas, directeur de la Législation et de la réforme. Monsieur Paisly, avez-vous une déclaration liminaire à nous faire?

M. V. Paisly (président, Comité de la législation et de la réforme du droit, Association du Barreau canadien): Oui. Merci beaucoup, monsieur le président.

Monsieur le président, membres du comité, à la suite de la présentation du projet de loi C-77, l'Association du barreau canadien a demandé à ses sections nationales et provinciales du droit administratif, du droit constitutionnel, des libertés civiles et du droit pénal d'examiner le projet de loi sur les mesures d'urgence et de dire ce qu'elles en pensaient. Le comité de la législation et de la réforme du droit de l'Association du barreau canadien a préparé ce mémoire, qui énonce la position de l'association en ce qui concerne le projet de loi sur les mesures d'urgence.

L'Association du barreau canadien approuve l'initiative que le gouvernement a prise pour remplacer la Loi sur les mesures de guerre par une loi plus appropriée pour faire face aux situations de crise en temps de paix. Nous sommes d'accord avec le ministre, M. Perrin Beatty, qui a fait mardi, devant le comité, une déclaration dont le texte nous a été communiqué. Nous sommes d'accord avec lui pour dire qu'il s'agit avant tout de doter le gouvernement fédéral des moyens nécessaires pour assurer la sécurité des

[*Texte*]

crisis, and at the same time to properly circumscribe and constrain those instruments to no more than what is absolutely necessary and to keep any infringement of fundamental rights and freedoms to the absolute minimum.

We have made 34 specific recommendations for amendment of the bill, which may be found at pages 59 to 65 of our brief. In general, it is our submission that the definitions of the various classes of emergencies need tightening up. The Minister's proposed amendment will go some way to meeting our concern in this regard, but our further discussion will show we still have serious concerns with respect to the definitions.

The failure to give the term "emergency" an objective definition makes it very difficult, if not impossible, either to mount a legal challenge or to permit Parliament to assess by any defined standard the purpose behind the reasons for the declaration of emergency.

The Canadian Bar Association would like to see a stronger assertion in the bill that the legislation is subject to the International Covenant on Civil and Political Rights.

We are concerned the powers given to the Governor in Council in a time of declared emergency are too sweeping. In keeping with our international commitments, this legislation should ensure that the extraordinary powers may be exercised only to the extent required by the exigencies of the emergency.

The requirement for consultation with or prior consent of the provinces in public welfare and public order emergencies could, in our view, impede the ability of the federal government to act in the national interest during these types of emergencies.

We are concerned the proposed legislation does not ensure adequate accountability of Cabinet to Parliament for its actions during an emergency.

Finally, in our view, the compensation provisions may not ensure fair or adequate compensation for legitimate claims.

The preamble to Bill C-77 provides that fulfillment of the obligation to provide for the safety and security of the individual, protection of the body politic, and preservation of the sovereignty, security and territorial integrity of the state may be seriously threatened by a national emergency. We note the Hon. Minister is prepared to move that definition from the preamble to the body of the act itself. Although this was our first concern, our concerns go somewhat farther than merely moving the definition from the preamble into the text.

[*Traduction*]

Canadiens en cas de crise grave et, en même temps, de limiter ces moyens à ceux qui sont absolument nécessaires et à empiéter au minimum sur les droits et les libertés fondamentaux.

Nous avons fait 34 recommandations proposant des modifications au projet de loi et ces recommandations figurent aux pages 59 à 65 de notre mémoire. De façon générale, nous estimons qu'il faudrait préciser davantage la définition des diverses catégories de situation de crise. L'amendement proposé par le ministre règle le problème dans une cetaine mesure, mais notre exposé vous montrera que nous continons à éprouver de sérieuses inquiétudes au sujet de ces définitions.

Étant donné que l'expression «situation de crise» n'est pas définie de façon objective, il est très difficile, voire impossible de contester devant les tribunaux les raisons justifiant la déclaration d'urgence ou de permettre au Parlement d'évaluer la validité de ces raisons en fonction de normes bien définies.

L'Association du barreau canadien voudrait qu'il soit stipulé plus clairement dans le projet de loi que la loi est assujettie à la Convention internationale sur les droits civils et politiques.

Nous estimons que le Gouverneur général est investi de pouvoirs trop larges en situation de crise. Conformément à nos engagements internationaux, cette loi devrait faire en sorte que ces pouvoirs extraordinaires ne puissent être exercés que dans la mesure où la situation d'urgence l'exige.

L'obligation de consulter les provinces ou d'obtenir leur consentement préalable au sujet des sinistres et des états d'urgence pourrait empêcher, selon nous, le gouvernement fédéral d'agir dans l'intérêt national en cas de crise de ce genre.

Le projet de loi n'oblige pas le Cabinet à rendre suffisamment compte de ses actes au Parlement en situation de crise.

Enfin, les dispositions relatives à l'indemnisation n'assurent peut-être pas, à notre avis, l'indemnisation adéquate des personnes lésées.

Le préambule du projet de loi C-77 indique qu'en cas de situation de crise nationale, l'État peut être sérieusement empêché d'assurer la sécurité des individus, de protéger les valeurs du corps politique et de garantir la souveraineté, la sécurité et l'intégrité territoriale du pays comme il en a l'obligation. Le ministre est disposé à déplacer cette définition afin qu'elle figure dans le corps du projet de loi plutôt que dans le préambule. Même s'il s'agissait là d'un de nos principaux sujets de préoccupation, nous estimons qu'il ne suffit pas de transférer la définition du préambule dans le corps du texte.

[*Text*]

• 1540

Our concern about the use of the preamble for definition purposes is that, as set out in the Interpretation Act, it says:

> The preamble of an enactment shall be read as a part thereof intended to assist in explaining its purpose and object.

In our view, the preamble may aid the interpretation of the statute, but Canada overrides specific provisions in the act itself. Rights not to be limited or abridged even in a declared emergency are sufficiently important that they should be set out in the body of the statute rather than in the preamble. Even if, as has been suggested, the effect of removing the substantial measures from the preamble to the text of the act were only symbolic, which in our view it would not be, the provision in the act for guidance for the Governor in Council at the critical time would justify this change. When orders and regulations are drafted in the heat of crisis, it is important to have specific criteria.

Canada is a state that is a party to the International Covenant on Civil and Political Rights and, as such, is obliged to ensure that its legislation conforms to article 4 of the covenant which identifies certain rights that must be respected even in times of national emergency.

Article 4 of the covenant provides that in times of public emergency threatening the life of a nation, the states that are party to the covenant may take measures derogating from their obligations to the extent strictly required by the exigencies of the situation provided that such measures are not inconsistent with their other obligations under international law and do not involve discrimination solely on the grounds of race, colour, sex, language, religion or social origin.

In addition the covenant provides protection for arbitrary deprivation of life, cruel treatment and punishment, slavery and servitude, punishment for crimes not existing in law when the acts were committed, and protects recognition of everyone as a person before the law and freedom of thought, conscience and religion respectively.

To date article 4 of the covenant has not been implemented by legislation. Therefore, while Canada may be obliged by international law to respect the covenant, the courts in Canada are without power to enforce it.

If it is the intention that this legislation should prevent the kind of treatment which, for example, Japanese Canadians experienced during the Second World War, it is submitted that at least the non-discrimination provisions of article 4 of the covenant should be explicitly set out in the act itself.

[*Translation*]

En ce qui concerne la présence de la définition dans le préambule, la Loi sur l'interprétation prévoit que:

> Le préambule d'un texte législatif en fait partie et sert à en expliquer la portée et l'objet.

À notre avis, le préambule peut faciliter l'interprétation de la loi, mais il ne peut pas primer sur les dispositions contenues dans le corps du texte. Les droits qui ne doivent pas être limités ou réduits, même dans une situation de crise, sont suffisamment importants pour être inscrits dans le corps du texte de loi plutôt que dans le préambule. Même si, comme certains l'ont laissé entendre, le fait de transférer les dispositions en question du préambule dans le corps du texte est purement symbolique, ce qui n'est pas le cas selon nous, ce changement se justifie pour la simple raison que la loi doit guider le gouverneur en conseil au moment critique. Lorsque vous devez formuler des ordonnances et des règlements en pleine crise, il est important d'avoir des critères précis sur lesquels se guider.

Le Canada est signataire de la Convention internationale sur les droits civils et politiques et, à ce titre, il a l'obligation de veiller à ce que sa législation se conforme à l'article 4 de la convention, qui désigne les droits qui doivent être respectés, même en temps de situation de crise nationale.

L'article 4 de la convention porte qu'en situation de crise menaçant un pays, les États signataires de la convention peuvent déroger à leurs obligations uniquement dans la mesure où les circonstances l'exigent, à la condition de ne pas déroger aux autres obligations que leur confère le droit international et de ne pas prendre des mesures discriminatoires fondées sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion ou l'origine sociale.

De plus, la convention assure une protection contre l'exécution arbitraire, les châtiments cruels, l'esclavage et la servitude, la punition d'un crime qui n'en était pas un aux yeux de la loi lorsqu'il a été commis et reconnaît que tout individu est une personne devant la loi et que sa liberté de pensée, de conscience et de religion doivent être respectées.

Jusqu'ici, l'article 4 de la convention n'a pas été enchâssé dans la loi. Par conséquent, même si le Canada a l'obligation de respecter la convention en vertu du droit international, les tribunaux canadiens n'ont pas le pouvoir de la faire appliquer.

Si le gouvernement désire que cette loi empêche que certaines personnes soient traitées comme les Canadiens d'origine japonaise, par exemple, l'ont été pendant la Seconde Guerre mondiale, il faudrait au moins inscrire explicitement dans la loi les dispositions de l'article 4 de la convention interdisant toute discrimination.

[*Texte*]

In our view the importance of the International Covenant on Civil and Political Rights cannot be too highly stressed. The possibility always exists under section 33 of the Charter to expressly override the rights and protections otherwise guaranteed elsewhere in the Charter. In such circumstances, however unlikely, the protections of the covenant would become all the more important and accordingly should be firmly established as a set of guiding principles.

In terms of the definition of national emergency set out in the preamble, as we have noted, the Minister proposes to move the definition to the body of the text. Our concerns go somewhat further than this amendment proposed.

In terms of the preamble of the bill we therefore propose that the reference to the Canadian Charter of Rights and Freedoms, the Canadian Bill of Rights and the International Covenant on Civil and Political Rights presently in the preamble be transferred to the body of the legislation and that the provisions of article 4 of the covenant be expressly implemented in the legislation by adding a section containing provisions similar to article 4.

I now turn to the definitions. We note that the term "emergency" is never adequately defined in the bill, either in the preamble or in the body of the text. To state that an emergency means an emergency and to list the possible causes is not adequate in our view. The circular nature of the wording is not helped in the case of public welfare and public order emergencies by requiring them to be so serious as to be a "national emergency", a term that is unacceptable and vague.

• 1545

The lack of definitional precision, coupled with the latitude given the Governor in Council to simply declare the existence of an emergency, fails to give adequate guidance to the Governor in Council as to the conditions that should exist before an emergency is declared and serves to preclude effective judicial review or objective parliamentary review of emergency declarations.

In our view, the term "emergency" should be defined in the bill with reference to the need for extraordinary powers. We propose the following definition: "emergency" would mean an urgent and critical situation of a temporary nature, in which government requires extraordinary powers to meet its fundamental obligations.

National emergency is defined in the preamble. Under that definition, a national emergency could exist simply because a situation is of such proportions or nature as to be beyond the power of a province to handle. In our view, an urgent and critical situation of a temporary nature that threatens the well-being of Canada, or is of such proportions or nature as to exceed the capacity or

[*Traduction*]

On ne saurait trop insister sur l'importance de la Convention internationle sur les droits civils et politiques. L'article 33 de la charte permet d'annuler les droits et les protections garantis dans les autres dispositions de la Charte des droits. En pareil cas, même si c'est peu probable, les garanties offertes par la convention deviendraient d'autant plus importantes; il faudrait donc en faire des principes directeurs.

En ce qui concerne la définition de la situation de crise nationale donnée dans le préambule, comme nous l'avons signalé, le ministre propose de transférer cette définition dans le corps du texte. Cet amendement ne suffit pas à dissiper nos inquiétudes.

Pour ce qui est du préambule, nous proposons que la référence à la Charte canadienne des droits et libertés, à la Déclaration canadienne des droits ainsi qu'à la Convention internationale sur les droits civils et politiques, actuellement dans le préambule, soit transférée dans le corps du projet de loi, et que les dispositions de l'article 4 de la convention soit expressément stipulé dans le projet de loi par l'adjonction d'un article contenant des dispositions semblables à celles de l'article 4.

J'en arrive maintenant aux définitions. Nous remarquons que l'expression «situation de crise» n'est jamais défini de façon satisfaisante dans le projet de loi, que ce soit dans le préambule ou dans le corps du texte. Il ne suffit pas, selon nous, de dire qu'une situation de crise est une situation urgente et d'énumérer toutes les causes possibles et imaginables. Dans le cas des sinistres et des états d'urgence, on ne donne pas un sens plus précis à cette expression en disant que la crise doit prendre des proportions telles qu'elle constitue une «situation de crise nationale», car cela reste beaucoup trop vague.

L'absence de définitions précises, jointe à la latitude donnée au gouverneur en conseil de déclarer simplement l'existence d'une crise, n'indique pas suffisamment à celui-ci quelles conditions doivent être réunies avant qu'une crise puisse être déclarée et empêche tout examen parlementaire ou judiciaire objectif des déclarations de crise.

À notre sens, le terme «crise» devrait être défini dans le projet de loi en rapport avec la nécessité de pouvoirs d'exception. Nous proposons la définition suivante: «Situation de crise» signifie une situation urgente et critique, de nature temporaire, en vertu de laquelle le gouvernement requiert des pouvoirs extraordinaires afin de remplir ses obligations primordiales.

La situation de crise nationale est définie dans le préambule. Selon cette définition, une crise nationale pourrait être déclarée pour la seule raison qu'une situation atteindrait de telles proportions ou serait de telle nature qu'elle échapperait à la capacité d'intervention des provinces. À notre sens, une situation urgente et critique de nature temporaire qui menacerait le bien-être du

[*Text*]

authority of a province to deal with it, should not be a basis for invoking emergency powers. We note the disjunctive term "or" and are concerned as to the effect that has on the definition.

We are concerned here with a lack of definition, or precision in the definition. Our concern is really whether the definition of emergency in the bill will adequately serve to determine whether the circumstances exist that warrant the invocation of emergency powers.

In our submission, the term "national emergency" ought to be more carefully and precisely defined. Under the present definition, it is possible that threatening Canadian culture by allowing the massive importation of American television programming or magazine and periodical literature would be sufficient to warrant invocation of the act.

Mr. Blackburn (Brant): I agree. Hear, hear!

Mr. Paisly: As the present definition is worded, perhaps even the decision of a particular province to limit the protection of a particular natural resource, such that other provinces in Canada might suffer, might be grounds for invoking emergency powers.

In our view, an appropriate definition of national emergency would be drawn from the first paragraph of the present preamble and would specify that the urgent and critical situation be of such proportions or nature as to exceed the capacity or authority of a province to deal with it and that it endanger the fundamental obligations of government to ensure the safety and security of the individual, to protect the values of the body politic and to preserve the sovereignty, security and territorial integrity of the state. Nothing short of this should be considered to be a national emergency.

With respect to public order emergencies, in our submission, the definition contained in the Canadian Security Intelligence Service Act of threats to the security of Canada, which is incorporated into the definition of public order emergency, is vague and overly broad. The CSIS Act definition has itself been the subject of much criticism on this score and in particular includes a very wide subsection, which is quoted on page 16 of our brief.

Subparagraph (b) of that definition refers to foreign-influenced activities within or relating to Canada that are detrimental to the interests of Canada. This paragraph is too broad and could conceivably include within its ambit mere corporate commercial activities of an international nature. Moreover, the use of the words "clandestine or deceptive" does not prevent such ordinary international and trade activities, for example, from falling within the scope of this definition. Most large-scale trade between nations involves secret dealing and resultant elaborate security precautions. Would an international trade deal

[*Translation*]

Canada, ou qui serait de telles proportions ou de telle nature qu'elle excéderait la capacité des provinces, n'est pas suffisante pour invoquer des pouvoirs d'urgence. La conjonction «ou» nous frappe particulièrement, et nous craignons les effets qu'elle entraîne sur la définition.

Nous nous inquiétons là encore du manque de précisions de la définition. Nous nous demandons si la définition de crise dans le projet de loi permettra de déterminer adéquatement s'il existe des circonstances justifiant l'invocation de pouvoirs d'urgence.

Selon nous, le terme «crise nationale» devrait être défini de façon plus soigneuse et précise. Dans la définition actuelle, il suffirait, pour pouvoir invoquer la loi, l'existence d'une menace contre la culture canadienne du seul fait de l'importation massive d'émissions de télévision américaines ou de magazines ou périodiques américains.

M. Blackburn (Brant): Je suis d'accord. Bravo!

M. Paisly: Selon la définition actuelle, peut-être même la décision d'une province particulière de limiter la production d'une ressource naturelle d'une manière préjudiciable aux autres provinces suffirait, pour invoquer les pouvoirs d'exception.

À notre sens, on pourrait tirer du premier paragraphe du préambule actuel une définition appropriée de la «crise nationale» en précisant qu'il doit s'agir d'une situation urgente et critique prenant de telles proportions et s'avérant de telle nature qu'elle excède la capacité et l'autorité d'une province à la traiter et qu'elle compromet les obligations primordiales du gouvernement, consistant à garantir la sureté et la sécurité de la personne, à protéger les valeurs afférentes au corps politique et à préserver la souveraineté, la sécurité et l'intégrité territoriales de l'État. Rien de ce qui ne répond pas à cette définition ne devrait être considéré comme une crise nationale.

En ce qui concerne maintenant les états d'urgence, à notre avis la définition de menace contre la sécurité du Canada contenue dans la Loi sur le service canadien du renseignement de sécurité qui a été reprise dans la définition de l'état d'urgence, est trop vague et trop large. La définition contenue dans la Loi sur le service de renseignement de sécurité a elle-même fait l'objet de maintes critiques sur ce plan et comporte notamment un paragraphe très flou, que nous citons à la page 16 de notre mémoire.

L'alinéa b) de cette définition fait état d'activités influencées par l'étranger qui touchent le Canada ou s'y déroulent et sont préjudiciables à ses intérêts. Ce paragraphe est trop flou et pourrait être invoqué à l'égard de simples activités commerciales de nature internationale. En outre, les termes «de nature clandestine ou trompeuse» n'empêchent pas de telles activités commerciales internationales ordinaires d'être visées par cette définition. La plupart des opérations commerciales de grande envergure entre pays supposent des négociations secrètes et donc des précautions très

[*Texte*]

between Japan and the United States, concluded in secret, designed to restrict Canadian exports to those countries, fall within this definition? These concerns remain alive, notwithstanding the proposed amendment of the definition of national emergency.

• 1550

Paragraph (c) from the CSIS Act definition refers to:

> activities within or relating to Canada directed toward or in support of acts of serious violence, for the purpose of achieving a political objective within Canada or a foreign state.

In our view, this is too wide in scope. Raising funds through legitimate means to aid, for example, Northern Ireland or the State of Israel or to support various liberation movements in communist-dominated countries such as Angola or Afghanistan, might be sufficient to trigger this definition—mere fundraising.

In our submission it would be far more appropriate to eliminate the reference to the CSIS Act definitions and to set out a definition using the term "threats to the security of Canada", only as it relates to emergencies.

We have proposed that the definition of public order emergencies be restricted to national emergencies arising from threats to the security of Canada, involving actual or potential loss of life or territory, or to those threats that would seriously inhibit the functioning of democratic institutions within Canada.

With respect to an international emergency, which we have set out in our text on page 18, this definition seems to deal with situations of apprehended war as well as political and economic threats, not only to the interest of Canada and its allies but also to any country of which the interests of Canada or its allies are involved. The ambit of this definition is too wide, especially when one considers that no guiding criteria are given with regard to what constitutes an ally.

I suppose one might consider the United States to be an ally in certain circumstances, perhaps Turkey in another. If Turkey and Greece invade one another, are they allies for this purpose? There is little in this act that would guide the Governor in Council to determine who is or is not an ally for the purpose of the emergencies act.

It is unclear what level of political, economic or security interest must be involved before this definition is triggered. What would happen if, under this act, a Vietnamese patrol boat fired at a United States destroyer in the Gulf of Tonkin? How would this definition serve to guide Parliament in order to determine whether or not to decide on those facts that an international emergency existed or did not?

[*Traduction*]

élaborées pour en assurer la confidentialité. Est-ce qu'une entente internationale entre le Japon et les États-Unis, qui serait conclue secrètement, et qui viserait à restreindre les exportations canadiennes vers ces pays, serait couverte par cette définition? Ces préoccupations subsistent en dépit de l'amendement proposé à la définition de crise nationale.

L'alinéa c) de la définition de la Loi sur le service canadien de renseignements de sécurité se lit comme suit:

> les activités qui touchent le Canada où s'y déroulent et visent à favoriser l'usage de la violence grave ou de menaces de violence auprès des personnes ou des biens dans le but d'atteindre un objectif politique au Canada ou dans un État étranger.

À notre sens, cela à une portée trop large. Par exemple, la collecte de fonds par des moyens légitimes pour aider, par exemple l'Irlande du nord ou Israel, ou pour financer divers mouvements de libération de pays sous domination communiste, comme l'Angola ou l'Afghanistan, serait couverte par cette définition—la simple collecte de fonds.

À notre sens, il faudrait supprimer la référence aux définitions de la Loi sur le service de renseignements de sécurité et en donner une qui fasse intervenir la notion de «menaces contre la sécurité du Canada», uniquement en rapport avec une situation de crise.

Nous proposons que l'état d'urgence soit restreint aux situations de crise nationale qui résultent de menaces contre la sécurité du Canada, engendrant des pertes actuelles ou éventuelles de vie ou de territoire, ou encore de menaces qui entraveraient gravement le fonctionnement des institutions démocratiques au sein du Canada.

En ce qui concerne la crise internationale, dont nous traitons à la page 18 de notre texte, cette définition semble couvrir des situations de guerre potentielles ainsi que les menaces d'ordre politique et économique, visant non seulement les intérêts du Canada et de ses alliés, mais également de tout pays avec lesquels le Canada ou ses alliés sont en rapport. Là encore la portée de la définition est trop large, surtout si l'on considère que nul critère directeur n'indique ce qu'est un allié.

Je suppose que l'on pourrait considérer les États-Unis comme un allié dans certaines circonstances, et la Turquie dans d'autres. Si la Turquie envahit la Grèce, ou la Grèce, la Turquie, où est l'allié? La loi donne peu d'indications qui guideraient le gouverneur en conseil lorsqu'il s'agit pour lui de déterminer qui est un allié aux fins de ce projet de loi.

Quel sorte d'intérêt politique, économique ou relatif à la sécurité doit être mis en jeu pour que cette définition joue? Que se passerait-il si une frégate de patrouille Vietnamienne ouvrait le feu sur un destroyer américain dans le golfe du Tonkin? De quelle manière cette définition pourrait-elle guider le Parlement lorsqu'il s'agit pour lui de déterminer si ces faits constituent une situation de crise internationale ou non?

[*Text*]

It is our submission that serious consideration should be given as to whether peril to allies or other countries is sufficient to justify restrictions on the rights of Canadians in Canada by the invocation of the Emergencies Act. The question here is not whether or not an incident imperils our allies to a greater or lesser degree, but rather whether the invocation of the Emergencies Act in Canada is justified.

In our submission there is little in the definition and the act itself that will guide the Governor in Council or Parliament in this respect. It must be kept in mind that under this bill the Governor in Council is given sweeping powers affecting the rights of Canadians during an international emergency.

It would seem as if Canadians are being asked under this definition to give up rights on the basis of an international situation, which may not yet exist, involving unknown disputants, concerning undetermined issues which may not be linked directly or indirectly with the continued existence of a free and democratic society in Canada. Accordingly, we recommend the scope of this definition be greatly restricted and limited to national emergencies.

We propose the following definition:

> International emergency means a national emergency involving Canada, and one or more other countries that arises from acts of intimidation, or coercion, or the real or imminent use of serious force or violence, and that directly or indirectly threatens the sovereignty, security or territorial integrity of Canada.

The definition of "war emergency" suffers from many of the defects of the preceding definition. The same comments that were made regarding international emergency apply with respect to the proposed definition of "war emergency". It is our submission that a distinction ought to be made between the powers necessary or when Canada is fighting a war abroad and those necessary when a war threatens Canadian territorial or political sovereignty.

In our view, it seems necessary that the basic political and legal rights of Canadians should be restricted on the basis of a war or armed conflict taking place far from Canadian shores, having only indirect impact on Canadians. Under the current definition, as we suggested, the Governor in Council could have declared a war emergency during the Vietnam conflict, which involved our ally, the United States of America.

• 1555

Many of the comments we have made at pages 24 and 25 of our brief have been met by the amendment proposed by the Minister. However, with respect to the power to direct the rendering of essential services, which commences in our brief at page 26, we submit that the

[*Translation*]

À notre avis, il faudrait réfléchir sérieusement à la question de savoir si un péril visant des alliés ou d'autres pays suffit pour justifier que l'on restreigne les droits des Canadiens au Canada, par l'invocation de la Loi sur les mesures d'urgence. La question ici n'est pas de savoir si tel ou tel incident met plus ou moins en péril les alliés, mais plutôt si l'invocation de la Loi sur les mesures d'urgence au Canada est justifiée.

Nous estimons que la définition et l'ensemble du projet de loi n'apportent guère de lignes directrices au gouverneur en conseil ou au Parlement à cet égard. N'oublions pas que cette mesure donne au gouverneur en conseil des pouvoirs énormes affectant les droits des Canadiens en cas de crise internationale.

Il semble que l'on demande aux Canadiens, par cette définition, de renoncer à leurs droits au nom d'une crise internationale potentielle, mettant en jeu des belligérants que l'on ne connaît pas et des sujets de conflits qui peuvent être ou ne pas être liés directement ou indirectement au maintien d'une société libre démocratique au Canada. Aussi nous recommandons que la portée de cette définition soit considérablement restreinte et limitée aux cas de crise nationale.

Nous proposons la définition suivante:

> Un état de crise internationale est une situation de crise nationale, engageant le Canada avec une ou plusieurs autres nations, qui résulte d'actes d'intimidation ou de coercition, ou de l'emploi réel ou imminent de force ou de violence, et qui menace directement ou indirectement la souveraineté, la sécurité ou l'intégrité territoriale du Canada.

La définition de l'«état de guerre» souffre des mêmes défauts que la définition précédente. Les mêmes remarques que nous avons faites au sujet de la crise internationale s'appliquent à l'état de guerre. À notre sens, il conviendrait de distinguer entre les pouvoirs nécessaires dans le cas où le Canada livrerait une guerre à l'étranger et ce qui s'impose si une guerre menace la souveraineté territoriale ou politique canadienne.

Il ne nous paraît pas nécessaire que les droits politiques et juridiques fondamentaux des Canadiens soient limités en cas de guerre ou de conflit armé se déroulant loin du Canada et n'exerçant qu'un impact indirect sur les Canadiens. Selon la définition actuelle, ainsi que nous le disions dans le mémoire, le gouverneur en conseil aurait pu déclarer l'état de guerre pendant le conflit du Vietnam, lequel ne mettait en jeu que notre allié, les États-Unis d'Amérique.

Un grand nombre des objections que nous énonçons aux pages 24 et 25 de notre mémoire ont été levées par l'amendement proposé par le ministre. Cependant, en ce qui concerne le pouvoir d'ordonner la fourniture de services essentiels, dont nous traitons à partir de la page

[*Texte*]

provision in this bill for the rendering of essential services is too broad for the following reasons.

There is no definition given to the term "essential". The duration of the service, which an individual may be compelled to provide, is not stated, nor is there a formula provided to determine it. There is no requirement to compensate the people thereby compelled to perform such services for the service actually rendered.

The proposed amendments partially resolve our concerns in this regard. But we note that under paragraph 47.(f) of the bill, which remains essentially untouched, classes of persons may be excluded from compensation. Accordingly, our concern in this regard remains alive notwithstanding the proposed amendment.

With respect to the power to regulate or prohibit travel, in our submission the ability to travel within Canada is so basic to our freedom that the justifying factors for its restriction ought to be set out.

We propose that the regulation-making power of the Governor in Council be restricted, where necessary, for the protection of the health and safety of individuals, when the regulation or prohibition of travel to, from, or within any specified area is required. We do not submit that health and safety be the only reason for restriction on travel during a public welfare emergency. There may be other justifying factors, which should be set out in the same way. Similarly in the case of public order emergencies, the subclauses should specify that the making of such regulations is for the purpose of maintaining order in a specified area.

With respect to the power to regulate or prohibit public assembly, in our submission it would be reasonable for Cabinet, in times of emergency, to have the power to regulate or prohibit public assembly of the type that will or is likely to lead to a public disorder. Cabinet should not have the power to prohibit peaceful demonstrations, for example, on Parliament Hill during an emergency. If such a prohibition is thought necessary, it should be a matter fully debated in Parliament before it becomes law.

In our submission the powers provided in the Criminal Code regarding unlawful assemblies and riots and the suppression of riots would, in most cases, afford sufficient protection of this aspect of public order. Accordingly, it should not be necessary to provide for special regulations under the Emergencies Act in this regard.

Our recommendation, therefore, is that the power to prohibit public assembly be restricted to permit the government to order the prohibition of only those public assemblies that may reasonably be expected to result in breaches of the peace.

Under power to authorize entry, search, and seizure, as a preliminary observation, it is not clear why sweeping search and seizure powers should exist for international emergencies and not for public order emergencies. We note the proposed amendments would narrow the applicability of search and seizure regulations under the

[*Traduction*]

26, nous estimons que la disposition correspondante du projet de loi est de trop grande portée, pour les raisons suivantes.

Le terme «essentiel» n'est nul part défini. La durée du service qu'un individu peut être tenu de fournir n'est pas indiquée, pas plus que la formule servant à la calculer. Rien ne prévoit l'indemnisation des personnes ainsi contraintes.

Les amendements proposés répondent partiellement à nos préoccupations à cet égard, mais nous notons que l'alinéa 47.f) du projet de loi, qui reste essentiellement inchangé, exclut certaines catégorie de personnes de l'indemnisation. Nos préoccupations à cet égard subsistent donc, en dépit de l'amendement déposé.

En ce qui concerne le pouvoir de règlementer ou d'interdire le déplacement, il s'agit d'un droit tellement fondamental qu'il faudrait énoncer les facteurs qui peuvent justifier les restrictions sur ce plan.

Nous proposons que le gouverneur en conseil ne puisse imposer de restrictions à cet égard que pour protéger la santé et la sécurité des individus, et ce pour des secteurs bien spécifiques. Nous ne considérons pas que la santé et la sécurité puissent être les seules raisons de restreindre les déplacements en cas de sinistres. Il peut exister d'autres motifs valables, qu'il faudrait énoncer de la même façon. De même, dans le cas des états d'urgence, il faudrait spécifier que les restrictions au déplacement doivent viser le maintien de l'ordre dans un secteur précis.

En ce qui concerne le pouvoir de règlementer ou d'interdire les assemblées publiques, il nous paraît normal que le cabinet possède, en période de crise, le pouvoir de règlementer ou d'interdire des assemblées de nature à troubler l'ordre public. Par contre, le cabinet ne devrait pas pouvoir interdire les manifestations pacifiques, par exemple sur la colline parlementaire. Si une telle interdiction s'avérait nécessaire, elle devrait être pleinement débattue au Parlement avant d'être imposée.

À notre avis, les pouvoirs conférés par le code criminel en vue de réprimer les assemblées illégales et les émeutes suffiraient dans la plupart des cas à assurer l'ordre public. Aussi, il ne nous paraît nécessaire de prévoir des règles spéciales à ce sujet dans la Loi sur les mesures d'urgence.

Nous recommandons, par conséquent, que le pouvoir d'interdire des assemblées publiques soit restreint à l'interdiction d'assemblées publiques qui peuvent raisonnablement être considérées comme troublant la paix.

En ce qui concerne le pouvoir d'autoriser la fouille et la saisie, nous ne voyons pas à priori en quoi des pouvoirs aussi vastes seraient nécessaires en cas de crise internationale et pas en cas d'état d'urgence. Nous avons pris note du fait que les amendements proposés restreindraient l'application des pouvoirs de perquisition

[*Text*]

Emergencies Act. Nevertheless, our concerns remain alive. Search and seizure should be provided for if reasonable grounds exist to search a particular place and on the basis of prior authorization for entry into a dwelling house.

Even under the proposed amendment, these powers are much wider than those normally available to peace officers under the existing law. No prior authorization by an impartial officer is required prior to allowing search, entry, and seizure, nor would reasonable grounds for the actions of an officer or authorized person be required for the search of a particular place.

• 1600

In our submission, the right to unlimited search and seizure, even under the narrower grounds proposed under the amendment, is excessive. If reasonable grounds exist, then the procedures provided for in the Criminal Code should be followed. To allow unlimited search and seizure of the type envisaged is excessive, and appears to lack proportionality.

Under the heading "Power to Admit to and Remove from Canada", our submissions are found on page 32 in the brief. Here we have serious concerns that the removal from, or the denial of entry to, Canada of persons other than Canadian citizens or permitted residents might include bona fide refugees fleeing from an international emergency. Accordingly, we recommend that this provision should specifically exclude such bona fide refugees. In addition, it should preclude removal of all other persons except to their country of origin, unless some other country is willing to accept such person and the removed person consents to removal to that other country.

Under the heading "Powers Reasonably Necessary or Advisable for Dealing with the Emergency", during the Second World War, it was considered to be reasonably necessary to intern Canadians of Japanese extraction. In retrospect it is clear that the subjective nature of the test under the War Measures Act, authorizing the Governor in Council to do and authorize such actions as he may deem necessary, permitted government to take action based on panic and hysteria rather than an objective assessment of factual conditions.

We recommend strongly that as in the case of public welfare, public order, and international emergencies, the criteria to govern the type of regulations that may be made during wartime be expressly defined. It is better to draft these criteria while heads are cool rather than to be forced to do so when an actual emergency is on us and while passions are running high.

Under the heading "Power to Punish", at page 34 of our brief, we are concerned with the type of punishment and the mode of trial that may be provided for contravening any order or regulation made under the proposed act. Provision is made for the imposition on

[*Translation*]

et de saisie, mais cela ne suffit pas à nous rassurer. Les perquisitions et les saisies ne devraient être autorisées que s'il existe des motifs raisonnables de fouiller un lieu en particulier et à condition qu'un mandat pour ce faire ait été délivré.

Même avec l'amendement, ces pouvoirs restent beaucoup plus grands que ceux dont jouissent normalement les officiers de police aux termes de la législation actuelle. Aucune autorisation préalable émise par une partie impartiale n'est nécessaire avant que la perquisition, la fouille et la saisie ne puissent avoir lieu, pas plus que des motifs raisonnables pour ce faire.

À notre sens, le droit illimité de procéder à des perquisitions et saisies, même dans les conditions plus restrictives proposées par l'amendement est excessif. S'il existe des motifs raisonnables, alors les procédures prévues par le Code criminel devraient être suivies. Le fait d'autoriser des perquisitions et saisies illimitées, du type envisagé ici, est excessif et hors de proportion.

Nos recommandations concernant le «pouvoir de refuser l'admission au Canada ou d'ordonner l'expulsion du Canada» se trouvent à la page 32 du mémoire. À cet égard, nous craignons grandement que le refus de l'admission ou l'expulsion du Canada de personnes autres que des citoyens canadiens ou de résidents autorisés ne frappe des réfugiés véritables qui fuient une situation de crise internationale. Aussi, nous recommandons que de tels réfugiés soient expressément exclus de cette disposition. En outre, il conviendrait de n'autoriser que l'expulsion des personnes vers leur pays d'origine, à moins qu'un autre pays ne soit disposés à les accepter et que la personne visée consente à s'y rendre.

Passons maintenant au chapitre «Pouvoirs raisonnablement nécessaires ou opportuns en cas de crise», pendant la Deuxième Guerre mondiale on a considéré comme raisonnablement nécessaire d'interner les Canadiens d'origine japonaise. Rétrospectivement, il est apparu que la nature subjective du critère énoncé dans la Loi sur les mesures de guerre, autorisant le gouverneur en conseil à prendre et à autoriser de telles mesures à son gré, a permis au gouvernement de prendre ces décisions dans un état de panique et d'hystérie plutôt qu'en évaluant objectivement des faits.

Nous recommandons expressément que, comme dans les cas d'état d'urgence, d'émeute et de crise internationale, les critères régissant le type de règlement qui peut être édicté en temps de guerre soient clairement définis. Il vaut mieux énoncer ces critères à tête reposée plutôt qu'à un moment où sévit déjà une crise et où la passion monte.

Au chapitre «Pouvoir de sanctionner», à la page 34 de notre mémoire, nous nous inquiétons du type de sanctions et des modalités des procès infligées à ceux qui contreviennent à une ordonnance ou à un règlement édicté en vertu de cette loi. En effet, des amendes allant

[*Texte*]

summary conviction of a fine not exceeding $5,000, or imprisonment not exceeding five years, or both.

Our concern is, first, it would appear to be open to the Governor in Council to create offences carrying minimum sentences for up to five years; secondly, it appears that the traditional right of trial by jury is done away with where summary conviction offences may carry penalties of up to five years. This is well beyond the range of potential penalties that may be imposed under the Criminal Code penalties that have traditionally existed in this country.

In our view, a critical distinction exists between indictable offences and summary conviction offences. Trial by jury is a fundamental right. Offences tried on summary conviction are tried without a jury. The potential imposition of a five-year penalty for a summary conviction offence without jury trial is not the type of penalty that our democratic society should be expected to accept. The right to trial by jury for offences carrying such penalties is one of the hallmarks of the Canadian democratic tradition, and is one of our most important procedural safeguards against arbitrary, capricious, or unjust laws. The removal of the right to trial by jury in the case of a charge carrying a penalty of five years imprisonment appears to offend against paragraph 11.(f) of the Canadian Charter of Rights and Freedoms.

• 1605

Prior to issuing a declaration that a public welfare or public order emergency exists, the Governor in Council is required to consult with, and, in the case of public welfare emergencies, obtain the consent of, the Lieutenant-Governor in Council of each province.

The requirement to consult prior to declaring a public order emergency is virtually identical, although there is a minor difference for which we can see no apparent reason.

With respect to the appropriateness of consultation, in our view, the requirement of consultation, laudable as it may be from the point of view of co-operative federalism, should not interfere with the ability of the federal government to exercise its constitutional mandate to act in the national interest.

In our submission, the exercise of consultation mandated by the bill presents itself as a gesture to the provincial governments. The federal government has the constitutional authority to act unilaterally in an emergency situation that has national or international dimensions, and such authority should not be whittled away. If the federal government wishes to consult with the provinces, such a move is to be applauded. But in our submission, it ought not to be mandated in law. We accordingly recommend deletion of those provisions.

[*Traduction*]

jusqu'à 5,000$ ou des peines d'emprisonnement allant jusqu'à cinq ans peuvent être infligées par procédure sommaire.

Notre préoccupation tient au fait que, à première vue, le gouverneur en conseil est libre de créer des infractions punissables d'une peine de prison maximale de cinq ans; en second lieu, il semble que le droit traditionnel à un procès devant un jury soit supprimé dans le cas des infractions passibles d'une déclaration sommaire de culpabilité punissable d'une peine de prison maximale de cinq ans. Ce sont là des sanctions bien supérieures à celles traditionnellement prévues par le Code criminel.

À notre sens, il convient de distinguer clairement entre les infractions punissables sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire et celles punissables par voie de mise en accusation. Le droit à un procès devant un jury est fondamental. Or il n'y a pas de jury en cas de déclaration de culpabilité par procédure sommaire. L'infliction d'une peine de prison de cinq ans par procédure sommaire, sans procès devant un jury, est contraire au principe démocratique de notre société. Le droit à un procès devant un jury pour des infractions comportant de telles sanctions est consacré dans la tradition démocratique canadienne et constitue l'une de nos garanties les plus importantes contre des lois arbitraires, capricieuses ou injustes. La suppression de ce droit dans le cas d'une accusation d'infraction punissable d'une peine de prison de cinq ans paraît contraire à l'alinéa 11.f) de la Charte canadienne des droits et libertés.

Avant toute déclaration d'un état d'urgence ou de sinistre, le gouverneur en Conseil est tenu de consulter et, dans le cas des sinistres, d'obtenir le consentement du lieutenant-gouverneur en conseil de chaque province.

L'obligation de consultation en cas d'état d'urgence est virtuellement identique, à l'exception d'une différence mineure dont nous ne voyons pas la raison.

En ce qui concerne l'opportunité de ces consultations, aussi louable que soit le souci de collaboration avec les provinces, il nous semble que cette concertation ne devrait pas nuire à la capacité du gouvernement fédéral d'exécuter son mandat constitutionnel dans l'intérêt national.

À notre sens, l'inscription, dans le projet de loi, de l'obligation de consulter constitue un geste creux envers les gouvernements provinciaux. Le gouvernement fédéral possède le pouvoir constitutionnel d'agir unilatéralement en cas de crise nationale ou internationale, et il n'y a pas lieu d'y renoncer à la légère. Si le gouvernement fédéral souhaite consulter les provinces, tant mieux. Mais à notre sens, il ne convient pas d'inscrire cette obligation dans la loi. Aussi recommandons-nous la suppression de ces dispositions.

[*Text*]

I now turn to our submission with respect to parliamentary supervision, which is found on page 43 of our brief. With respect to confirming the declaration of an emergency, provision is made in clause 56 for the situation where Parliament may not be sitting, and must be summoned. In such a case, tabling must be on the first sitting day after Parliament or that House is summoned. Parliament must be summoned forthwith where Parliament is prorogued or adjourned, and a declaration of emergency has been issued.

It is our opinion that the phrase "at the earliest opportunity", as set out in subclause 56.(3), where the House of Commons has been dissolved, is unacceptably wide. A definite time limit must be placed upon the summoning of Parliament. We see no practical reason why Parliament, once dissolved, could not be rightly constituted, and recalled to sit within the same seven-day period.

We would also propose a provision to the effect that Parliament should not be dissolved or prorogued while an emergeny declaration is in effect, unless an election is called or unless a special majority otherwise agrees.

If an election is called during an emergency, provision ought to be made for the immediate recalling of Parliament when the election is over, in order to permit Parliament to sit and supervise the emergency supervision and to analyse and respond to orders and regulations coming before it, pursuant to an emergency declaration.

With respect to the limitation of debate, debate is to be limited to three days, pursuant to subclause 56.(6). We see no reason to limit debate by Parliament to three days. Following a declaration of emergency, the Governor in Council may exercise emergency powers unless and until the declaration is revoked by Parliament. There is accordingly no urgency for Parliament to come to its decision, and no less than a full debate on all issues should be entertained.

Likewise, a full parliamentary debate should be avaiable where the motion is to revoke the declaration of an emergency. As proposed, only five hours is provided for. Such a restriction, the limitation of the debate to five hours, could conceivably eliminate the possibilty of parliamentary revocation in circumstances where, for example, a full debate might have convinced Parliament to revoke, but a limited debate is not adequate to fully inform Parliament of all of the issues and all of the arguments that could be made. Five hours may not be enough.

With respect to the requirement that both Houses must agree to revoke an emergency declaration, the failure of either House to agree to confirm or continue the emergency declaration means the declaration will be terminated as of the date of the failure to confirm or continue. Emergency powers may thereby be prevented, either at the confirmation or at the continuation stage by one House of Parliament. Anomalously, on a motion to revoke a declaration, both Houses must act. Why the

[*Translation*]

Je passe maintenant à l'examen parlementaire, dont nous traitons à la page 43 de notre mémoire. En ce qui concerne la ratification de la déclaration de crise, l'article 56 prévoit les cas où le Parlement ne serait pas en session et devrait être convoqué. Dans un tel cas, le dépôt doit intervenir le premier jour de séance suivant la convocation. Le Parlement doit être convoqué sans délai après la déclaration de crise intervenant pendant une prorogation ou un ajournement du Parlement.

À notre sens, le terme du paragraphe 56.(3) «le plus tôt possible» est beaucoup trop vague, dans les cas où la Chambre des communes aura été dissoute. Je pense qu'il faut imposer une échéance fixe à la convocation du Parlement. Nous ne voyons aucune raison pratique pour laquelle le Parlement, même dissout, ne pourrait pas être reconstitué et appelé à siéger dans le même délai de sept jours.

Nous proposons également l'inscription dans le projet de loi d'une disposition portant que le Parlement ne peut être dissout ou prorogé pendant une situation de crise, à moins que des élections ne soient tenues ou qu'une majorité spéciale y consente.

Si une élection intervient pendant un état de crise, il faudrait prévoir le convocation immédiate du Parlement après le scrutin, afin qu'il puisse siéger et superviser l'application de la déclaration de crise et analyser les ordonnances et règlements édictés à cet égard.

Par ailleurs, le paragraphe 56.(6) limite à trois jours les débats du Parlement. Nous ne voyons nulle raison à cela. À la suite d'une déclaration de crise, le gouverneur en Conseil peut exercer ses pouvoirs d'urgence jusqu'à ce que la déclaration soit révoquée par le Parlement. Il n'y a donc aucune urgence à ce que le Parlement prenne sa décision et il n'y a nullement lieu de limiter les débats.

De même, il faut autoriser un débat parlementaire illimité sur la motion de révocation d'une déclaration de crise. Or, dans ce cas-ci, cinq heures de débat seulement sont autorisées. Une telle restriction pourrait empêcher la révocation par le Parlement de la déclaration de crise, si le temps n'a pas suffi à pleinement informer le Parlement de tous les aspects et de tous les arguments, alors qu'autrement, s'il avait pu pleinement en débattre, il aurait pris la décision contraire. Cinq heures de débat peuvent ne pas suffire.

En ce qui concerne l'obligation que les deux Chambres votent la révocation d'une déclaration de crise, si l'une ou l'autre omet de confirmer ou de maintenir la déclaration, celle-ci prendra fin à la date de l'omission de confirmer ou de maintenir. Il peut donc suffire d'une Chambre du Parlement pour empêcher l'exercice des pouvoirs d'urgence, soit au moment de la ratification soit au moment du maintien. Par contre, le consentement des deux Chambres est requis dans le cas d'une motion

[*Texte*]

difference? In our submission, the agreement of either House that the declaration ought to be revoked should be sufficient.

• 1610

With respect to the creation of a parliamentary review committee, we note that there are practical impediments to timely and indeed successful judicial review of government action in these circumstances. In our submission, it is Parliament that must have the primary responsibility for reviewing the declaration of an emergency.

A review committee of Parliament charged specifically with the task of assessing the continuing validity of government action is an indispensible element to ensure that the sweeping powers exercised in this bill are exercised appropriately. We recommend that the review committee should be an all-party committee of the House. It is vitally important that the review of the exercise of emergency powers be conducted with the widest variety of interests and views represented.

With respect to the requirement of secrecy, the bill provides that the review of unpublished orders or regulations shall be conducted in private. The Governor in Council could declare most of its orders or regulations to be exempt from publication and not be challenged. Well, no doubt the Governor in Council ought to have the right to keep some emergency regulations secret. In our view, that right should be strictly limited to international or defence matters that threaten the security of Canada. In such cases, the Governor in Council ought to be required at least to inform the parliamentary review committee of its desire to keep these regulations secret, to explain to the committee beforehand the reasons for the request, and to obtain the consent of the committee before secrecy is imposed on the proceedings.

The parliamentary review committee should have the power to review the government's decision to exempt a regulation or order from publication, and to refer the matter to Parliament for debate if the exemption is unwarranted. We recommend the making of regulations and orders creating criminal offences or providing punishments for offences should not be kept secret in any manner.

With respect to retroactive revocation, we submit that there should be a power to revoke retroactively to prevent a potential for abuse. Documents or other items seized during the state of an emergency could otherwise be retained after the declaration of emergency is revoked. Persons charged with the offences under the emergency powers, if convicted, could be required to complete their sentence and have the stigma of criminal conviction, despite Parliament's finding that the offended regulations should not have been made. Accordingly, Parliament should have the power to retroactively undo the declaration of an emergency.

[*Traduction*]

d'abrogation d'une déclaration. Pourquoi cette différence? A notre sens, il devrait suffire du consentement d'une Chambre pour abroger une déclaration.

En ce qui concerne la création d'un comité d'examen parlementaire, nous notons qu'il y a des empêchements d'ordre pratique à un examen judiciaire des mesures gouvernementales dans les situations de ce genre. A notre avis, c'est le Parlement qui doit avoir la première responsabilité d'examiner la déclaration de crise.

L'existence d'un comité d'examen parlementaire chargé expressément d'évaluer la validité continue des mesures gouvernementales est indispensable pour que les énormes pouvoirs conférés par ce projet de loi soient exercés de manière appropriée. Nous recommandons que le comité d'examen parlementaire comprenne des représentants de tous les partis siégeant à la Chambre. Il est d'importance vitale que l'examen des pouvoirs d'urgence soit effectué avec une représentation des intérêts et des vues les plus larges possibles.

Par ailleurs, le projet de loi prévoit que l'examen des ordonnances et règlements non publiés sera effectué à *huis clos*. Le gouverneur en conseil peut ordonner que la plupart de ces ordonnances ou règlements soient exemptés de publication et ne puissent donc être contestés. Il ne fait pas de doute que c'est un pouvoir nécessaire dans certains cas, mais à notre sens, il devrait être strictement limité aux questions de défense ou aux questions internationales mettant en jeu le sécurité du Canada. Dans ce cas, le gouverneur en conseil devrait au moins être tenu d'informer le comité d'examen parlementaire de son désir de garder ces règlements secrets, de lui en expliquer au préalable les raisons et d'obtenir son consentement.

Le comité d'examen parlementaire devrait avoir le pouvoir de scruter la décision du gouvernement d'exempter un règlement de la publication et de la référer au Parlement si elle lui paraît injustifiée. Nous recommandons que les règlements et ordonnances créant des infractions criminelles ou imposant des sanctions à cet égard ne puissent être aucunement tenus secrets.

En ce qui concerne l'abrogation rétroactive, nous pensons que celle-ci devrait être possible afin d'éviter les abus. Autrement, les documents ou autres articles saisis durant un état de crise pourraient être conservés par les pouvoirs publics après l'abrogation de la déclaration. Les personnes condamnées pour infraction en vertu des pouvoirs d'urgence pourraient être tenues de purger la totalité de leur peine et en encourir les stigmates même si le Parlement tranche que les règlements visés n'auraient jamais dû être édictés. Aussi, le Parlement devrait avoir le pouvoir d'abroger rétroactivement une déclaration de crise.

[*Text*]

Under the heading "Post-Event Inquiry", at page 51 of our brief, we submit that there should be an accounting by government to the citizens of Canada for its conduct in the emergency situation. We recommend the bill provide that within one year following the end of any declaration of emergency a review be conducted, either by a commission of inquiry or a specially appointed parliamentary committee, which would have full power to review all documents and report its findings to Parliament. Only in this way would it be possible to continue to improve upon the performance of the executive function of government, while at the same time respecting the institutions that we all seek to have protected during an emergency.

I turn next to our submissions with respect to compensation. Now, the Canadian Bar Association is naturally pleased to see the enactment of a scheme to compensate those who suffer unfairly as a result of the declaration of an emergency. We note that notwithstanding the proposed amendment to this act, the act still remains subject to the exclusion of a class of persons, as previously noted under paragraph 47.(f).

• 1615

Inclusion of compensation provisions in the bill is certainly praiseworthy, but if the provisions are to have real meaning, the Governor in Council should not be authorized to exclude any class of person or loss, injury, or damage from compensation. The assessor should have discretion to consider all cases of loss, injury, or damage due to the emergency.

We know there has been a suggestion that the Crown Liability Act is an alternate procedure. Indeed, in many cases it would be. Nevertheless, the Crown Liability Act is not a perfect alternative by any means. There are rather restrictive notice requirements; a notice of claim must be given within seven days of the loss. The act provides that no proceedings lie against the Crown unless within seven days after the claim arose notice in writing of the claim is delivered.

Furthermore, subsection 3.(6) of the Crown Liability Act provides that in essence the Crown is not liable in respect of any power or authority exercisable by the Crown whether in time of peace or of war, for the purpose of the defence of Canada or of training or maintaining the efficiency of the Canadian forces. In essence, in that regard at least, it cannot be the alternate route of bringing an action under the Crown Liability Act, which is a perfect alternative to the short form, or speedy form of compensation provided for under this bill. All the more reason to ensure then that no class of persons may be excluded as presently provided for.

It is our submission that a person who has had his property appropriated for the benefit of the public should be entitled to full compensation from the public.

[*Translation*]

Au chapitre «Enquête *a posteriori*», page 51 dans notre mémoire, nous disons que le gouvernement devrait rendre compte aux citoyens de sa conduite pendant la crise. Nous recommandons d'inscrire dans le projet de loi une disposition portant que, dans l'année suivant l'abrogation d'une déclaration de crise, une commission d'enquête ou un comité parlementaire spécial soit mis sur pied, ayant plein pouvoir d'examiner tous les documents et chargé de faire un rapport au Parlement. C'est seulement ainsi que l'on pourra améliorer la fonction exécutive du gouvernement tout en respectant les institutions que nous voulons tous voir protégées en période de crise.

Je passe maintenant à nos recommandations concernant l'indemnisation. L'Association du Barreau canadien est, bien sûr, heureuse de voir que sera institué un système d'indemnisation pour tous ceux qui ont été injustement lésés à la suite de la déclaration d'un état d'urgence. Nous notons cependant que, malgré cet amendement proposé, la loi continue de prévoir l'exclusion d'une catégorie de personnes, comme c'est déjà le cas à l'alinéa 47.(f).

Il est certainement louable d'avoir prévu des indemnisations, mais pour qu'elles aient véritablement un sens, il ne faut pas que le gouverneur en conseil puisse exclure une catégorie de personnes ou de dommages corporels ou matériels. L'évaluateur devrait avoir toute discrétion d'examiner tous les cas de dommages corporels ou matériels causés par la déclaration d'un état d'urgence.

Nous savons que l'on a présenté la Loi sur la responsabilité de la Couronne comme un recours possible. Ce serait peut-être vrai dans certains cas. Néanmoins, ce n'est certainement pas une solution tout à fait satisfaisante, car cette loi impose des restrictions très strictes, notamment, un avis de réclamation doit être signifié dans les sept jours. La loi prévoit que l'on ne peut exercer de recours contre la Couronne sauf si, dans les sept jours après que la réclamation a pris naissance, un avis écrit de la réclamation est signifié.

En outre, le paragraphe 3.(6) de la Loi sur la responsabilité de la Couronne porte essentiellement que la Couronne ne peut être tenue responsable à l'égard de l'acte résultant de l'exercice d'un pouvoir ou d'une autorité qu'elle peut exercer, en temps de paix ou de guerre, pour la défense du Canada, l'entraînement des forces canadiennes ou le maintien de leur efficacité. De ce point de vue, donc, la Loi sur la responsabilité de la Couronne n'est pas une solution de remplacement possible à la méthode rapide et simple d'indemnisation prévue dans ce projet de loi. Il importe donc d'autant plus qu'aucune catégorie de personnes ne soit exclue.

Nous estimons qu'une personne dont les biens ont été confisqués pour le bien public devrait avoir droit à la pleine indemnisation de la part du public.

[*Texte*]

Mr. Chairman, I wish to thank you for the opportunity to make these submissions, and if the hon. members have any questions we would be pleased to attempt to answer them as best we can.

The Chairman: Thank you very much, Mr. Paisly. We had agreed that the brief submitted by the Canadian Bar Association be printed as an appendix to this day's *Minutes of Proceedings and Evidence*.

Some hon. members: Agreed.

The Chairman: We have some 40 minutes left, gentlemen. Mr. Hopkins, you missed the first few minutes of the presentation; would you mind coming in second after Mr. Blackburn goes ahead?

Mr. Blackburn (Brant): Thank you, Mr. Chairman. I know we are very limited in our time in terms of questioning, and I want to first of all thank the Canadian Bar Association, Mr. Paisly, for laying before us such a comprehensive brief and critique of Bill C-77. So I am going to limit my questioning to just one of two issues which Mr. Paisly has raised. The issue is how we handle an emergency when Parliament is dissolved, and you referred to that. If I interpreted what you said correctly, among many things, you recommended that Parliament be recalled, assuming the emergency was of great proportion. We are talking about a war or a public order emergency at least. I do not know how we can undissolve a Parliament. I am sure we have never been in that position before. Parliament can be in recess; a session can be terminated or prorogued, and a Parliament dissolved.

So far as I know, when Parliament is dissolved, Parliament is no longer in existence. I do not know how we can recall a dissolved Parliament. Who would we recall? We could recall members who were in the previous Parliament, but it would be the previous Parliament and they would no longer be MPs. I know it is a difficult question and there may not be any answer to it.

• 1620

Mr. Paisly: I can only respond by suggesting that there is really no limit to what Parliament can determine it should do in this respect. If dissolution is for the purpose of an election, immediately after the election is concluded Parliament should be reconstituted.

Mr. Blackburn (Brant): Yes, I appreciate that. You also mentioned it as one of your suggestions. It could be done. Once the writ is returned, we have a new Parliament and it could be summoned. It takes more than several days and perhaps a few weeks before the writs are returned, but I do not think we could recall a dissolved Parliament. I do not know how we could do it constitutionally.

The second question I have concerns search and seizure. Yesterday I asked the Minister why he was writing in a section on search and seizure if the Criminal Code provides not only for search and seizure, but also for certain protections, safeguards and balances. I think you

[*Traduction*]

Monsieur le président, je vous suis reconnaissant de cette occasion qui nous a été offerte de présenter notre point de vue, et si les députés ont des questions à poser, nous ferons de notre mieux pour y répondre.

Le président: Je vous remercie, monsieur Paisly. Il avait été convenu que le texte du mémoire de l'Association du Barreau canadien serait imprimé en annexe aux *Procès-verbaux et témoignages* d'aujourd'hui.

Des voix: Entendu.

Le président: Messieurs, il ne nous reste une quarantaine de minutes. Monsieur Hopkins, vous êtes arrivé quelques minutes en retard; avec votre permission, je vais donner la parole d'abord à M. Blackburn.

M. Blackburn (Brant): Merci, monsieur le président. Je sais que nous avons très peu de temps pour poser nos questions, mais je voudrais commencer par remercier l'Association du Barreau canadien et M. Paisly de nous avoir présenté une étude critique aussi complète du projet de loi C-77. Je vais limiter mes questions à deux sujets abordés par M. Paisly. Le premier est celui de savoir comment serait traitée une situation de crise survenant pendant la dissolution du Parlement, et vous en avez parlé. Si je vous ai bien compris, vous avez recommandé notamment que le Parlement soit reconvoqué, si la crise est d'ampleur à le justifier. Il faudrait que ce soit au moins un état d'urgence ou de guerre. Je ne sais pas comment on peut rappeler un Parlement dissous. Le cas ne s'est jamais présenté. Le Parlement peut faire relâche; la session peut être prorogée, le Parlement peut être dissous.

Que je sache, lorsque le Parlement est dissous, il n'existe plus. Comment peut-on rappeler un Parlement qui n'existe plus. Qui rappellerait-on? On pourrait rappeler les députés à l'ancien Parlement, mais ils ne seraient plus députés. Je sais que la question est difficile, et peut-être sans réponse.

M. Paisly: Je ne peux que vous répondre que le Parlement est parfaitement libre de décider ce qui devrait être fait dans pareil cas. Si la dissolution a été proclamée en raison d'élections, le Parlement devrait être reconstitué immédiatement après les élections.

M. Blackburn (Brant): Oui, bien sûr. Vous l'aviez déjà suggéré dans votre mémoire. C'est possible. Lorsque le bref d'élection est rapporté, il y a un nouveau Parlement, et il peut être convoqué. Les brefs d'élection ne sont pas rapportés avant plusieurs jours ou plusieurs semaines. Mais je ne pense pas que l'on puisse rappeler un Parlement dissous. Je ne vois pas ce que nous pourrions faire du point de vue constitutionnel.

Ma deuxième question concerne les perquisitions et saisies. Hier, j'ai demandé au ministre pourquoi il proposait un article là-dessus puisque le Code criminel prévoit déjà non seulement les fouilles et saisies, mais aussi certaines mesures de protection, certains

[*Text*]

are suggesting that the whole section in Bill C-77 about search and seizure should be removed and that some statement or some abbreviated section be put in to say that search and seizure would be subject to or in accordance with prescribed sections in the Criminal Code of Canada. Is that what you were arguing, sir?

Mr. Paisly: The proposed amendment says:

> The Governor in Council may authorize the entry and search of any dwelling house, premises, conveyance or place and the search of any person found therein for anything that may be evidence relevant to any matter that is the subject of an inquiry.

That authorization does not seem to require a particular authorization by a judicial officer in terms of a particular search; nor does it seem to require reasonable grounds for a particular search. The absence of the requirement of reasonable grounds for the particular search or of prior authorization and a warrant is quite exceptional. There could be adequate justification for concern that a crime has been committed, but whether there is evidence of that crime in a particular place should depend upon the existence of reasonable grounds and some sort of review of the supposed grounds by an independent person.

• 1625

Mr. Blackburn (Brant): You are suggesting that the law officer be obligated to obtain a warrant as prescribed in the Criminal Code.

Mr. Paisly: It would essentially be consistent with our submission that there be a requirement of reasonable grounds and authorization in the form of a warrant before search of a dwelling or similar place that is not movable be permitted.

Mr. Blackburn (Brant): I think the problem, which was raised by the Minister the other day, was that this would involve such things as racketeering, profiteering and hoarding in times of certain kinds of emergencies. We do not have proper legislation at present to cover those kinds of problems. Does that give you any more insight into your conclusions?

Mr. Paisly: The thrust of our concerns is not that the Governor in Council be prevented from enacting regulations that would permit a search of premises in respect of a newly defined offence or crime. Clearly there may be in these circumstances racketeering or hoarding, which is not an offence known to law at the moment. But our concern is this: Who is to determine whether in a particular place there is evidence of the particular offence? Can an officer be authorized to walk into any building for any reason, or should that person not be required to have reasonable grounds and prior authorization?

Mr. Blackburn (Brant): One of the reasons that influenced the thinking behind this clause was that at the outbreak of World War I certain unscrupulous horse

[*Translation*]

contrepoids. Je crois que vous suggérez que l'on élimine entièrement tout l'article concernant les fouilles et saisies dans ce projet de loi et qu'on le remplace par un article abrégé ou une déclaration portant que les fouilles et saisies devraient être faites en conformité avec le Code criminel du Canada. Est-ce bien là votre point de vue, monsieur?

M. Paisly: L'amendement proposé se lit comme suit:

> Le gouverneur en conseil peut autoriser la pénétration et la fouille des maisons d'habitation, locaux, moyens de transport ou lieux, ainsi que la fouille de quiconque s'y trouve, à la recherche d'éléments de preuve utiles dans une enquête.

On ne semblait pas exiger pour cela d'autorisation particulière d'un fonctionnaire judiciaire, ni que la fouille soit fondée sur des motifs raisonnables. Une telle omission est plutôt exceptionnelle. Il se peut que l'on ait raison de croire qu'un crime a été commis, mais pour ce qui est d'aller en chercher la preuve dans un endroit précis, il faudrait être tenu de présenter de motifs raisonnables, et cette justification devrait être revue par une personne indépendante.

M. Blackburn (Brant): Vous voulez dire que le policier devrait être tenu d'obtenir un mandat comme prévu dans le Code criminel.

M. Paisly: Cela correspondrait esentiellement à notre position, selon laquelle il doit y avoir des motifs raisonnables et une autorisation sous forme de mandat, pour effectuer une perquisition dans une maison d'habitation ou autre lieu inamovible.

M. Blackburn (Brant): Le problème, il me semble, comme le disait le ministre l'autre jour, c'est qu'il pourrait y avoir des cas de racket, de profits malhonnêtes et de stockage dans certaines circonstances. Nous n'avons pas actuellement de loi pour nous protéger de ces activités. Est-ce que cela vous aide dans vos conclusions?

M. Paisly: Nous ne demandons pas que le gouverneur en conseil ne puisse pas édicter des règlements qui permettent la perquisition des lieux dans le cas d'un nouveau crime ou d'une nouvelle infraction. Il est évident que dans ces circonstances, il pourrait y avoir racket ou stockage, mais cette dernière activité n'est pas actuellement une infraction. Ce qui nous inquiète, c'est ceci: Qui devrait décider s'il y a preuve de l'infraction dans un endroit donné? Un agent peut-il être autorisé à entrer n'importe où pour n'importe quoi, ou devrait-il faire état de motifs raisonnables et obtenir une autorisation préalable?

M. Blackburn (Brant): La rédaction de cet article a été motivé par un cas survenu au début de la Première Guerre mondiale, lorque des marchands de chevaux peu

[*Texte*]

traders, literally horse traders, fobbed off animals ready for the glue factory to the soldiers who were shipped overseas. Of course, they could not perform their duty in battle. It was not only a ripoff, but also a scandal. There was no attempt ahead of time to find out whether or not those horses were battle ready. It is that kind of thing I think the Minister was alluding to.

Mr. Paisly: We are not quarrelling in any way with the suggestion that there will be offences that require new definition. Our submission is that where such offences are enacted there should still be some reasonable basis before a dwelling or other place is searched without warrant.

Mr. Blackburn (Brant): The Criminal Code now will prevent all that.

Mr. Paisly: The Criminal Code provisions and procedures are adequate to that task.

Mr. Hopkins: I want to first of all refer to a paragraph on page 2 of your brief where you say it is your submission that the definitions of the various classes of emergencies need "tightening up". I gather you mean more precise definitions. Am I correct in that?

Mr. Paisly: Yes.

Mr. Hopkins: You say as it currently stands, this legislation could permit the government to invoke sweeping public order emergency powers to combat such problems as unemployment and inflation. You say it would permit the government to proclaim a state of international or war emergency in almost any situation of international conflict.

You are obviously going after the broad interpretation that could be given to many clauses of this bill, and that seems to be your theme throughout. In reference to an international emergency as listed on page 18, you go on in your bottom paragraph to add situations in which the interests of Canada or any of its allies are involved.

Again, in our opinion the ambit of this definition is too wide.

I could not help but think as you were going through these various things, particularly the international emergency one, that you are interpreting this bill almost in the light of another Monroe Doctrine, whereby Canada could virtually be drawn into a conflict where two, three or four other countries were involved, because they might be able to give the broad interpretation to the particular or special interests of Canada and, according to the definition of the bill, Canada might be coerced into war.

• 1630

I wonder whether you were trying to tell us indirectly that this bill is another doctrine brought in by Canada, which could very well be called a doctrine under the present Prime Minister's name or whoever. I am just wondering if that is the broad interpretation given to it. Are you considering this to be almost a comparison with

[*Traduction*]

scrupuleux, ont refilé des bêtes qu'ils s'apprêtaient à envoyer à la fabrique de colle à des soldats en partance pour l'Europe. Bien entendu, ils n'étaient pas en état de faire leur devoir sur le champ de bataille. Ce n'était pas seulement une escroquerie, mais un scandale. On n'avait pas cherché à vérifier si les chevaux étaient en état d'aller sur un champ de bataille. C'est à ce genre de choses que pensait le ministre.

M. Paisly: Nous ne prétendons pas qu'il ne sera pas nécessaire de définir de nouvelles infractions. Nous faisons valoir que même lorsque ces infractions auront été définies, il faudra tout de même qu'il y ait des motifs raisonnables de perquisitionner une maison d'habitation ou un autre lieu sans mandat.

M. Blackburn (Brant): Le Code criminel l'interdit actuellement.

M. Paisly: Les dispositions du Code criminel sont suffisantes.

M. Hopkins: Je voudrais d'abord revenir à un paragraphe de la page 2 de votre mémoire, où vous dites qu'il faut resserrer les définitions des divers types d'urgence. Je suppose que vous voulez dire par là que les définitions devraient être plus précises. Est-ce bien cela?

M. Paisly: Oui.

M. Hopkins: Vous dites que dans sa forme actuelle, le projet de loi permettrait au gouvernement de proclamer l'état d'urgence et de s'arroger des pouvoirs extraordinaires pour combattre le chômage et l'inflation. Vous dites que le gouvernement pourrait proclamer l'état de crise internationale ou l'état de guerre dans pratiquement n'importe quel conflit international.

Vous avez choisi à travers tout votre mémoire d'envisager l'interprétation la plus large possible. En parlant d'état de crise internationale, à la page 18, au dernier paragraphe, vous donnez une liste de situations où les intérêts du Canada ou de ses alliés pourraient entrer en jeu.

Là encore vous estimez que la définition est trop vague.

Je n'ai pu m'empêcher de penser, à la lecture de ces passages, notamment ceux portant sur l'état de crise internationale, que vous interprétez le projet de loi à la lumière d'une nouvelle doctrine Monroe, selon laquelle le Canada pourrait être mêlé à un conflit entre deux, trois ou quatre autres pays, car on pourrait interpréter très largement ce qui constitue les intérêts spéciaux du Canada et ainsi, par ce projet de loi, le Canada pourrait être contraint à faire la guerre.

Vouliez-vous nous laisser entendre que le projet de loi s'inspire d'une nouvelle doctrine qu'on pourrait baptiser du nom du premier ministre actuel? Est-ce là le sens de votre interprétation générale? Faites-vous une comparaison avec la doctrine Monroe, une intervention canadienne pouvant se justifier par l'interprétation très

[*Text*]

a Monroe doctrine thing, where Canada could be drawn into it, simply because they could give a broad interpretation to the special interests of Canada, depending on the mood and philosophy of the government in power in the future?

Mr. Paisly: Certainly our concern is that this bill may last 100 years, and many facts and circumstances not currently predictable are going to be governed by the words, when it is an act. Our primary concern is that there are not adequate guiding criteria given the Governor in Council, or Parliament, as to whether the act should be declared.

What is an ally? What level of political, economic or security interest must be involved before we are in an Emergencies Act situation, as opposed to something that does not require the invocation of the act with all the attendant consequences for the people of Canada? It is impossible, in our submission, to distinguish, based on objective criteria as currently defined for the reasons set out in our brief.

Mr. Hopkins: Let me put it more precisely. Do you interpret this bill as a sort of Monroe doctrine piece of legislation?

Mr. Paisly: I would have to say no. I do not read any political purpose into the bill as defined. Our submission is that it is too imprecise to guide the Governor in Council and Parliament. We are talking about a future Governor in Council, who may not even be born today, and a future Parliament, and whether or not the circumstances exist that warrant invocation of this bill or permit Parliament to assess and review the wisdom of that enactment, if it should ever be required.

Mr. Hopkins: So you are saying that if this becomes legislation, it is not giving precise enough direction to a government of the day.

Mr. Paisly: Exactly.

Mr. Hopkins: Let us go on to the limitation of debate you mentioned. It is very seldom we ever see limitation of debate built into a piece of legislation. Suppose you are a legal counsel of the House of Commons, would you—having this timeframe for debate built in throughout the bill—look upon that as a travesty on the Standing Orders of the House of Commons, where the House really decides on the process of its own debate and time limits as far as the government of the day goes?

Mr. Paisly: Mr. Hopkins, undoubtedly many debates Parliament has engaged in have been complete and satisfactory in far less time than three days. Three days may be adequate in certain circumstances, but we see no reason for the arbitrary limit of three days. Parliament, in its wisdom, may require much more than that, in order to fully discuss the facts and circumstances and the relevant arguments that should be made.

[*Translation*]

large donnée aux intérêts spéciaux du Canada, selon l'état d'esprit et l'idéologie du gouvernement de l'époque?

M. Paisly: Évidemment, cette loi pourrait rester en vigueur pendant 100 ans, et la réaction du gouvernement à des situations et des circonstances qui ne sont pas prévisibles, sera dictée par la formulation précise de ses dispositions. Nous nous inquiétons de l'absence de critères suffisants pour guider le gouverneur en conseil, ou le Parlement, dans la décision d'invoquer la loi ou non.

Qu'entend-on par allié? Quels doivent être les enjeux politiques, économiques ou de sécurité pour justifier l'invocation de la Loi sur les mesures d'urgence, avec toutes les conséquences que cela implique pour la population canadienne? Pour les raisons que nous exposons dans notre mémoire, nous sommes d'avis que le projet de loi ne présente pas de critères objectifs.

M. Hopkins: Je vous pose la question directement. Considérez-vous ce projet de loi s'inspire d'une sorte de doctrine Monroe?

M. Paisly: Je devrais dire non. Je n'y décèle pas de motivation politique. Nous disons simplement qu'il n'est pas assez précis pour guider le gouverneur en conseil et le Parlement. Il s'agit des gouverneurs en conseil à venir, de quelqu'un qui n'est peut-être même pas né aujourd'hui, et des Parlements à venir, et de la nécessité pour un Parlement d'avoir des critères précis si jamais l'occasion se présente ou l'invocation de la loi est nécessaire.

M. Hopkins: Vous dites donc que si le projet de loi est adopté, il ne donne pas des directives assez claires au gouvernement.

M. Paisly: Exactement.

M. Hopkins: Passons maintenant à la limite imposée au débat. Il est très rare qu'une loi impose une telle limite. Si vous étiez conseiller juridique de la Chambre des communes, penseriez-vous que cette mesure enfreint l'esprit du Règlement permanent de la Chambre des communes, selon lequel c'est à la Chambre de décider combien de temps elle veut consacrer à ces débats?

M. Paisly: Monsieur Hopkins, certaines questions ont certainement fait l'objet d'un débat satisfaisant et approfondi au Parlement en moins de trois jours. Trois jours suffisent peut-être dans certaines circonstances, mais nous ne voyons pas de justification pour cette limite arbitraire. Le Parlement décidera peut-être dans sa sagesse qu'il lui faut davantage de temps pour examiner de façon adéquate tous les faits, circonstances et arguments pertinents.

[*Texte*]

• 1635

Mr. Hopkins: But you are really saying that putting this tight framework into this legislation is infringing on the flexibility and the progress of Parliament to consider it wisely.

Mr. Paisly: The thrust of our submission is that it may serve to prevent Parliament, without any particular reason we can see, for the purpose of the protection of Canada, from fully considering the relevant issues.

Mr. Hopkins: Then at the same time you are really saying it impinges against the Standing Orders of the House?

Mr. Blackburn (Brant): Closure.

Mr. Hopkins: Sure, there is closure there. It is already there. The powers of the provinces. . . you are talking about a very important subject here, which is rather dear to many people's hearts, because there is a feeling afoot today that possibly there is too much of an attack on the central power in Canada or the federal government power in Canada. We all realize this has occurred because of strong pressures of regional differences or special regional make-up of the country.

I think you make an almost ludicrous comment about the fact the provinces are going to be consulted on something of major international importance in an emergency, where the Government of Canada itself should be giving direction. Are you really saying the federal Government of Canada merely goes to the provinces and tells them what is going to happen? What in your view would happen if one or two provinces said no, they do not want to do it?

Mr. Paisly: Our concern is not that the federal government may consult with the provinces. It may in fact be very appropriate in certain circumstances for the Governor in Council to do so.

Our concern is that the federal government not be required to consult. This is an area in which the federal government has the constitutional authority to act unilaterally. The circumstances defined are that the problem is of national or international dimensions, and the province, accordingly, has no constitutional role requiring it to play a part.

We would certainly applaud any co-operative consultations the federal government, in its wisdom, thinks necessary. Our concern here is that the federal government essentially ought not to be bogged down in a legal requirement, that it ought not to be forced to participate in, if, in the circumstances of the situation, it is not required to.

Mr. Hopkins: Let us then go on to compensation as the final question, because I spoke on this particular item during my speech in the House. In your view, why would we have built into legislation that there is limited compensation when in fact someone might be very seriously hurt, economically or otherwise, in one of these declarations covered by the bill? Why would you

[*Traduction*]

M. Hopkins: Estimez-vous que l'inclusion de ce délai très strict dans le projet de loi empêchera le Parlement de se consacrer à cette mesure comme il pourrait le souhaiter?

M. Paisly: Essentiellement, nous disons que cette limite peut, sans raison évidente, empêcher le Parlement d'examiner à fond les questions pertinentes.

M. Hopkins: Alors, vous êtes d'avis qu'elle contrevient au règlement permanent de la Chambre?

M. Blackburn (Brant): C'est la clôture.

M. Hopkins: Evidemment. Cela saute aux yeux. Au sujet des pouvoirs des provinces, vous abordez un sujet très important, car beaucoup de gens aujoud'hui pensent que le pouvoir central ou fédéral au Canada est attaqué. Nous savons tous que cela s'explique par les fortes pressions découlant des différences régionales au Canada.

Je pense que vous montrez l'absurdité de devoir consulter les provinces au sujet d'une crise internationale, au moment où c'est au gouvernement du Canada de montrer la direction à suivre. Pensez-vous que le gouvernement fédéral doive simplement renseigner les provinces au sujet de la situation? A votre avis, que se passerait-il si une ou deux provinces n'étaient pas d'accord avec l'action proposée?

M. Paisly: Ce n'est pas la consultation fédérale avec les provinces qui nous inquiète. Dans certaines circonstances, ce sera sans doute la chose appropriée.

Nous estimons que le gouvernement fédéral ne doit pas y être tenu. Il s'agit bien d'un domaine où le gouvernement fédéral a l'autorité constitutionnelle d'agir unilatéralement. On dit qu'il s'agit d'une crise nationale ou internationale; donc selon la Constitution les provinces n'ont pas de rôle à jouer.

Nous ne pouvons qu'applaudir aux initiatives du gouvernement fédéral en matière de consultation. Mais nous ne voulons pas qu'il soit limité dans ses pouvoirs par cette exigence juridique, il ne doit pas y avoir d'obligation de consulter si les circonstances ne s'y prêtent pas.

M. Hopkins: Passons maintenant en dernier lieu à la question de l'indemnisation, j'en ai parlé lors de mon discours à la Chambre. A votre avis, pourquoi faut-il fixer dans le projet de loi une indemnité maximale quand le préjudice économique ou autre découlant de la déclaration d'un état de crise peut être très grave? Pourquoi exclure certaines catégories de personnes, ou

[*Text*]

disregard certain classes of people, or try to cut back on the amounts of compensation, a ceiling on compensation, or say that certain people should not be considered? You are going to put these cases forward for consideration, and the government is really going to decide who is going to get compensation or even a trial on behalf of compensation.

You are saying this is really against the Canadian Charter of Rights and Freedoms. What is your solution to this type of thing? Suppose this was presented to the Supreme Court, and you were a judge on the Supreme Court. What judgment would you give to something like that?

• 1640

Mr. Paisly: Our concern is that there should be no arbitrary exclusion of classes of persons, and that it ought to be sufficient to give the assessor full discretion to determine on the facts and circumstances of a given case who is entitled and who is not entitled to compensation.

M. Ferland: J'espère qu'on pourra avoir ce mémoire dans les deux langues officielles parce que j'en relirai certains passages avec beaucoup d'intérêt. Ce que je comprends des interventions des témoins semble plutôt axé sur un fédéralisme centralisateur. Je pense que le projet de loi vise à respecter, d'une part, l'accord du lac Meech et, d'autre part, l'évolution de la politique canadienne au cours des dernières années.

Je pense que la définition de «crise nationale» proposée dans l'amendement correspond à une réalité canadienne ainsi qu'au but visé dans le projet de loi. Le but du projet de loi est de permettre au gouvernement canadien d'intervenir dans des situations très particulières, et non, comme vous semblez le dire, lors d'une importation d'émissions américaines ou de disques américains, par exemple. Le projet de loi ne permet pas au gouvernement de s'ingérer dans de telles situations. D'ailleurs, il y a un paragraphe très clair à ce sujet. On dit que les mesures contenues dans ce projet de loi ne pourront pas être utilisées en cas de grève, de lock-out, etc. Le projet de loi ne vise pas ces situations. Il y a quand même des réglementations provinciales et une foule d'autres lois à ce sujet au Canada. On ne pourra pas invoquer ce projet de loi pour intervenir pour tout et rien, parce que quelqu'un, quelque part, aura décidé qu'il y a une situation de crise nationale.

D'autre part, vous dites qu'il faudrait définir nos alliés. En 1939, les Russes étaient nos alliés et les Polonais étaient nos alliés; tout ce beau monde était de notre côté. Nos ennemis étaient les Allemands, les Japonais les Italiens. En 1988, les choses ont changé, semble-t-il. En tout cas, on a plus d'affinités avec les Allemands, les Italiens et les Japonais. Je pense qu'il est difficile de définir, dans un projet de loi, qui sera notre allié la semaine prochaine. J'aimerais que vous m'expliquiez ce que vous entendez quand vous dites qu'il faut définir clairement nos alliés. Pour moi, ce que vous avez dit n'est

[*Translation*]

essayer de réduire les indemnités en imposant un plafond? Malgré le nombre de demandes d'indemnisation, le gouvernement va finir par décider qui recevra une indemnité ou qui pourra faire un procès pour l'obtenir.

Vous dites que cette disposition va à l'encontre de la Charte canadienne des droits et libertés? Quel remède proposez-vous? Si vous entendiez une chose semblable comme juge de la Cour suprême, quelle serait votre décision?

M. Paisly: Nous tenons à ce qu'il n'y ait pas d'exclusion arbitraire de certaines catégories de personnes. En outre, l'appréciateur devrait avoir toute latitude pour déterminer, après avoir étudié les faits et les circonstances d'une demande, qui a droit et qui n'a pas droit à une indemnité.

Mr. Ferland: I hope that the brief will be made available in both official languages, there are a number of passages I would be very interested to read over again. I gather from your testimony that you are in favour of a type of centralizing federalism. As I see the bill, it attempts to respect the spirit of Meech Lake and, at the same time, the evolution of Canadian politics over the past several years.

I think that the definition of "national emergency" proposed in the amendment is in keeping with the Canadian situation as well as the purpose of the bill. The purpose of the bill is to enable the Canadian government to take action in very particular situations and not, as you seem to imply, in reaction to the import of American programs or American records, for example. The bill does not authorize the government to act in such situations. As a matter of fact, in one of the sections it is clearly stated that the measures contained in the bill may not be used in the case of a strike, a lockout, etc. The bill does not deal with such situations. We do have provincial legislation and a number of other laws dealing with such matters. This act cannot be invoked at the drop of a hat simply because someone somewhere decides that there is a national emergency.

You also say that we shall have to define what we mean by our allies. In 1939, the Russians and Poles were our allies, they were all on our side. Our enemies were the Germans, the Japanese and the Italians. In 1988, it would appear that things have changed. In any case, we have greater affinity with the Germans, the Italians and the Japanese. It would be hard to set out in an act who our allies will be in the future. I would like you to give me some clarification on what you mean when we say we should be more precise in our definition of our allies.

[*Texte*]

pas clair et j'aimerais bien que vous me donniez des précisions à ce sujet.

Mr. Paisly: Mr. Ferland, the Canadian Bar Association is not taking a position in this submission on the question of centralization or decentralization of our union. Our specific concern here is that in the case of national or international emergencies, the federal government powers not be curtailed in a situation that is clearly one in which the federal government has the duty to act on behalf of all Canadians.

Our concern is a specific one, and is dictated by what we perceive to be the necessity of the circumstances that will arise when an emergency, as we would hope it be defined, occurs. It is not a circumstance that admits of lengthy and learned discussions between partners all across the country, at a convenient time or place. It is for this reason, together with the other submissions we have made, including the requirement that any such declaration be promptly reviewed by Parliament and subsequently by a review committee, that makes this a special circumstance. It is in no way, in our view, related to the general issue, which I may say is very properly one that may be questioned in relation to other legal issues.

• 1645

With respect to the question of how one would define an "ally", I do not submit that we should say the Russians are not our allies and the Italians are, or any such similar enactment be provided for. Rather the criteria for determining who is or is not an ally should be clarified for the purpose of this statute. It may be that an ally is someone with whom we have a treaty.

If I may just continue my response by pointing to the definition of "international emergency" at page 20 in our brief. It should be read to mean a national emergency involving Canada and one or more other countries, which arises from acts of intimidation or coersion, or the real or imminent use of serious force or violence that directly or indirectly threatens the sovereignty, security, or territorial integrity of Canada.

The operative force in our submission of the definition should be the threat to Canada itself.

M. Ferland: Oui, mais nous avons des alliances, par exemple l'OTAN. Le Canada ne serait pas nécessairement le premier agressé, mais si l'une des nations de l'Alliance était attaquée, le Canada pourrait intervenir aux termes de son entente. C'est ma compréhension des choses. S'il fallait que le territoire canadien soit obligatoirement attaqué, comme vous le dites, cela voudrait dire qu'on rejetterait indirectement dans le projet de loi notre adhésion à l'OTAN; ce serait ridiculiser les ententes que le Canada a soutenues pendant des années et des années.

Mr. Paisly: I would separate the question of whether or not Canada is obliged or not obliged to act or refrain from acting, to assist one of its allies pursuant to a treaty, from the question of whether or not there is a necessity to

[*Traduction*]

M. Paisly: Monsieur Ferland, l'Association du Barreau canadien ne se prononce pas sur la question de la centralisation ou la décentralisation de la Fédération canadienne. Dans le cas précis d'une crise nationale ou internationale, nous ne voulons pas que les pouvoirs du gouvernement fédéral soient limités, car c'est une situation où le gouvernement fédéral a le devoir d'agir pour tous les Canadiens.

Quant une situation de crise se produit des mesures s'imposent. Ce n'est pas un moment où les différents partenaires ont le temps de se consulter longuement et en détail. C'est pour cette raison, et les autres facteurs mentionnés dans notre mémoire, comme la nécessité de faire examiner promptement cette déclaration par le Parlement et le comité d'examen, qu'il s'agit de circonstances exceptionnelles. Il ne s'agit donc aucunement d'une appréciation de la question générale même si l'on peut aborder celle-ci dans le contexte juridique.

Quant à la façon de définir un allié, je ne propose pas de dire que les Russes ne sont pas nos alliés et que les Italiens le sont, ou quelque chose de semblable. Mais il faudrait que la loi précise les critères pour déterminer qui est notre allié et qui ne l'est pas. On entend par alliés peut-être les pays avec lesquels nous avons des traités.

Je voudrais vous signaler la définition de crise internationale que nous proposons à la page 20 de notre mémoire. Elle se limite à une situation de crise nationale, engageant le Canada avec une ou plusieurs autres nations, qui résulte d'actes d'intimidation ou de coercition, ou d'un emploi réel ou imminent de force ou de violence qui menace, directement ou indirectement, la souveraineté, la sécurité ou l'intégrité territoriale du Canada.

L'élément clé dans notre définition, c'est la menace contre la sécurité du Canada lui-même.

Mr. Ferland: But we do have alliances, such as NATO. Canada might not be the first to be attacked, but if one of the member countries of the alliance was attacked, Canada could intervene under its agreement. That is my understanding. If Canadian territory actually was to be attacked, as you are suggesting, then this bill would amount to renegging on our commitment to NATO and would be making a mockery of the agreement supported by Canada for years and years.

M. Paisly: Je ferais une distinction entre d'un côté, l'obligation ou non pour le Canada d'intervenir afin d'aider un de ses alliés en vertu d'un traité et, de l'autre, la question de savoir s'il est nécessaire d'invoquer la Loi

[*Text*]

invoke the sweeping powers under the Emergencies Act. It seems to me the powers contained in the Emergencies Act are specially designed and relevant to circumstances where Canada itself is threatened. This has nothing to do with whether or not Canada may or may not be at war or assists a party at war with some other nation. It is a separate question.

M. Ferland: J'aimerais avoir une précision. Je pense que la Loi sur les mesures d'urgence proposée dans ce projet de loi permet au Canada d'assurer rapidement sa propre sécurité, même dans le cadre d'une alliance. Bien sûr, il peut intervenir. On peut regarder les ententes que nous avons avec l'ONU où le Canada intervient régulièrement, comme pour faire la police si on veut. Ce n'est pas là qu'est la question. Mais dans le cadre d'une entente comme celle de l'OTAN, si je retenais votre définition, j'ai la conviction que les signataires de l'accord de l'OTAN diraient purement et simplement: Le Canada est en train de se retirer de l'OTAN par la porte arrière avec son projet de loi sur les mesures d'urgence. C'est carrément l'interprétation que je fais de votre affirmation de cet après-midi.

The Chairman: Could we have a response to that, please? Then we will move on to Mr. Crofton.

Mr. Paisly: It may be, Mr. Ferland, that our obligations to NATO can be fully satisfied without enacting special regulations with respect to, for example, hoarding or profiteering or with respect to demonstrations on Parliament Hill.

The special powers provided to regulate the activities of Canadian citizens under the Emergencies Act seem to me to require a special set of circumstances that may have nothing to do with the conduct of our foreign affairs or the honouring of our treaty obligations.

• 1650

Mr. Crofton: This is a most interesting submission. Gentlemen, I thank you for it, but not being a lawyer, it is going to take me a little while to wade through it to understand the nuances of what you say.

Just to comment quickly on a couple of things, starting with the matter of consultation, the particular subclauses say "where appropriate and reasonable in the circumstances". I think this is something we have attempted to encourage in Parliament in the last four years, namely that the federal government should in reasonable circumstances consult with the provinces. At any time, the government is always answerable to Parliament and, through Parliament, to the Canadian people for any and all of its acts; whether it acts too quickly or too slowly, at any given time, redress is available. I do not think. . . I personally tend to support the consultative process where it is reasonable and proper.

You have suggested in your submission in various places that authority of the government should be

[*Translation*]

sur les mesures d'urgence et les pouvoirs très larges qu'elle autorise. Il me semble que ces pouvoirs conviennent à des circonstances où le Canada lui-même est menacé. Cela n'a rien à voir avec le fait que le Canada peut être en guerre ou aider une partie qui est en guerre avec une autre nation. C'est une question distincte.

Mr. Ferland: I would like a clarification. It is my opinion that the Emergencies Act proposed here enables Canada to take quick action to ensure its security, even within the framework of an alliance. Of course it can intervene. Take, as an example, our agreements with UNO under which Canada has regularly taken part in peace-keeping missions. That is not the matter at issue. But in the case of an agreement such as NATO, under your definition, I am sure that the signatories to the NATO agreement would conclude that Canada is withdrawing from NATO through the back door with this Emergencies Act. This is certainly the interpretation I would give to your statement this afternoon.

Le président: Voulez-vous répondre? Nous allons ensuite donner la parole à M. Crofton.

M. Paisly: Il se peut, monsieur Ferland, que nous puissions respecter entièrement nos engagements à l'OTAN sans adopter de règlements spéciaux concernant, par exemple, la constitution de stocks, les bénéfices excessifs ou les manifestations sur la colline parlementaire.

Les pouvoirs spéciaux prévus pour réglementer les activités des citoyens canadiens dans la Loi sur les mesures d'urgence me semblent nécessiter des circonstances exceptionnelles qui n'ont rien à voir avec notre politique étrangère ou le respect de nos obligations en vertu de nos traités.

M. Crofton: C'est un mémoire des plus intéressants. Je vous en remercie, messieurs, mais n'étant pas avocat, il me faudra un certain temps pour en saisir toutes les nuances.

J'ai quelques observations rapides à faire. Au sujet de la consultation, on précise dans les articles «si le gouverneur en conseil est d'avis qu'il est possible, sans contre indication apparente de le faire dans les circonstances». Je pense que c'est une tendance que nous encourageons au Parlement depuis quatre ans, c'est-à-dire que le gouvernement fédéral consulte les provinces là où c'est possible. À tout moment, le Parlement, et donc le peuple canadien, peut exiger que le gouvernement rende compte de ses actes; qu'il adopte des mesures trop rapidement ou trop lentement, on peut toujours y remédier. Personnellement j'estime que la consultation est valable dans les limites du raisonnable.

Vous avez fait plusieurs propositions en vue de restreindre et limiter l'autorité du gouvernement. Je peux

[*Texte*]

confined, restricted, and limited. I have some sympathy with the thrust of your argument but it seems to me that very often in an attempt to be specific and particular and trying to fine tune, you can cause more difficulty and confusion than. . . it is counterproductive to try to be too precise and try to anticipate all of the circumstances. The measure itself is a graduated response. All of the authorities and limitations and controls of Parliament must be brought to bear and the legislation does indeed call for a presentation of the legislation to Parliament. It is not open-ended. I infer from what you have said that somehow the government is never required to discuss in Parliament exacty what it has done, but the legislation does provide for it.

The final point I would make before asking for any response is that the compensation, which was one of the measures the Minister did indeed present to us on Tuesday. . . a revision that rather than limiting restitution in any way would be replaced by words that would suggest they were proper and adequate to the circumstances.

This, of course, means there is almost certain to be private litigation on what is proper in any given circumstance. It is one of those situations where it would be very difficult to write down in any act what was appropriate in a given circumstance. It would have to be judged on its own merit.

Mr. Paisly: I suppose one of the reasons why, when lawyers are involved in a commercial arrangement rather than a three-line note on the back of an envelope, we see a 50-page document in microscopic print. To the extent that we, on behalf of the Canadian Bar Association, are attempting to foresee circumstances that may never exist, your comment is undoubtedly well taken.

On the other hand, we do acknowledge that the bill proposes that Parliament review the invocation of the Emergencies Act but we see circumstances in which this may not be required to be done in a timely way. If the circumstance arises only once in a thousand years, it is probably worth the extra line or dot of ink required to take account for that particular, practically unforeseeable, but nevertheless foreseeable circumstance.

We do express the concern that there may be circumstances in which Parliament or the powers that be are not guided as to how quickly Parliament must be recalled. To the extent that we are trying to define all of the circumstances we can foresee, whether or not it is probable that they are actually going to occur, considering the nature of the powers that may be invoked under this act, it is worth the extra effort to put it into print.

• 1655

With respect to your concern about compensation, indeed we perceive the proposed amendments as an improvement. Nevertheless, the one concern we have expressed is that by virtue of paragraph 47.(f) of the bill—the Governor in Council being empowered to exclude a

[*Traduction*]

comprendre votre argumentation, mais je crois qu'en essayant d'être précis, on risque de créer davantage de confusion et de difficulté. . . il n'est pas toujours utile de donner trop de précision et d'anticiper toutes les circonstances. Il y a déjà une certaine progression. Le Parlement lui-même doit exercer des contrôles et des limites et d'après le projet de loi, les mesures doivent être soumises à l'examen du Parlement. La procédure comporte des restrictions. D'après vos commentaires, je pourrais conclure que le gouvernement ne doit jamais en saisir le Parlement, mais le projet de loi prévoit le contraire.

Ma dernière observation concerne l'indemnisation. C'est une des mesures que le ministre nous a mentionnées mardi. . . plutôt que de limiter le montant de l'indemnité, il a été question d'offrir un montant raisonnable acceptable compte tenu de circonstances.

Cela donnerait presque certainement lieu à des procès pour déterminer quelle serait une indemnité raisonnable dans les circonstances. Il est très difficile de donner des précisions de ce genre dans une loi. Chaque cas devra faire l'objet d'un examen distinct.

M. Paisly: C'est un fait que quand nos avocats participent à une transaction commerciale, au lieu d'avoir une note de trois lignes à l'endos d'une enveloppe, on a un document de 50 pages imprimé en caractères microscopiques. Votre commentaire est sans doute valable dans la mesure où nous essayons, pour l'Association du barreau canadien, de prévoir des circonstances qui pourraient fort bien ne jamais se présenter.

Nous reconnaissons effectivement que le projet de loi prévoit que le Parlement doit examiner toute invocation de la loi sur les mesures d'urgence. Mais d'après nous il y a des circonstances où cela ne va pas forcément se faire en temps opportun. Si la situation se produit seulement une fois en mille ans, cela vaut sans doute la peine de prévoir plus précisément ces circonstances exceptionnelles.

Nous signalons qu'il y a un manque de précision concernant la reconvocation du Parlement. Dans la mesure où nous essayons de définir toutes les circonstances possibles, quelle que soit leur probabilité, compte tenu des pouvoirs extraordinaires autorisés par cette loi, on peut prendre la peine d'inclure davantage de détails dans la loi.

Quant à l'indemnisation, nous estimons effectivement que les amendements proposées constituent une amélioration. Néanmoins nous craignons que l'alinéa 47.f) qui autorise le gouverneur en conseil a exclure une certaine catégorie de personnes, nous expose à la même

[*Text*]

class of persons—the very same potential for injustice exists that occurred during and after World War II, where hon. citizens of this country, who had done no harm and had nothing but the well-being of the country in mind, were excluded from compensation.

What is the justification for potentially excluding a class of citizens from compensation? This is the thrust of our comment. As we see it, that provision has not been affected by the proposed amendment.

The Chairman: Gentlemen, I would like to thank you very much. Obviously you have put a tremendous amount of work into your presentation. As Mr. Crofton said, it may sometimes be difficult for non-legal people to understand the niceties of what you have attempted, but we certainly will consider it very carefully during our deliberations in the coming weeks.

The next meeting will be Tuesday at 11 a.m. in room 269. The meeting is adjourned.

[*Translation*]

sorte d'injustice que celle qui a eu lieu pendant et après la Seconde Guerre mondiale quand d'honorables citoyens Canadiens, qui n'avaient pas fait de mal et qui avaient les intérêts du Canada à coeur, se sont vus exclure toute possibilité d'indemnisation.

Comment justifier l'exclusion éventuelle d'une catégorie de citoyens en cas d'indemnisation? Cela nous paraît essentiel. À notre avis, cette disposition-là n'est pas affectée par l'amendement proposé.

Le président: Messieurs, je tiens à vous remercier. Nous voyons que vous avez consacré beaucoup de travail à votre mémoire. Comme l'a dit M. Crofton, ceux qui ne sont pas juristes ont peut-être du mal à saisir les nuances de vos arguments, mais nous allons certainement en tenir compte au cours de nos délibérations.

La prochaine réunion aura lieu mardi à 11 heures dans la salle 269. La séance est levée.

APPENDIX "C-77/1"

CANADIAN BAR ASSOCIATION

SUBMISSION ON BILL C-77, THE EMERGENCIES ACT

FEBRUARY 24, 1988

TABLE OF CONTENTS

I INTRODUCTION

II PREAMBLE TO BILL C-77
(a) Effect of Preamble Definitions Generally
(b) International Covenant on Civil and Political Rights
(c) Charter of Rights and Freedoms
(d) Definition of National Emergency
(e) Recommendations concerning the Preamble

III DEFINITION SECTIONS
(a) Emergency in General
(b) National Emergency in General
(c) Public Welfare Emergency
(d) Public Order Emergency
(e) International Emergency
(f) War Emergency
(g) Recommendations concerning the Definition Sections

IV THE POWERS OF GOVERNMENT DURING AN EMERGENCY
(a) Powers necessary "In the opinion of the Governor in Council"
(b) Power to direct the rendering of essential services
(c) Power to regulate or prohibit travel
(d) Power to regulate or prohibit public assembly
(e) Power to authorize entry, search and seizure
(f) Power to admit to and remove from Canada
(g) Powers "reasonably necessary or advisable for dealing with the emergency"
(h) Power to punish
(i) Recommendations concerning the powers of the government during an emergency

V CONSULTATION
(a) When consultation required
(b) Appropriateness of consultation
(c) Recommendations concerning consultation

VI PARLIAMENTARY SUPERVISION
(a) Confirming the declaration of emergency
(b) Limitation of debate
(c) Both Houses must agree to revoke emergency declaration
(d) Parliamentary Review Committee
1. Discretion to establish
2. The requirement of secrecy
3. Retroactive revocation
4. Post-event inquiry
(e) Recommendations concerning Parliamentary supervision

VII COMPENSATION
(a) Discretion to award compensation and to exclude from compensation
(b) Power to set maximum awards
(c) Compensation for services
(d) Recommendations concerning compensation

VIII SUMMARY OF RECOMMENDATIONS

I. INTRODUCTION

On June 26, 1987, the Hon. Perrin Beatty, Minister Responsible for Emergency Preparedness, introduced federal emergencies legislation. The legislation consists of two measures: Bill C-77, the Emergencies Act, and Bill C-76, the Emergency Preparedness Act. Bill C-77 would repeal the War Measures Act.

Following the introduction of the bill, the Canadian Bar Association (CBA) requested its national and provincial branch sections on Administrative Law, Constitutional Law, Civil Liberties and Criminal Justice to review and comment on Bill C-77. This submission represents the position of the Canadian Bar Association with respect to Bill C-77, the Emergencies Act.

The Canadian Bar Association welcomes the government's initiative in seeking to replace the War Measures Act by legislation more appropriate for peace time emergencies. We applaud the declared intention to have the new emergency legislation subject to the Canadian Charter of Rights and Freedoms and the Canadian Bill of Rights. We also welcome the

provisions of the proposed legislation dealing with compensation to persons who suffer unfairly as a result of the exercise of emergency powers.

Nevertheless, we have very serious concerns about the proposed legislation. These concerns may be summarized as follows:

Firstly, it is our submission that the definitions of the various classes of emergencies need "tightening up". As it presently stands, this legislation could permit the government to invoke sweeping public order emergency powers to combat such problems as unemployment and inflation. It would permit the government to proclaim a state of international or war emergency in almost any situation of international conflict.

Secondly, the failure to give the term "emergency" an objective definition makes it very difficult if not impossible to mount a legal challenge to the declaration of emergency. The danger is that "emergency" may be held to exist whenever the Governor in Council declares it.

Thirdly, the CBA would like to see a stronger assertion in the bill that the legislation is subject to the International Covenant on Civil and Political Rights. Since Canada is a party

to that Covenant and since Article 4 thereof expressly sets out certain rights which must be respected even in times of national emergency, it is our view that the legislation should expressly implement Article 4.

Fourthly, we are concerned that the powers given to the Governor in Council in a time of a declared emergency are too sweeping. In keeping with our international commitments, this legislation should ensure that the extraordinary powers may be exercised only to the extent required by the exigencies of the emergency.

Fifthly, we believe that the requirement for consultation with or prior consent of the provinces in public welfare and public order emergencies could impede the ability of the federal government to act in the national interest during these types of emergencies.

Sixthly, we have concern that the proposed legislation does not ensure adequate accountability of Cabinet to Parliament for its actions during an emergency.

Finally, it seems to us that the compensation provisions may not ensure fair or adequate compensation for legitimate claims.

II. PREAMBLE TO BILL C-77

The preamble to Bill C-77 notes the fundamental obligation of government to provide for "the safety and security of the individual, the protection of the body politic and the preservation of the sovereignty, security and territorial integrity of the state...".

The preamble further notes that fulfilment of that obligation may be seriously threatened by a national emergency that is,

> an urgent and critical situation of a temporary nature that imperils the well-being of Canada as a whole or that is of such proportions or nature as to exceed the capacity or authority of a province to deal with it and thus can be effectively dealt with only by Parliament in the exercise of the powers conferred on it by the Constitution.

The preamble states that to deal with such a national emergency, the Governor in Council should be authorized, subject to the supervision of Parliament, to take "special temporary measures that may not be appropriate in normal times." Such measures would be subject to the following limits:

> And Whereas the Governor in Council, in taking such special temporary measures, would be subject to the Canadian Charter of Rights and Freedoms and the Canadian Bill of Rights and must have regard to the International Covenant on Civil and Political Rights, particularly with respect to those fundamental rights that are not to be limited or abridged even in a national emergency

(a) Effect of Preamble Definitions Generally

The Interpretation Act (RSC 1970 c I-23) limits the scope of the preamble of a statute as follows:

> s. 12 The preamble of an enactment shall be read as a part thereof intended to assist in explaining its purpose and object.

According to accepted principles of statutory construction, the preamble may aid the interpretation of a statute but it cannot override specific provisions in the Act itself. In our opinion, rights that are not to be limited or abridged even in a declared emergency are sufficiently important that they should be set out in the body of the statute itself rather than in the preamble.

(b) International Covenant on Civil and Political Rights

As a state party to the International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR), Canada is obliged to ensure that

its legislation conforms to Article 4 of the Covenant which identifies certain rights that must be respected even in times of national emergency.

Article 4 of the ICCPR reads:

> 4. 1. In time of public emergency which threatens the life of the nation and the existence of which is officially proclaimed, the States Parties to the present Covenant may take measures derogating from their obligations under the present Covenant to the extent strictly required by the exigencies of the situation, provided that such measures are not inconsistent with their other obligations under international law and do not involve discrimination solely on the ground of race, colour, sex, language, religion or social origin.
>
> 2. No derogation from articles 6, 7, 8 (paragraphs 1 and 2), 11, 15, 16 and 18 may be made under this provision.
>
> 3. Any State Party to the present Covenant availing itself of the right of derogation shall immediately inform the other States Parties to the present Covenant, through the intermediary of the Secretary-General of the United Nations, of the provisions from which it has derogated and of the reasons by which it was actuated.

(Note: the Articles referred to in 4(2) protect against: arbitrary deprivation of life, cruel treatment and punishment, slavery and servitude, imprisonment for debt, punishment for crimes not existing in law when act committed, and protect:

recognition of everyone as a person before the law, and freedom of thought conscience and religion, respectively. It may be noted also that Article 15 of the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms is virtually identical to Article 4 of the ICCPR).

To date, Article 4 of ICCPR has not been implemented by legislation. Therefore, while Canada may be obliged by international law to respect the Covenant, the Courts in Canada are without power to enforce it.

If it is the intention that this legislation should prevent the kind of treatment which, for example, the Japanese-Canadians experienced during the Second World War, it is submitted that at least the non-discrimination provisions of Article 4 of the International Covenant should be explicitly set out in the Act.

There may be some assurance that the Charter of Rights and Freedoms will prevent such discrimination from reoccurring. It is to be noted, however, unlike Article 4 of the International Covenant, s. 1 of the Charter does not identify precisely the extent to which the rights guaranteed by the Charter may be derogated from in an emergency.

The importance of the International Covenant cannot be too highly stressed in our view. The possibility always exists under s. 33 of the Charter to expressly override the rights and protections otherwise guaranteed elsewhere in the Charter. In such a circumstance, however unlikely, the protections of the International Covenant would become all the more important and accordingly, should be firmly established as a set of guiding principles in Bill C-77.

(c) Charter of Rights and Freedoms

With respect to that part of the preamble referring to "those fundamental rights that are not to be limited or abridged even in a national emergency", it is not clear whether this portion of the preamble refers only to the International Covenant or to the Canadian Charter of Rights and Freedoms and the Canadian Bill of Rights as well. We interpret it as referring to the International Covenant only. However, if it is intended to refer to the Charter as well, then the legislation contemplates certain rights which would not be subject to a s. 1 Charter limitation during any emergency. If that is the case, we believe that such rights should be expressly stated and for the reasons already given, should be set out in the text of the bill itself.

(d) Definition of National Emergency

The definition of "national emergency" set out in the preamble underlies the definitions of "public welfare emergency" and "public order emergency" in ss. 3 and 14 respectively of the bill. As we will discuss below in the next part of this submission, it is our opinion that this important definition should be modified and included in the text of the bill itself rather than in the preamble.

(e) Recommendations concerning the preamble

With respect to the preamble of the proposed bill we therefore propose that:

1. the reference to the Canadian Charter of Rights and Freedoms, Bill of Rights, and International Covenant on Civil and Political Rights presently in the preamble be transferred to the body of the legislation.

2. the provisions of Article 4 of the ICCPR be expressly implemented in this legislation by adding a section containing provisions similar to Article 4.

III. DEFINITION SECTIONS

Four types of emergencies are defined in the text of the bill: Public Welfare Emergency (s. 3); Public Order Emergency (s. 14); International Emergency (s. 25); War Emergency (s. 35). None of the definitions provided is sufficiently precise, for reasons which are elaborated below.

(a) "Emergency" in General

As a general observation, we would note that the term "emergency" is never adequately defined in this bill, either in the preamble or in the body of the text itself. In the case of the "public welfare emergency", "public order emergency" and "international emergency", their definitions all state that such an emergency "means an emergency" that is either caused by or "arises from" listed factors.

To state that an "emergency means an emergency" and then to list the possible causes is not adeguate in our view. The circular nature of the wording is not helped in the case of public welfare and public order emergencies by requiring them to be so serious "as to be a national emergency". This latter term is itself unacceptably vague.

The lack of definitional precision coupled with the latitude given to the Governor in Council to simply declare the existence of an emergency fails to give adequate guidance to the Governor in Council as to the conditions that should exist before an emergency is declared and serves to preclude effective judicial review of emergency declarations. Without an adequate definition of the term "emergency", it may be that a state of emergency will legally exist whenever the Governor in Council declares it.

In our view, the term "emergency" should be defined in the bill with reference to the need for extraordinary powers. We propose the following definition:

> "emergency" means an urgent and critical situation of a temporary nature in which government requires extraordinary powers to meet its fundamental obligations.

In our view, a twofold defect in this legislation is the failure to define the terms "emergency" and "national emergency" in the body of the legislation itself and to stipulate that in all cases the declaration of a state of emergency requires a "national emergency". (It is to be noted that, for some reason which is not apparent, neither an international nor a war emergency needs to be a "national emergency").

(b) "National Emergency" in General

"National Emergency" is defined in the preamble. Under that definition, a "national emergency" could exist simply because a situation is of such proportions or nature as to be beyond the power of a province to handle. In our view, an "urgent and critical situation of a temporary nature ... that is of such proportions or nature as to exceed the capacity or authority of a province to deal with it" should not be a basis for invoking emergency powers.

We believe that the term "national emergency" ought to be more carefully and precisely defined. At present, it is unclear what aspect of the "well-being" of Canada must be imperilled before an urgent and critical situation becomes a national emergency. For example, under the current definition, it is possible that threatening Canadian culture by allowing the massive importation of American television programming or magazine and periodical literature would be sufficient. As the present definition is worded, perhaps even the decision of a particular province to limit the production of a particular natural resource such that other provinces in Canada suffer might be grounds for invoking emergency powers.

In our submission, an appropriate definition of national emergency would be drawn from the first paragraph of the present preamble and would specify that the urgent and critical situation "is of such proportions or nature as to exceed the capacity or authority of a province to deal with it" and that it endangers the "fundamental obligations of government" to ensure "the safety and security of the individual", to protect "the values of the body politic" and to preserve "the sovereignty, security and territorial integrity of the state". Nothing short of this should be considered to be a national emergency.

(c) Public Welfare Emergency (s. 3)

A public welfare emergency is defined in s. 3 as follows:

> "public welfare emergency" means an emergency that is caused by a real or imminent
>
> (a) fire, flood, drought, storm, earthquake or other natural phenomenon,
>
> (b) disease in human beings, animals or plants,
>
> (c) accident or pollution, or
>
> (d) breakdown in the flow of essential goods, services or resources
>
> and that results or may result in a danger to life or property, or social disruption, so serious as to be a national emergency.

Under s. 3(d) a public welfare emergency may be caused by "breakdown in the flow of essential goods, services or resources". As currently worded, this subsection may be invoked in the case of mere labour stoppages. Nowhere is the term "essential" defined and nowhere is the term "breakdown" limited except by reference to the definition of national emergency contained in the preamble. While there may be circumstances in which work stoppages or strikes may need to be terminated in the public interest, we see no reason why in almost all conceivable cases such action could not be effectively dealt with by specific legislation confined to the circumstances of the case at hand.

As a minimum safeguard, we recommend that the definition be amended to conform to Criminal Code s. 387(6) (mischief) so that ordinary work stoppages which do not reach the threshold of being considered "mischief" for purposes of the Criminal Code could not constitute a "breakdown" for purposes of s. 3 of this bill. This is not to say, however, that work stoppages which amount to criminal mischief would necessarily be grounds for invoking emergency powers.

(d) Public Order Emergency (s. 14)

A public order emergency is defined in s. 14 as follows:

> "public order emergency" means an emergency that arises from threats to the security of Canada and that is so serious as to be a national emergency;
>
> "threats to the security of Canada" has the meaning assigned by section 2 of the Canadian Security Intelligence Service Act.

In our submission, the Canadian Security Intelligence Service Act (CSIS) definition of "threats to the security of Canada" which is incorporated into the definition of public order emergency is vague and overly broad. The CSIS definition has itself been the subject of much criticism on this score and, in particular, includes a very wide subsection which reads as follows:

Threats to the security of Canada means

(b) foreign influenced activities within or relating to Canada that are detrimental to the interests of Canada and are clandestine or deceptive or involve a threat to any person

(c) activities within or relating to Canada directed toward or in support of the threat or use of acts of violence against persons or property for the purpose of achieving a political objective within Canada or a foreign state.

Subparagraph (b) which refers to "foreign-influenced activities within or relating to Canada that are detrimental to the interests of Canada" is too broad and could conceivably include within its ambit mere corporate commercial activities of an international nature. Moreover, the use of the words "clandestine or deceptive" does not prevent such ordinary international and trade activities from falling within the scope of this definition. Most large scale trade between nations involves much secret dealing and resultant elaborate security precautions. It may be that an international trade deal between Japan and the United States concluded in secret and designed to restrict Canadian exports to both those countries would fall within this definition.

Subsection (c) from the CSIS definition refers to "activities within or relating to Canada directed toward or in support of acts of serious violence for the purpose of achieving a political objective within Canada or a foreign state". In our view, this is too wide in scope: raising funds through legitimate means to aid the state of Israel or to support various liberation movements in communist-dominated countries such as Angola or Afghanistan might be sufficient to trigger this definition.

In our submission, it would be far more appropriate to eliminate the reference to CSIS definitions and to set out a definition using the term "threats to the security of Canada" only as it relates to emergencies. We propose that the definition of public order emergencies be restricted to

> national emergencies arising from threats to the security of Canada involving actual or potential loss of life, or territory, or to those threats which would seriously inhibit the functioning of democratic institutions within Canada.

(e) International Emergency (s. 25)

The definition of international emergency, unlike the preceding two definitions, is not linked to the antecedent definition of national emergency contained in the preamble. It reads as follows:

> "international emergency" means an emergency involving Canada and one or more other countries that arises from acts of intimidation or coercion or the real or imminent use of serious force or violence and that directly threatens the sovereignty, security or territorial integrity of Canada or any of its allies or any other country in which the political, economic or security interests of Canada or any of its allies are involved.

This definition seems to deal with situations of apprehended war as well as political and economic threats not only to the interests of Canada and its allies but also to any country in which the interests of Canada or its allies are involved. In our opinion, the ambit of this definition is too wide, especially when one considers that no guiding criteria are given with regard to what constitutes an ally. In addition, it is unclear what level of political, economic or security interest must be involved before this definition is triggered.

Since, according to the preamble, the first objective of any Canadian government must be "the protection of the values of

the body politic" by maintaining the free and democratic society enjoyed by Canadians, it is our submission that serious consideration be given as to whether peril to allies or other countries is sufficient to justify restrictions on the rights of Canadians in Canada.

It must be kept in mind that under this bill the Governor in Council is given sweeping powers affecting the rights of Canadians during an international emergency. It would seem as if Canadians are being asked under this definition to give up rights on the basis of an international situation which does not yet exist, involving unknown disputants concerning undetermined issues which may not be linked directly or indirectly with the continued existence of a free and democratic society in Canada.

A declaration of international emergency will have profound effects on the rights of all Canadians. It is our opinion that Canadians ought not to be subject to an emergency declaration on the basis of so wide and so arbitrary a definition. Accordingly, we recommend that the scope of this definition be greatly restricted and limited to "national emergencies" (as are all the other categories of emergencies). We propose the following definition:

> "international emergency" means a national emergency involving Canada and one or more other countries that arises from acts of intimidation or coercion or the real or imminent use of serious force or violence and that directly or indirectly threatens the sovereignty, security or territorial integrity of Canada.

(f) War Emergency (s. 35)

The definition of war emergency suffers from many of the defects of the preceding definition of international emergency and reads as follows:

> "war emergency" means war or other armed conflict, real or imminent, involving Canada or any of its allies or any other country in which the political, economic or security interests of Canada or any of its allies are involved.

The same comments which were made regarding international emergency apply with respect to the proposed definition of war emergency. In our submission, a distinction ought to be made between the powers necessary when Canada is fighting a war abroad with no threat to Canadian territorial integrity and those necessary when a war threatens Canadian territorial or political sovereignty.

In our view, it seems unnecessary that the basic political and legal rights of Canadians should be restricted on

the basis of a war or armed conflict taking place far from Canadian shores having only indirect impact on Canadians. Under the current definition, the Governor in Council could have declared a war emergency during the Vietnam conflict which involved our ally, the United States of America.

In summary, it is our opinion that this definition is too broad in scope and ought to be limited to direct threats to Canadian territorial integrity and to wars in which Canada is a participant.

(g) Recommendations concerning the Definition Sections

With respect to the definitions contained in the proposed bill we therefore propose that:

1. a definition of "emergency" be added with reference to the need for extraordinary powers of government.

2. that "emergency" be defined in the Act as:

> "emergency" means an urgent and critical situation of a temporary nature in which government requires extraordinary powers to meet its fundamental obligations.

3. the definition of "national emergency" be amended so that national emergency means:

> "an emergency in which the urgent and critical situation is of such proportions or nature as to exceed the capacity or authority of a province to deal with it and endangers the fundamental obligations of government to ensure the safety and security of the individual, to protect the values of the body politic and to preserve the sovereignty, security and territorial integrity of Canada.

4. the term "national emergency" be defined in the body of the legislation and not merely in the preamble.

5. each class of emergency (public welfare emergency, public order emergency, international emergency and war emergency) be defined with reference to the term "national emergency".

6. public order emergencies be restricted to national emergencies arising from threats to the security of Canada involving actual or potential loss of life, or territory, or to those threats which would seriously inhibit the functioning of democratic institutions within Canada.

7. the scope of "international emergency" be restricted to a national emergency involving Canada and one or more other

countries that arises from acts of intimidation or coercion or the real or imminent use of serious force or violence and that directly or indirectly threatens the sovereignty, security or territorial integrity of Canada.

8. "war emergency" be limited to direct threats to Canadian territorial integrity and to wars in which Canada is a participant.

IV. THE POWERS OF GOVERNMENT DURING AN EMERGENCY

(a) Powers necessary "In the opinion of the Governor in Council"

Of great concern to us is the absence of a general qualification or limitation on the powers exercised by government in times of emergency. In our view, in keeping with Canada's international obligations, the scope of the extraordinary powers should, in general, be determined by the exigencies of the situation giving rise to the emergency. (See Article 4 of the International Covenant on Civil and Political Rights as set out in Part II above).

The bill provides in ss. 6(1), 17(1), and 28(1) that while a declaration of emergency is in effect, the Governor in Council may "make such orders or regulations ... as in the opinion of the Governor in Council are reasonably necessary for dealing with the emergency". S. 38(1) has identical wording except that the orders and regulations must be "reasonably necessary or advisable for dealing with the emergency."

In our view, it is not necessary to have the words "in the opinion of the Governor in Council". If the Executive acts reasonably and is genuinely of the view that measures are necessary to deal with the emergency, then the extraordinary powers are determined by the exigencies of the emergency and not strictly by the opinion of the Executive.

The advantage of such a change in wording is that the Governor in Council is bound by an objective test rather than a subjective one and, if the powers are demonstrably unnecessary, the regulations or orders could be challenged.

In the case of public welfare, public order, and international emergencies, the nature of the orders and regulations which may be made are in relation to limited categories of activities such as travel, use of property, powers of search and seizure etc.. In the case of a war emergency, however, a very open-ended power is given in that the only limitation is that the orders and regulations be "reasonably necessary or advisable".

(b) Power to direct the rendering of essential services

In the situation of the public welfare emergency, public order emergency, or an international emergency, there is a power in ss. 6(1)(d), 17(1)(d) and 28(1)(e) respectively to direct people "to render essential services of a type that that person, or person of that class, is competent to provide".

In our submission, the provision in this bill for the rendering of "essential" services is too broad for the following reasons:

- There is no definition given of the term "essential". This, like the declaration of an emergency itself, would seem to be a matter for the opinion of the Governor in Council.

- The duration of the service which an individual may be compelled to provide is neither stated nor is there a formula provided to determine it.

- There is no requirement to compensate the people thereby compelled to perform such services for the service actually rendered or to compensate them for loss or damage suffered during the performance of such services.

- There is no defence provided to persons who may refuse to follow a direction to perform services which might pose a special danger to life or limb (due to special medical or physical conditions for example). A defence of reasonable refusal should be available to such persons in the event they are prosecuted for their refusal.

(c) Power to regulate or prohibit travel

In the case of public welfare and public order emergencies, under ss. 6(1)(a) and 17(1)(a)(ii) the Governor in Council may make orders or regulations for "the regulation or prohibition of travel to, from or within any specified area". In the case of international emergencies, under s. 28(1)(g) the Governor in Council may make orders or regulations for "the regulation or prohibition of travel outside Canada by Canadian citizens or permanent residents as defined in the Immigration Act, 1976".

In our opinion, the ability to travel within Canada is so basic to our freedom that the justifying factors for its restriction ought to be set out. We propose the following qualification be added to this regulation - making power of the Governor in Council:

where necessary for the protection of the health and safety of individuals, the regulation or prohibition of travel to, from or within any specified area.

We do not necessarily say that the health and safety of individuals should be the only bases for a restriction on travel within Canada during a public welfare emergency. Other such justifying factors should be set out in the same way, however.

Similarly, in the case of public order emergencies, the subsection should specify that the making of such regulations is "for the purpose of maintaining order in a specified area". A similar approach should be used in connection with the regulation of travel with respect to international emergencies as well.

(d) Power to regulate or prohibit public assembly

In the case of public order emergencies, under s. 17(1)(a)(i) the Governor in Council is empowered to make orders or regulations for "the regulation or prohibition of public assembly".

We submit that the Governor in Council in a public order emergency should not have the power to prohibit all public

assembly. Such a prohibition would effectively eliminate public dissent concerning the declaration of the state of emergency.

It would be reasonable for Cabinet in times of emergency to have the power to regulate or prohibit public assembly of the type that will or is likely to lead to public disorder. We believe that Cabinet should not have the power to prohibit peaceful demonstrations (on Parliament Hill for example) during an emergency. If such a prohibition is thought necessary, it should be a matter debated fully in Parliament before it becomes law.

The possibility of an outright prohibition on all public assembly would seem to violate the Charter guarantee of freedom of peaceful assembly in s. 2(c). In our submission, the power provided by Criminal Code in ss. 60 to 64 and 32 to 33 regarding unlawful assemblies and riots and the suppression of riots respectively would in most cases afford sufficient protection of this aspect of public order.

We recommend, therefore, that the power to prohibit public assembly be restricted to permit the government to order the prohibition of only those public assemblies that may reasonably be expected to result in breaches of the peace.

(e) Power to authorize entry, search and seizure

While a declaration of international emergency is in effect, the Governor in Council under s. 28(1)(c) may make regulations as follows for:

> the authorization of the entry and search of any dwelling house, premises, conveyance or place and the search of any person found therein, for anything that may be evidence of a contravention or suspected contravention of any order or regulation made pursuant to this section, and the seizure and detention of any such thing.

As a preliminary observation, it is not clear why such sweeping search and seizure powers should exist for international emergencies and not for public order emergencies. In our view, if in the public order emergency siuation the authorities are content to rely on the common law and statutory provisions which require prior judicial authorization based on reasonable grounds prior to the issuance of a search warrant, these same rules should apply in the case of international emergencies.

The extraordinary powers granted for international emergencies do not seem appropriate. The powers are much wider than those normally available to peace officers under the existing law. No prior authorization by an impartial official is

required prior to allowing search, entry and seizure, as regulations may be issued on the sole basis that the Governor in Council is of the opinion that such are necessary. The police do not seem even to require reasonable grounds for their action in that they may search for "anything that may be evidence of a contravention or suspected contravention of any order or regulation" (emphasis added).

In our submission, the right to unlimited search and seizure provided in s. 28(1)(c) is excessive. If reasonable grounds exist, then the normal procedures (perhaps expedited) should be followed. To allow unlimited search and seizure of the type envisaged here is excessive, unfair and, in our opinion, appears to fail the proportionality test as set out by the Supreme Court of Canada in The Queen v. Oakes (1986) 1 S.C.R. 103 (the means employed must impair the freedom protected to the least extent possible).

While the lifting of the requirement of prior judicial authorization for the issuance of a search warrant where the physical safety of an individual is at risk may be justifiable, we can see no reason for dispensing with this requirement where economic or political interests alone are at risk. Accordingly, we recommend deletion of this provision entirely.

(f) Power to admit to and to remove from Canada

While a declaration of international emergency is in effect, the Governor in Council under ss. 28(1)(g) and (h) may make regulations as follows for:

> (g) the regulation or prohibition of travel outside Canada by Canadian citizens or permanent residents as defined in the Immigration Act, 1976 and of admission into Canada by other persons;
>
> (h) the removal from Canada of persons, other than Canadian citizens or permanent residents as defined in the Immigration Act, 1976;

We have serious concerns that the removal from or the denial of entry to Canada of persons other than Canadian citizens or permitted residents would include bona fide refugees fleeing from an international emergency.

Accordingly, we recommend that this provision should specifically exclude such bona fide refugees and, in addition, should preclude removal of all other persons except to their country of origin unless some other country is willing to accept such persons and the removed person consents to a removal to that other country.

(g) Powers "reasonably necessary or advisable for dealing with the emergency"

Where a war emergency declaration is in effect, the Governor in Council under s. 38(1) "may make such orders or regulations as, in the opinion of the Governor in Council, are reasonably necessary or advisable for dealing with the emergency." As already mentioned, the subjective nature of such a declaration which enables the Governor in Council to do what "in its opinion" is "reasonably necessary or advisable" would appear to preclude judicial review due to the absence of any guidelines whatsoever.

In our submission, this power goes too far. The government ought to be given wide powers to deal with war emergencies but, in our view, objective guidelines should be provided to assist the responsible officials.

During the Second World War, for example, it was considered to be reasonably necessary to intern Canadians of Japanese extraction. In retrospect, it is clear that the subjective nature of the test under the War Measures Act

authorizing the Governor in Council in s. 3 to "do and authorize such acts and things ... as he may ... deem necessary or advisable" permitted government to take action based on panic and hysteria rather than on an objective assessment of factual conditions.

Accordingly, we strongly recommend that, as in the case of public welfare, public order and international emergencies, provision be made for defining criteria to govern the type of regulations which may be made during wartime.

(h) Power to punish

The type of punishment which may be imposed for contravening any order or regulation made under these subsections is quite extraordinary. Under ss. 6(1)(j), 17(1)(e), 28(1)(l), and 38(2), provision is made for the imposition on summary conviction or indictment of a fine not exceeding $5,000 or imprisonment not exceeding five years or both. In our view, these provisions are unacceptable for the following reasons.

Firstly, it would appear to be open for the Governor in Council to create offences carrying minimum sentences of

imprisonment for up to five years. In our view, it is not acceptable for the Executive branch of government to create offences carrying such minimum penalties of imprisonment.

Secondly, we believe that there should exist some difference between the penalties available upon summary procedure and upon procedure by way of indictment. The former lacks many of the important procedural safeguards provided by the latter. Under the Criminal Code, a person convicted of an offence punishable on summary conviction is liable to a fine of not more than $2000 or up to six months imprisonment or to both.

A critical distinction exists between indictable offences and summary conviction offences based on the nature of trial proceedings: for indictable offences which are punishable by imprisonment for 5 years (or more) the accused may elect to be tried by a judge and jury, by a judge sitting alone (both of which entitle the accused to the benefit of a preliminary inquiry) or by a magistrate. Offences punishable on summary conviction are tried by a magistrate without the benefit of a preliminary inquiry.

Thirdly, it is our view that imposition of a five year penalty for a summary conviction offence without a jury trial

is not the type of penalty that our democratic society should accept. The right to a jury trial for offences carrying heavy penalties is one of the hallmarks of the Canadian democratic tradition and is one of the most important procedural safeguards against arbitrary, capricious or unjust laws.

Fourthly, the removal of the right to trial by judge and jury in the case of a charge carrying a penalty of five years imprisonment would appear to offend against section 11(f) of the Canadian Charter of Rights and Freedoms which provides as follows:

> Any person charged with an offence has the right ...
>
> (f) except in the case of an offence under military law tried before a military tribunal, to the benefit of trial by jury where the maximum punishment for the offence is imprisonment for five years or a more severe punishment;

(i) Recommendations concerning the powers of the government during an emergency

We therefore propose that:

1. with respect to the power of government to order individuals to provide essential services, that the term "essential" be defined and that consideration be given to

provisions for limiting the duration of the obligation to perform such a service, assuring compensation to the individuals required to perform these services, and for granting a limited right to refuse to provide services. (ss: 6(1)(d), 17(1)(d) and 28(1)(e).)

2. with respect to the power of government to restrict travel during public welfare, public order and international emergencies, the factors that would justify the invocation of such a restriction be identified in the legislation. (ss: 6(1)(a), 17(1)(a)(ii) and 28(1)(g).)

3. the power to prohibit public assembly during a public order emergency be restricted to the prohibition of public assemblies that may reasonably be expected to lead to a breach of the peace. (s. 17(1)(a)(i).)

4. the power under s. 28(1)(c) to authorize warrantless search and seizure during an international emergency be removed.

5. the powers to refuse admission to or order removal from Canada during an international emergency make express provision for excepting genuine refugees. (s. 28(g),(h).)

6. consideration be given to defining certain criteria governing the type of regulations which may be made during a war emergency. (s. 38(1).)

7. the Governor in Council not have the power to create offences carrying minimum terms of imprisonment. (ss: 6(1)(j), 17(1)(e), 28(1)(l), and 38(2).)

8. offences proceeded with by way of summary conviction carry lesser penalties than those which proceed by indictment.

9. any offence carrying a penalty of more than two years permit the accused alternative modes of trial including trial by judge and jury.

V. CONSULTATION

(a) When consultation required

Prior to issuing a declaration that a public welfare or public order emergency exists, the Governor in Council is required to consult with and, in the case of public welfare emrgencies, to obtain the consent of the Lieutenant Governor in Council of each province in which the effects of the emergency occur. Ss. 12(1) and (2) with respect to public welfare emergencies read as follows:

> 12 (1) Subject to subsection (2), before the Governor in Council issues, continues or amends a declaration of a public welfare emergency, the lieutenant governor in council of each province in which the direct effects of the emergency occur shall be consulted with respect to the proposed action.
>
> (2) The Governor in Council may not issue a declaration of a public welfare emergency where the direct effects of the emergency are confined to, or occur principally in, one province unless the lieutenant governor in council of the province has indicated to the Governor in Council that the emergency exceeds the capacity or authority of the province to deal with it.

The requirement to consult prior to declaring a public order emergency is virtually identical except that s. 23 does not refer to "direct effects" but simply to "effects". In addition,

while under s. 12 the "direct effects" of the emergency are "confined to or occur principally in, one province", under s. 23(3) the "effects" of the emergency are simply "confined to one province". We can see no apparent reason for the discrepancy in the wording between the two sections.

(b) Appropriateness of Consultation

With respect to international and war emergencies under ss. 33 and 42 respectively, there is a similar requirement for consultation with the provinces prior to issuing or continuing a declaration of emergency. Both sections are in identical terms. S. 33 (international emergencies), reads as follows:

> 33 Before the Governor in Council issues or continues a declaration of an international emergency, the lieutenant governor in council of each province shall be consulted with respect to the proposed action to the extent that, in the opinion of the Governor in Council, it is appropriate and practicable to do so in the circumstances.

As already noted, public welfare, public order and war emergencies must be "national emergencies" by definition. International emergencies will, in fact, be well beyond the

normal range of interest, competence or constitutional authority of any individual province or group of provinces. The federal government is the custodian of the national interest and the authority with the greatest resources to deal efficiently and effectively with national emergencies.

In our view, the requirement of consultation, laudable as it may be from the point of view of cooperative federalism, should not interfere with the ability of the federal government to exercise its constitutional mandate to act in the national interest. The whole exercise of consultation mandated by this bill presents itself as a gesture to the provincial governments.

The federal government has the constitutional authority to act unilaterally in an emergency situation which has national or international dimensions no matter how it presents itself and such authority should not be whittled away by legislation. If the federal government wishes to consult with the provinces in the interests of cooperative federalism, such a move is to be applauded but should not be mandated in legislation of this nature. We recommend deletion of these provisions.

(c) Recommendations concerning consultation

We therefore propose that:

1. the requirements for consultation with the provinces be deleted entirely.

2. if some reference to consultation with the provinces is retained, that the requirement to consult in ss. 12 and 23 prior to declaring the existence of an emergency be removed and that s. 12 be amended to provide for the same type of swift action and post-event consultation which is provided by s.23(2) regarding public order emergencies.

VI. PARLIAMENTARY SUPERVISION

Part VI of Bill C-77 provides for the tabling in Parliament of motions, for confirmation and revocation of a declaration of emergency, confirmation of a proclamation continuing or amending a declaration of emergency and for all published orders and regulations made pursuant to a declaration of emergency. In addition, provision is made in s. 60 for the establishment of a parliamentary review committee.

(a) Confirming the declaration of emergency

With respect to confirming the declaration of an emergency, s. 56(1) reads as follows:

> 56 (1) Subject to subsection (4), a motion for confirmation of a declaration of emergency, signed by a Minister of the Crown, together with an explanation of the reasons for issuing the declaration and a report on any consultation with the lieutenant governors in council of the provinces with respect to the declaration, shall be made before each House of Parliament within seven sitting days after the declaration is issued.

Provision is made in ss. 56(4) for the situation where Parliament may not be sitting and must be summoned. In such a case tabling must be "on the first sitting day after Parliament or that House is summoned." Where Parliament is prorogued or

adjourned and a declaration of emergency is issued, under s. 56(2) Parliament must be summoned "forthwith to sit within seven days after the declaration is issued."

S. 56(3) contemplates the situation where the House of Commons has been dissolved and requires that the House be summoned:

> 56(3) If a declaration of emergency is issued at a time when the House of Commons is dissolved, Parliament shall be summoned to sit at the earliest opportunity after the declaration is issued.

It is our opinion that the phrase "at the earliest opportunity" is unacceptably wide. A definite time limit must be placed upon the summoning of Parliament. We see no practical reason why Parliament once dissolved could not be reconstituted and recalled to sit within the same seven day time period.

We would also propose adding a provision to Bill C-77 to the effect that Parliament should not be dissolved or prorogued while an emergency declaration is in effect unless an election is called or unless a special majority agrees otherwise (for example, three quarters of the members of both Houses). If an election is called during an emergency, provision ought to be made for the immediate recalling of Parliament when the election

is over. This would permit Parliament to continue to sit and supervise the emergency situation and to analyse and respond to all orders and regulations coming before it pursuant to an emergency declaration.

(b) Limitation of Debate

The debate in Parliament of an emergency declaration is limited to three days by s. 56(6):

> 56(6) A motion taken up and considered in accordance with subsection (5) shall be debated without interruption and, on the expiration of the third sitting day following the day on which consideration of the motion was commenced or at such earlier time as the House is ready for the question, the Speaker shall forthwith, without further debate or amendment, put every question necessary for the disposition of the motion.

We see no reason to limit debate by Parliament to three days as provided in s. 56(6). Following a declaration of emergency, the Governor in Council may exercise emergency powers unless and until the declaration is revoked by Parliament. There would appear to be no urgency for Parliament to come to its decision and no less than a full debate on all issues should be entertained.

A full Parliamentary debate should also be available where the motion before the Houses of Parliament is to revoke the declaration of an emergency under s. 57 (2) and (5) of the bill. Since the state of emergency is in effect while the debate is being held, there would seem to be no need to limit debate to a mere five hours on the issue of revocation. Such a restriction could permit the government to use procedural means to eliminate any possibility of Parliamentary revocation of a state of emergency.

(c) Both Houses must agree to revoke emergency declaration

Under ss. 56(7) and 58(5), each House of Parliament is given a veto over the confirmation, or continuation of a declaration of emergency respectively. Thus,the failure of either House to agree to confirm or continue the emergency declaration means that the declaration will be terminated as of the date of the failure to confirm or continue. Emergency powers may thereby be prevented, either at the confirmation or at the continuation stage, by one House of Parliament.

Anomalously, on a motion to revoke a declaration of emergency under s. 57, both Houses must agree. Thus, while only one House need oppose in order to prevent the confirmation

or continuation of a declaration, if only one House opposes on a revocation motion the declaration will continue. The reason for this is not apparent.

The policy of ss. 56 and 58 allowing the exercise of emergency powers only where both Houses of Parliament are in agreement should be applied to s. 57 as well. In our submission, the agreement of either House of Parliament that the declaration of emergency ought to be revoked should be sufficient to terminate the exercise of emergency powers under s. 57.

(d) Parliamentary Review Committee

(1) Discretion to establish

Under s. 60(1), provision has been made for the establishment of a Parliamentary Review Committee:

> 60(1) The exercise of powers and the performance of duties and functions pursuant to a declaration of emergency shall be reviewed by such committee of the House of Commons, of the Senate or of both Houses of Parliament as may be designed or established for that purpose.

In our submission, the establishment of such a committee is vital to the proper functioning of this bill. Accordingly, we recommend that the permissive "may" be replaced by the mandatory "shall" so that a review committee must in all cases be established for the purposes designated.

In light of the very practical impediments to a successful and timely judicial review of the basis of any governmental action, it is our submission that Parliament and, in particular, a review committee of Parliament charged specifically with the task of assessing the continuing validity of government action is an indispensable element to ensure that the sweeping powers contained in this bill are exercised appropriately.

We note that there is no assurance in the legislation that the Parliamentary Review Committee described in s. 60 of the bill shall be an all-party committee of the House. In our view, it is vitally important that the review of the exercise of emergency powers and functions be conducted with the widest variety of interests and views represented.

(2) The requirement of secrecy

The bill provides in s. 60 (3) that the review of unpublished orders or regulations by the Parliamentary Review Committee shall be conducted in private. The Governor in Council

under s. 27 of the Statutory Instruments Act may designate any regulation as being exempt from publication if its publication could:

> reasonably be expected to be injurious to the conduct of federal provincial relations or the conduct of international affairs, the defence of Canada or any state allied or associated with Canada ..., or the detection, prevention or suppression of subversive or hostile activities ....

Given its broad discretion and lack of any need to account during a time of emergency, the Governor in Council could declare most of its orders or regulations to be exempt from publication and not be challenged on this.

While the government ought to have the right to keep some emergency regulations secret, in our view that right should be strictly limited to international or defence matters or matters which threaten the security of Canada. In such cases, the Governor in Council ought to be required, at the very least, to inform the Parliamentary Review Committee of its desire to keep such regulations secret, and to explain to the committee beforehand the reasons for this request and to obtain the consent of the committee before having secrecy imposed upon the proceedings.

It is submitted that the Parliamentary Review Committee should have the power to review the government's decision to

exempt a regulation or order from publication and to refer the matter to Parliament for tabling and debate if the exemption from publication is unwarranted.

In general, we recommend that the making of regulations and orders creating criminal offences or providing punishments for offences should not be kept secret in any manner.

(3) Retroactive revocation

We believe that the power of Parliament to revoke the declaration of emergency or that of the Parliamentary Review Committee to revoke a regulation or order, should extend to revoking "retroactively" where deemed appropriate and not merely "effective on the day in which the motion is adopted". (Ss. 56(7), 57(6), 58(5), 59(8), and 60(4)).

Without a power to revoke retroactively, we see a potential for abuse of this legislation. For example, documents or other items seized during the state of emergency could be retained after the declaration of emergency is revoked. Persons charged with offences under the emergency powers could be tried or, if convicted, could be required to complete their sentences and would then carry records of convictions despite Parliament having found that the offended regulations or orders should not have been made. In our view, Parliament should have the power to effectively "undo" the declaration of emergency.

(4) Post-event inquiry

A weakness of Bill C-77 as currently worded is that it does not provide for an accounting by the government to the citizens of Canada for its conduct in the emergency situation. It does not call for an examination of whether or not the vast powers taken on by the government during the emergency were used well or abused.

When the emergency is over, the exercise of the emergency powers should be reviewed in a rational manner. We recommend the amendment of this bill to include a provision that, within one year following the end of any declaration of emergency, a review be conducted either by a commission of inquiry or by a specially appointed Parliamentary committee. The review body would have full power to review all documents and a report of its findings would be presented to Parliament.

Such a review would provide a sound basis not only for assessing how well emergency powers were used but also for analysing the adequacy of the legislation itself by which the emergency powers were assumed. Only in this way will it be possible to continue to improve upon the performance of the executive function of government while at the same time respecting the very institutions which were sought to be protected during the period when the emergency declaration was in effect.

(e) Recommendations concerning Parliamentary supervision

We therefore propose that:

1. express provision be included for the reconstituting and recalling of Parliament within a specified time period if Parliament is dissolved when the declaration of emergency is issued.

2. a provision be added to Bill C-77 to prevent the dissolution or prorogation of Parliament during an emergency except for the purpose of calling an election and to ensure that Parliament is recalled immediately following the election.

3. the time limitations on Parliamentary debate be removed to allow full debate on motions to confirm or revoke declarations of emergencies.

4. the requirement of agreement of both Houses on a motion to revoke a declaration of emergency be removed to ensure that a state of emergency will exist or continue only as long as it has the approval of both Houses of Parliament.

5. the creation of the Parliamentary Review Committee be mandatory.

6. the review of executive orders by Parliamentary Review Committee be conducted in public except where the matters debated would require publication of sensitive information relating to the security of Canada.

7. provision be made to ensure that the Parliamentary Review Committee be a representative all-party committee of Parliament.

8. Parliament and the Parliamentary Review Committee be given the power to revoke retroactively the declaration of emergency and orders or regulations made thereunder.

9. provision be made for a mandatory and comprehensive post-event inquiry by a special commission or committee of Parliament.

VII. COMPENSATION

The Canadian Bar Association is pleased to see the enactment of a scheme to compensate those who suffer unfairly as a result of the declaration of emergency. Such compensation provisions serve to assure the public that the vast powers which government may give to its officials during times of emergency will be exercised with caution and that if someone suffers unfairly as a result of the exercise of these powers the unfairness will be corrected.

Part V of Bill C-77 sets out provisions for compensation. S. 46(1) makes compensation available as follows:

> 46(1) Subject to the regulations made under section 47, the Minister may award compensation to any person who suffers loss, injury or damage as a result of anything done, under any of Parts I to IV or any proclamation, order or regulation issued or made thereunder.

It must be noted that such compensation is entirely discretionary.

S. 47 states that the Governor in Council may make regulations regarding the procedure for compensation and may make such regulations, inter alia,

> (e) prescribing the maximum amount of compensation that may be paid to any person either generally or with respect to any particular loss, injury or damage for which compensation may be paid.
>
> (j) excluding, absolutely or conditionally, any class of person or of loss, injury or damage from the persons to whom, or the loss, injury or damage for which, compensation may be paid

S. 48(1) provides that the Governor in Council may, from among the judges of the Federal Court of Canada, appoint an Assessor and Deputy Assessors to hear and determine appeals regarding compensation. S. 48(3) provides that the decision of the Assessor is "final and conclusive and is not subject to appeal, except in accordance with section 28 of the Federal Court Act."

(a) Discretion to award compensation and to exclude from compensation

In our view, ss. 46 and 47(j) whereby the Governor in Council "may" award compensation but may make regulations to

exclude, absolutely or conditionally, "any class of person or of loss, injury or damage ..." places too much discretion in the hands of the Executive.

The compensation envisaged relates to persons who have suffered loss, injury or damage as a result of any of the orders made under the bill. To the extent that this loss concerns property loss, loss due to personal injury or damage resulting from a search and seizure order, the discretionary aspect of these provisions would appear to be in conflict with s. 1(a) of the Canadian Bill of Rights which recognizes "the right of the individual to life, liberty, security of the person and enjoyment of property and the right not to be deprived thereof except by due process of law". We recommend, therefore, that the Governor in Council should be under an obligation to compensate in certain circumstances and that s. 46 be amended accordingly to reflect that obligation.

Inclusion of compensation provisions in a measure such as Bill C-77 is praiseworthy. But, if such provisions are to have any meaning, the Governor in Council should not be authorized to exclude any class of person or loss, injury or damage from compensation. The assessor should have a discretion to consider all cases of loss, injury or damage due to the emergency. We therefore recommend that s. 47(j) not be enacted.

(b) Power to set maximum awards

We are concerned that Cabinet would have the power to set maximum awards for compensation (s. 47(e)) which must be adhered to. It is our view that a person who has had his property appropriated for the benefit of the public should be entitled to full compensation from the public.

(c) Compensation for services

A further problem with the compensation section is that it does not appear to specifically include compensation for services rendered under the direction of the government under ss. 6(1)(d), 17(1)(d), 28(1)(e), and s. 38(1). It is a point of interpretation as to whether or not services are covered by the phrase "loss, injury or damage". Due to this lack of clarity, it is our submission that amendments be made so as to specifically include services within the ambit of this phrase.

(d) Recommendations concerning compensation

We therefore propose that:

1. the Governor in Council be obliged in s. 46 to compensate for loss, injury or damage resulting from actions authorized during the emergency.

2. the Governor in Council should not have the power to exclude any class of person or loss, injury or damage from compensation.

3. the Governor in Council should not have the power to set maximum amounts for compensation to any person.

4. it should be clarified that compensation includes compensation for services rendered.

VIII. SUMMARY OF RECOMMENDATIONS

The Canadian Bar Association makes the following recommendations with respect to Bill C-77:

1) the reference to the Canadian Charter of Rights and Freedoms, Bill of Rights, and International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR) presently in the preamble be transferred to the body of the legislation.

2) the provisions of Article 4 of the ICCPR be expressly implemented in this legislation by adding a section containing provisions similar to Article 4 of the ICCPR.

3) a definition of "emergency" be added with reference to the need for extraordinary powers of government.

4) that "emergency" be defined in the Act as:

> "emergency" means an urgent and critical situation of a temporary nature in which government requires extraordinary powers to meet its fundamental obligations.

5) the definition of "national emergency" be amended so that national emergency means:

> "an emergency in which the urgent and critical situation is of such proportions or nature as to exceed the capacity or authority of a province to deal with it and endangers the fundamental obligations of government to ensure the safety and security of the individual, to protect the values of the body politic and to preserve the sovereignty, security and territorial integrity of Canada.

6) the term "national emergency" be defined in the body of the legislation and not merely in the preamble.

7) each class of emergency (public welfare emergency, public order emergency, international emergency and war emergency) be defined with reference to the term "national emergency".

8) public order emergencies be restricted to national emergencies arising from threats to the security of Canada involving actual or potential loss of life, or territory, or to those threats which would seriously inhibit the functioning of democratic institutions within Canada.

9) the scope of "international emergency" be limited to a national emergency involving Canada and one or more other countries that arises from acts of intimidation or coercion or the real or imminent use of serious force or violence and that directly or indirectly threatens the sovereignty, security or territorial integrity of Canada.

10) "war emergency" be limited to direct threats to Canadian territorial integrity and to wars in which Canada is a participant.

11) with respect to the power of government to order individuals to provide essential services, that the term "essential" be defined and that consideration be given to provisions for limiting the duration for which an individual may be obliged to perform such a service, assuring compensation to the individuals required to perform these services, and for granting a limited right to refuse to provide services. (Ss. 6(1)(d), 17(1)(d) and 28(1)(e).)

12) with respect to the power of government to restrict travel during public welfare, public order and international emergencies, the factors that would justify the invocation of such a restriction be identified in the legislation. (Ss. 6(1)(a), 17(1)(a)(ii) and 28(1)(g).)

13) the power to prohibit public assembly during a public order emergency be restricted to the prohibition of public assemblies that may reasonably be expected to lead to a breach of the peace. Ss. 17(1)(a)(i).)

14) the power under s. 28(1)(c) to authorize warrantless search and seizure during an international emergency be removed.

15) the powers to refuse admission to or order removal from Canada during an international emergency should make express provision for excepting convention refugees. (S. 28(g),(h).)

16) consideration be given to defining certain criteria governing the type of regulations which may be made during a war emergency. (S. 38(1).)

17) the Governor in Council should not have the power to create offences carrying with it minimum sentences of imprisonment. (Ss. 6(1)(j), 17(1)(e), 28(1)(l), and 38(2).)

18) offences proceeded with by way of summary conviction should carry lesser penalties than those which proceed by indictment. (Ss. 6(1)(j), 17(1)(e), 28(1)(l), and 38(2).)

19) any offence carrying a penalty of more than two years should permit the accused alternative modes of trial including trial by judge and jury.

20) the requirements for consultation with the provinces be deleted entirely.

21) if some reference to consultation with the provinces is retained, that the requirement to consult in ss. 12 and 23 prior to declaring the existence of an emergency be removed and that s. 12 be amended to provide for the same type of swift action and post-event consultation which is provided by s. 23(2) regarding public order emergencies.

22) express provision be included for the reconstituting and recalling of Parliament within a specified time period if Parliament is dissolved when the declaration of emergency is issued. (s. 56(3).)

23) a provision be added to Bill C-77 to prevent the dissolution or prorogation of Parliament during an emergency except for the purpose of calling an election and to ensure that Parliament is recalled immediately following the election.

24) the time limitations on Parliamentary debate be removed to allow full debate on motions to confirm or revoke declarations of emergencies. (ss. 56 and 57.)

25) the requirement of agreement of both Houses on a motion to revoke a declaration of emergency be removed to ensure that a state of emergency will exist or continue only as long as it has the approval of both Houses of Parliament. (s. 57).

26) the creation of the Parliamentary Review Committee be mandatory. (s. 60(1).)

27) the review of executive orders by Parliamentary Review Committee be conducted in public except where the matters debated would require publication of sensitive information relating to the security of Canada. (s. 60(3).)

28) provision be made to ensure that the Parliamentary Review Committee be a representative all-party committee of Parliament. (s. 60).

29) Parliament and the Parliamentary Review Committee be given to power to revoke retroactively the declaration of emergency and orders or regulations made thereunder. (ss. 56(7), 57(6), 58(5), 59(8), and 60(4)).

30) provision be made for a mandatory comprehensive post-event inquiry by special commission or committee of Parliament.

31) persons suffering loss, injury or damage as a result of actions authorized to be taken during an emergency should be entitled to compensation. (s. 46(1).)

32) the power to exclude classes of persons or loss, injury or damage should be deleted. (s. 47(j).)

33) the Governor in Council should not have the power to set maximum amounts for compensation to any person. (s. 47(e).)

34) it should be clarified that compensation includes payment for services rendered. (s. 46(1).)

APPENDICE «C-77/1»

(TRADUCTION)

ASSOCIATION DU BARREAU CANADIEN

MÉMOIRE SUR
LE PROJET DE LOI C-77, *LOI SUR LES MESURES D'URGENCE*

LE 24 FÉVRIER 1988

TABLE DES MATIÈRES

I INTRODUCTION

II PRÉAMBULE DU PROJET DE LOI C-77

a) Effet général des définitions du préambule
b) Pacte international relatif aux droits civils et politiques
c) Charte des droits et libertés
d) Définition de «situation de crise nationale»
e) Recommandations concernant le préambule

III DÉFINITIONS

a) Situation de crise en général
b) Situation de crise national en général
c) Sinistres
d) État d'urgence
e) État de crise internationale
f) État de guerre
g) Recommandations concernant les définitions

IV POUVOIRS DU GOUVERNEMENT EN SITUATION DE CRISE

a) Pouvoirs qui «de l'avis du gouverneur général» sont nécessaires
b) Pouvoir d'ordonner la fourniture de services essentiels
c) Pouvoir de réglementer ou d'interdire les déplacements
d) Pouvoir de réglementer ou d'interdire les assemblées publiques
e) Pouvoir d'autoriser l'entrée, la fouille et la saisie
f) Pouvoir d'admettre au Canada et d'expulser du Canada
g) Pouvoirs fondés ou opportuns pour faire face à la crise
h) Pouvoir d'imposer des peines
i) Recommandations concernant les pouvoirs du gouvernement en cas de crise

V CONSULTATION

a) Quand est-elle requise?
b) Opportunité de la consultation
c) Recommandations concernant la consultation

VI SUIVI PARLEMENTAIRE

a) Confirmation d'une déclaration de situation de crise
b) Limitation du débat
c) Accord nécessaire des deux Chambres pour abroger une déclaration de situation de crise
d) Comité d'examen parlementaire

1. Pouvoir d'établissement
2. Secret obligatoire
3. Abrogation rétroactive
4. Enquête postérieure à l'avènement

e) Recommandations concernant le suivi parlementaire

VII INDEMNISATION

a) Pouvoir discrétionnaire d'accorder ou de refuser une indemnité
b) Pouvoir de fixer l'indemnité maximale
c) Indemnité pour services fournis
d) Recommandations concernant l'indemnisation

VIII SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS

1. INTRODUCTION

Le 26 juin 1987, l'honorable Perrin Bearry, ministre responsable de la protection civile au Canada, a déposé deux textes législatifs sur les mesures d'urgence: le projet de loi C-77, *Loi sur les mesures d'urgence*, et le projet et loi C-76, *Loi sur la protection civile*. Le projet de loi C-77 aurait pour effet d'abroger la *Loi sur les mesures de guerre*.

Suite au dépôt de ce projet de loi, l'Association du Barreau canadien (ABC) a demandé à ses sections nationales et provinciales chargées des questions touchant le droit administratif, le droit constitutionnel, les libertés civiles et le droit pénal d'examiner et de commenter le projet de loi C-77. Le présent mémoire expose la position de l'Association du Barreau canadien à l'égard du projet de loi C-77, *Loi sur les mesures d'urgence*.

L'Association voit d'un bon oeil que le gouvernement cherche à remplacer la *Loi sur les mesures de guerre* par un texte mieux adapté aux urgences de temps de paix. Nous nous félicitons de son intention déclarée d'assujettir la nouvelle loi à la *Charte canadienne des droits et libertés* et à la *Déclaration canadienne des droits*. Nous nous réjouisssons aussi des dispositions du projet de loi concernant l'indemnisation des personnes qui subissent un préjudice du fait de l'exercice de pouvoirs extraordinaires.

Cependant, nous faisons de très sérieuses réserves au sujet du projet de loi. En voici un résumé.

D'abord, nous estimons qu'il faudrait resserrer la définition des diverses catégories de situations de crise. Dans sa version actuelle, le projet de loi permettrait au gouvernement advenant un état d'urgence, d'invoquer de vastes pouvoirs pour lutter contre des problèmes comme le chômage et l'inflation. Il lui permettrait de proclamer un état de crise internationale ou un état de guerre dans presque toutes les situations de conflit international.

Deuxièmement, comme le projet de loi ne donne pas du terme «situation de crise» une définition objective, il serait très difficile sinon impossible de contester devant les tribunaux une telle déclaration. On pourra donc soutenir, et c'est là le danger, qu'une situation de crise existe dès que le gouverneur en conseil l'aura proclamée.

Troisièmement, l'ABC aimerait qu'on précise davantage que le projet de loi est assujetti au *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*. Comme le Canada est signataire de ce Pacte et que l'article 4 de ce document énumère les droits qui doivent être respectés même en situation de crise nationale, nous estimons que le projet de loi devrait expressément confirmer l'article 4.

Quatrièmement, nous craignons que les pouvoirs conférés au gouverneur en conseil en cas de situation de crise déclarée soient trop vastes. Conformément à nos engagements internationaux, le projet de loi devrait préciser que ces pouvoirs extraordinaires seront exercés dans la stricte mesure où la situation l'exige.

Cinquièmement, nous croyons que l'obligation de consulter les provinces et d'obtenir leur consentement en cas de sinistre ou d'état d'urgence pourrait empêcher le gouvernement fédéral d'agir dans l'intérêt national dans ces situations de crise.

Sixièmement, nous nous demandons si le projet de loi rend le Cabinet suffisamment responsable devant le Parlement des mesures qu'il prend en situation de crise.

Enfin, il nous semble que le projet de loi ne prévoit pas des indemnités équitables ou suffisantes dans les cas de réclamations légitimes.

II. PRÉAMBULE DU PROJET DE LOI C-77

Le préambule du projet de loi C-77 précise que l'État a pour obligations primordiales «d'assurer la sécurité des individus, de protéger les valeurs du corps politique et de garantir la souveraineté, la sécurité et l'intégrité territoriale du pays».

Le préambule précise ensuite que l'exécution de ces obligations risque d'être gravement compromise en situation de crise nationale, c'est-à-dire

> lors d'un concours de circonstances tel qu'il met temporairement en péril la prospérité de l'ensemble du pays ou qu'il échappe à la capacité ou aux pouvoirs d'intervention des provinces, le Parlement étant alors seul apte à y faire face en exerçant ses compétences constitutionnelles.

Il prévoit, par ailleurs que, pour assurer la sécurité en une telle situation, le gouverneur en conseil devrait être habilité, sous le contrôle du Parlement, à prendre «à titre temporaire des mesures extraordinaires peut-être injustifiables en temps normal» en respectant toutefois les conditions suivantes:

> en appliquant de pareilles mesures, le gouverneur en conseil serait assujetti à la *Charte canadienne des droits et libertés* ainsi qu'à la *Déclaration canadienne des droits* et aurait à tenir compte du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, notamment en ce qui concerne ceux des droits fondamentaux auxquels il ne saurait être porté atteinte même dans les situations de crise nationale.

a) Effet général des définitions du préambule

La *Loi d'interprétation* (SRC 1970, chap. 1-23) restreint la portée du préambule d'une loi en ces termes:

> art. 12 Le préambule d'un texte législatif en fait partie et sert à en expliquer la portée et l'objet.

Conformément aux principes reconnus d'interprétation législative, si le préambule peut servir à interpréter une loi, il ne peut pas en annuler telle ou telle disposition. À notre avis, les droits auxquels il ne saurait être porté atteinte, même en cas de situation de crise déclarée, sont suffisamment importants pour qu'ils soient énumérés dans le corps de la loi plutôt que dans son préambule.

b) Pacte international relatif aux droits civils et politiques

En tant que signataire du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP)*, le Canada doit s'assurer que sa législation est conforme à

l'article 4 du *Pacte*, qui précise les droits qu'il faut respecter même en situation de crise nationale.

L'article 4 du *PIDCP* s'énonce ainsi:

> 4. 1. Dans le cas où un danger public exceptionnel menace l'existence de la nation et est proclamé par un acte officiel, les États parties au présent Pacte peuvent prendre, dans la stricte mesure où la situation l'exige, des mesures dérogeant aux obligations prévues dans le présent Pacte, sous réserve que ces mesures ne soient pas incompatibles avec les autres obligations que leurs impose le droit international et qu'elles n'entraînent pas une discrimination fondée uniquement sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion ou l'origine sociale.
>
> 2. La disposition précédente n'autorise aucune dérogation aux articles 6, 7, 8 (par. 1 et 2), 11, 15, 16 et 18.
>
> 3. Les États parties au présent Pacte qui usent du droit de dérogation doivent, par l'entremise du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, signaler aussitôt aux autres États parties les dispositions auxquelles ils ont dérogé ainsi que les motifs qui ont provoqué cette dérogation. Une nouvelle communication sera faite par la même entremise, à la date à laquelle ils ont mis fin à ces dérogations.

(Nota: Les articles cités dans le paragraphe 4(2) protègent contre la privation arbitraire de la vie, les peines et traitements cruels, l'esclavage et la servitude, l'emprisonnement pour dettes, la condamnation pour des crimes qui n'en étaient pas d'après la loi au moment où ils ont été commis, et assurent à chacun la reconnaissance de sa personnalité juridique ainsi que la liberté de pensée, de conscience et de religion. Il convient de noter aussi que l'article 15 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales est à peu près identique à l'article 4 du PIDCP.)

L'article 4 du PIDCP n'est toujours pas sanctionné par une loi. Par conséquent, bien que le Canada soit tenu par le droit international de respecter le Pacte, les tribunaux du Canada sont impuissants à le faire respecter.

Si le législateur a l'intention d'empêcher ce qui est arrivé, par exemple, aux Canadiens-Japonais pendant la Seconde Guerre mondiale, il faudrait à tout le moins, nous semble-t-il, que les dispositions de l'article 4 du Pacte international sur la non discrimination soient explicitement énoncées dans le projet de loi.

La *Charte des droits et libertés* empêcherait sans doute qu'une discrimination de ce genre se reproduise. Il convient cependant de noter

que, contrairement à l'article 4 du *Pacte international*, l'article 1 de la *Charte* ne précise pas la mesure dans laquelle les droits qu'elle garantit peuvent être resteints en situations de crise.

On ne saurait trop insister, croyons-nous, sur l'importance du *Pacte international*. Il est toujours possible en vertu de l'article 33 de la *Charte* d'abroger expressément les droits et les protections garantis ailleurs par la *Charte*. En pareille circonstance, fort improbable, les garanties du *Pacte international* deviendraient d'autant plus importantes et, par conséquent, devraient être clairement établies parmi les principes directeurs du projet de loi C-77.

c) *Charte des droits et libertés*

Lorsque le préambule fait état «des droits fondamentaux auxquels il ne saurait être porté atteinte même dans les situations de crise nationales», on ne sait trop s'il est fait référence à la fois au *Pacte international*, à la *Charte canadienne des droits et libertés* et à la *Déclaration canadienne des droits*. Selon notre interprétation, il est fait référence seulement au *Pacte international*. Toutefois, si le législateur veut également tenir compte de la *Charte*, le projet de loi vise alors des droits qui ne seraient pas assujettis, en situation de crise à une restriction en vertu de l'article 1 de la *Charte*. Si tel est le cas, nous croyons qu'il faudrait expressément énoncer ces droits et, pour les raisons déjà données, les mettre noir sur blanc dans le corps de la loi.

d) Définition de «situation de crise nationale»

La définition de «situation de crise nationale» qui figure dans le préambule sous-tend les définitions de «sinistres» et d'«état d'urgence» données aux articles 3 et 14 respectivement du projet de loi. Comme nous le préciserons dans la partie suivante de notre mémoire, nous estimons qu'il faudrait modifier cette définition capitale et l'inclure dans le corps de la loi plutôt que dans le préambule.

e) Recommandations concernant le préambule

En ce qui concerne le préambule du projet de loi, nous proposons donc:

1. Que la référence faite dans le préambule à la *Charte canadienne des droits et libertés*, à la *Déclaration canadienne des droits* *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* soit transférée dans le corps du projet de loi.

2. Que les dispositions de l'article 4 du *PIDCP* soient expressément sanctionnées dans le projet de loi par l'adjonction d'un article contenant des dispositions semblables à celles de l'article 4.

III. Définitions

Le projet de loi définit quatre types de situations de crise: sinistre (article 3); état d'urgence (article 14); état de crise internationale (article 25) et état de guerre (article 35). Aucune des définitions n'est assez précise, et voici pourquoi:

a) «Situation de crise» en général

À titre d'observation générale, nous notons que l'expression «situation de crise» n'est jamais bien définie dans le projet de loi, ni dans le préambule, ni dans le corps du texte lui-même. Les définitions des expressions «sinistre», «état d'urgence» et «état de crise internationale» indiquent qu'il s'agit de «situations de crise» causées par des facteurs qu'on énumère alors ou «à la suite de ces facteurs».

À notre avis, il ne suffit pas de déclarer qu'une «situation de crise signifie une situation de crise», puis d'en énumérer les causes possibles. Cette tautologie est encore plus flagrante dans les définitions des sinistres et des états d'urgence, puisqu'on exige qu'ils soient d'une gravité «telle qu'ils constituent une situation de crise nationale». Cette dernière expression est elle-même trop vague.

L'absence de définitions précises, jointe à la latitude donnée au gouverneur en conseil pour déclarer simplement qu'une situation de crise existe, ne permet pas au gouverneur de connaître les conditions préalables qui justifieraient une telle déclaration et fait obstacle à tout examen judiciaire efficace de cette décision. À défaut d'une définition satisfaisante de l'expression «situation de crise», celle-ci pourra légalement exister chaque fois que le gouverneur en conseil le déclarera.

À notre avis, il faudrait définir dans le projet de loi l'expression «situation de crise» en faisant référence à la nécessité d'invoquer des pouvoirs extraordinaires. Nous proposons donc la définition suivante:

> «situation de crise» signifie une situation urgente et critique, de nature temporaire, en vertu de laquelle le gouvernement requiert des pouvoirs extraordinaires afin de remplir ses obligations primordiales.

Selon nous, le projet de loi comporte deux lacunes, en ce sens qu'on ne définit pas dans le corps du texte lui-même les expressions «situation de crise» et «situation de crise nationale», et qu'on ne prévoit pas que, dans tous les cas, la déclaration de situation de crise nécessite l'existence d'une «situation de crise nationale». (Il convient de noter, que ni un état de crise internationale ni un état de guerre n'ont besoin, on ne sait trop pourquoi, de constituer «une situation de crise nationale»).

b) «Situation de crise nationale» en général

L'expression «situation de crise nationale» est définie dans le préambule. Selon cette définition, une «situation de crise nationale» pourrait exister simplement parce qu'une situation, de par ses proportions ou sa nature, échappe à la capacité et aux pouvoirs d'intervention des provinces. À notre avis, «un concours de circonstances tel qu'il met temporairement en péril... ou qu'il échappe à la capacité ou aux pouvoirs d'intervention des provinces» ne devrait pas constituer un motif permettant d'invoquer des pouvoirs d'urgence.

Nous estimons qu'il faudrait définir plus soigneusement et plus précisément l'expression «situation de crise nationale». À l'heure actuelle, on ne sait pas clairement quel aspect de «la prospérité» du Canada doit être en péril avant qu'un concours de circonstances ne dégénère en situation de crise nationale. Ainsi, selon la définition actuelle, il suffirait peut-être de menacer la culture canadienne en autorisant l'importation massive d'émissions télévisées, de revues et de périodiques américains. Selon le libellé de la définition actuelle, même la décision d'une province de limiter la production d'une ressource naturelle donnée de façon à en priver d'autres provinces pourrait justifier le recours à des pouvoirs d'urgence.

À notre avis, une définition appropriée de l'expression «situation de crise nationale» pourrait être tirée du premier paragraphe du préambule actuel et préciserait que la situation urgente et critique «prend de telles proportions et s'avère d'une telle nature qu'elle excède la capacité et l'autorité d'une province à y faire face» et qu'elle compromet les «obligations primordiales du gouvernement», consistant à garantir «la sûreté et la sécurité de la personne», à protéger «les valeurs afférentes au corps politique» et à préserver «la souveraineté, la sécurité et l'intégrité territoriale du Canada». Aucune autre situation ne devrait être considérée comme une situation de crise nationale.

c) Sinistres (article 3)

À l'article 3, le sinistre est défini en ces termes:

> «sinistre» Situation de crise comportant le risque de pertes humaines et matérielles ou de bouleversements sociaux d'une gravité telle qu'elle constitue une situation de crise nationale, causée par les événements suivants ou par l'imminence de ceux-ci:
>
> a) incendies, inondations, sécheresse, tempêtes, tremblements de terre ou autres phénomènes naturels;
>
> b) maladies affectant les humains, les animaux ou les végétaux;
>
> c) accidents ou pollution;
>
> d) interruption de l'acheminement des denrées, ressources et services essentiels.

Selon l'alinéa 3d), un sinistre peut être causé par une «interruption de l'acheminement des denrées, ressources et services essentiels». En raison de sa formulation actuelle, cet alinéa pourrait être invoqué en cas de simples arrêts de travail. En effet on ne définit nulle part dans le projet de loi, le terme «essentiels» et on ne limite nulle part la portée du terme «interruption», sauf en renvoyant à la définition de «situation de crise nationale» qui figure dans le préambule. Bien qu'il faille parfois mettre fin, dans l'intérêt public, à des arrêts de travail ou à des grèves nous ne voyons pas pourquoi, dans presque tous les cas concevables, on ne pourrait pas mettre un terme à ces situations au moyen d'une mesure législative expressément conçue à cette fin.

Par simple mesure de précaution, nous recommandons qu'on modifie cette définition afin de la rendre conforme aux dispositions du paragraphe 387(6) (méfait) du *Code criminel*, de sorte que les arrêts de travail ordinaires qui n'atteignent pas les proportions d'un «méfait» au sens du *Code criminel* ne puissent pas constituer une «interruption» aux fins de l'article 3 du projet de loi. Toutefois, cela ne veut pas dire que des arrêts de travail qui équivalent à des méfaits de caractère criminel constitueraient forcément un motif permettant d'invoquer des pouvoirs d'urgence.

d) <u>État d'urgence (article 14)</u>

À l'article 14, les expressions «état d'urgence», et «menaces envers la sécurité du Canada» sont définies ainsi:

> «état d'urgence» Situation de crise causée par des menaces envers la sécurité du Canada d'une gravité telle qu'elle constitue une situation de crise nationale.
>
> «menaces envers la sécurité du Canada» S'entend au sens de l'article 2 de la *Loi sur le service canadien du renseignement de sécurité*.

À notre avis, la définition de «menaces envers la sécurité du Canada» qui figure dans la *Loi sur le service canadien du renseignement de sécurité* (*SCRS*) et qui est incluse dans la définition de «l'état d'urgence» est vague et trop large. La définition donnée dans la *Loi sur le SCRS* a elle-même suscité de vives critiques et, notamment, elle comprend un paragraphe dont la portée, très large, se lit ainsi:

> Constituent des menaces envers la sécurité du Canada les activités suivantes:
>
> b) les activités influencées par l'étranger qui touchent le Canada ou s'y déroulent et sont préjudiciables à ses intérêts, et qui sont d'une nature clandestine ou trompeuse ou comportent des menaces envers quiconque;

> c) les activités qui touchent le Canada ou s'y déroulent et visent à favoriser l'usage de la violence grave ou de menaces de violence contre des personnes ou des biens dans le but d'atteindre un objectif politique au Canada ou dans un État étranger.

L'alinéa b), qui traite des «activités influencées par l'étranger qui touchent le Canada ou s'y déroulent et sont préjudiciables à ses intérêts» à une portée trop large et pourrait vraisemblablement viser de simples activités commerciales d'ordre international. En outre, l'utilisation de l'expression «clandestine ou trompeuse» n'empêche pas ces activités internationales et commerciales ordinaires de tomber dans cette définition. Or, la plupart des échanges commerciaux de grande envergure entre pays comportent beaucoup de transactions secrètes et, partant, des mesures de sécurité complexes. Une entente commerciale internationale conclue secrètement entre le Japon et les États-Unis à l'effet de restreindre les exportations canadiennes vers ces deux pays risquerait donc d'être comprise dans cette définition.

L'alinéa c) de la définition donnée dans la *Loi sur le SCRS* renvoie aux «activités qui touchent le Canada ou s'y déroulent et visent à favoriser l'usage de la violence grave ou de menaces de violence... dans le but d'atteindre un objectif politique au Canada ou dans un État étranger». À notre avis, la portée de cette définition est trop large; en effet, lever des fonds par des moyens légitimes pour venir en aide à l'État d'Israël ou pour financer divers mouvements de libération dans des pays sous l'emprise communiste, comme l'Angola ou l'Afghanistan, pourrait suffire à déclencher l'application de cette définition.

À notre sens, il serait de loin préférable de supprimer le renvoi aux définitions données dans la *Loi sur le SCRS* et d'énoncer une nouvelle définition en n'utilisant l'expression «menaces envers la sécurité du Canada» que pour les situations de crise. Nous proposons donc que la définition de l'expression «état d'urgence» se limite

> aux situations de crise nationale qui résultent de menaces à la sécurité du Canada, engendrant des pertes effectives ou éventuelles de vie, de territoires ou de menaces qui entraveraient gravement le fonctionnement des institutions démocratiques au sein du Canada.

e) <u>État de crise internationale (article 25)</u>

Contrairement aux deux définitions précédentes, celle de l'expression «état de crise internationale» n'est pas liée à la définition de «situation de crise nationale» qui figure dans le préambule. Elle se lit ainsi:

> «état de crise internationale» Situation de crise à laquelle sont mêlés le Canada et un ou plusieurs autres pays à la suite d'actes d'intimidation ou de coercition ou de l'usage, effectif ou imminent,

de force ou de violence grave et qui constitue une menace directe à la souveraineté, la sécurité et l'intégrité territoriale soit du Canada ou l'un de ses alliés, soit d'autres pays où le Canada ou un de ses alliés ont des intérêts politiques, économiques ou de sécurité.

Cette définition semble traiter de situations de guerre appréhendée de même que de situations qui menacent les intérêts politiques et économiques non seulement du Canada et de ses alliés, mais également de tout pays où le Canada ou ses alliés ont des intérêts. À notre avis, la portée de cette définition est trop large, du fait surtout qu'aucun critère ne permet de déterminer en quoi consiste un allié. En outre, on ne sait pas clairement quel niveau d'intérêt politique, économique ou d'intérêt en matière de sécurité doit être en cause avant que cette définition n'entre en jeu.

Étant donné que, selon le préambule, le premier objectif de tout gouvernement canadien doit être «de protéger les valeurs du corps politique» en préservant la société libre et démocratique dont jouissent les Canadiens, nous sommes d'avis qu'il faudrait se demander sérieusement si la menace qui plane sur des alliés ou d'autres pays suffit à justifier l'imposition de restrictions sur les droits des Canadiens au Canada.

Il faut se rappeler qu'en vertu de ce projet de loi, le gouverneur en conseil est investi de larges pouvoirs qui ont des répercussions sur les droits des Canadiens en cas de crise internationale. Il semblerait, selon cette définition, qu'on demande aux Canadiens de renoncer à des droits en raison d'une situation internationale qui n'existe pas encore, à laquelle des parties encore inconnues, seraient mêlées à des litiges indéterminés qui ne sont peut-être pas liés directement ou indirectement à la préservation d'une société livre et démocratique au Canada.

Une déclaration d'état de crise internationale aura de profondes répercussions sur les droits de tous les Canadiens. Nous sommes d'avis que ceux-ci ne devraient pas faire l'objet d'une pareille déclaration fondée sur une définition aussi vaste et aussi arbitraire. Par conséquent, nous recommandons de limiter la portée de cette définition aux seules «situations de crise nationale» (à l'instar de toutes les autres catégories de situations de crise). Nous proposons donc la définition suivante:

«état de crise internationale»: situation de crise à laquelle sont mêlés le Canada et un ou plusieurs autres pays à la suite d'actes d'intimidation ou de coercition ou de l'usage, effectif ou imminent, de force ou de violence grave et qui constitue une menace directe ou indirecte à la souveraineté, la sécurité et l'intégrité territoriale du Canada.

f) État de guerre (article 35)

La définition de l'expression «état de guerre» comporte bon nombre des lacunes qui entachent la définition précédente. Elle se lit comme suit:

> «état de guerre»: guerre ou autre conflit armé, effectif ou imminent, où est partie soit le Canada ou un de ses alliés, ou soit un autre pays où le Canada ou un de ses alliés a des intérêts politiques, économiques ou de sécurité.

Les observations qui ont été formulées au sujet de la définition de l'état de crise internationale s'appliquent également à cette définition de l'état de guerre. À notre avis, il faut faire une distinction entre les pouvoirs dont le gouvernement doit disposer lorsque le Canada est engagé dans un conflit à l'étranger qui ne pose aucune menace à l'intégrité territoriale du Canada, et ceux qui s'avèrent nécessaires lorsqu'un conflit menace la souveraineté territoriale ou politique du pays.

À notre avis, il n'y a pas lieu de restreindre les droits politiques et juridiques fondamentaux des Canadiens en raison d'une guerre ou d'un conflit armé qui se déroule loin des côtes du Canada et qui ne touche qu'indirectement les Canadiens. D'après la définition actuelle, le gouverneur en conseil aurait pu proclamer l'état de guerre en raison du conflit armé au Vietnam auquel notre allié, les États-Unis d'Amérique, prenait part.

En résumé, nous trouvons que cette définition a une portée trop vaste et qu'elle devrait se limiter aux situations qui menacent directement l'intégrité territoriale canadienne, et aux guerres auxquelles prend part le Canada.

g) Recommandations concernant les définitions

En ce qui concerne les définitions figurant dans le projet de loi, nous proposons:

1. Qu'une définition de «situation de crise» soit ajoutée, accompagnée d'une référence à la nécessité d'investir le gouvernement de pouvoirs extraordinaires.

2. Que la «situation de crise» soit définie dans le projet de loi comme suit:

> «situation de crise» signifie une situation urgente et critique, de nature temporaire, en vertu de laquelle le gouvernement requiert des pouvoirs extraordinaires afin de remplir ses obligations primordiales.

3. Que la définition de «situation de crise nationale» soit modifiée de sorte qu'une situation de crise nationale signifie:

> «une situation de crise en vertu de laquelle la situation urgente et critique prend de telles proportions et s'avère d'une telle

nature qu'elle excède la capacité et l'autorité d'une province d'y faire face et qui compromet les obligations primordiales du gouvernement, consistant à garantir la sûreté et la sécurité de la personne, à protéger les valeurs afférentes au corps politique et à préserver la souveraineté, la sécurité et l'intégrité territoriale du Canada.»

4. Que l'expression «situation de crise nationale» soit définie dans le corps du projet de loi et non pas seulement dans le préambule.

5. Que chaque catégorie de situation de crise (sinistres, état d'urgence, état de crise internationale et état de guerre) soit définie en tenant compte de l'expression «situation de crise nationale».

6. Que l'état d'urgence soit restreint aux situations de crise nationale qui résultent des menaces à la sécurité du Canada, engendrant des pertes réelles ou éventuelles de vie ou de territoires, ou aux menaces qui entraveraient gravement le fonctionnement des institutions démocratiques du Canada.

7. Que la portée de «l'état de crise internationale» soit limitée à une situation de crise nationale engageant le Canada avec une ou plusieurs autres nations, qui résulte d'actes d'intimidation ou de coercition ou de l'emploi réel ou imminent de force ou de violence et qui menaçent, directement ou indirectement, la souveraineté, la sécurité ou l'intégrité territoriale du Canada.

8. Que «l'état de guerre» soit limité aux menaces directes envers l'intégrité territoriale canadienne ainsi qu'aux guerres dans lesquelles le Canada est engagé.

IV. POUVOIRS DU GOUVERNEMENT EN SITUATION DE CRISE

a) Pouvoirs qui «de l'avis du gouverneur en conseil», sont nécessaires

Nous trouvons particulièrement inquiétant que le projet de loi ne contienne aucune disposition générale visant à restreindre ou à limiter les pouvoirs exercés par le gouvernement en temps de crise. Compte tenu des obligations internationales du Canada, la portée des pouvoirs extraordinaires devrait, en général, être déterminée par les exigences de la situation donnant lieu à l'état de crise. (Voir article 4 du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* tel que décrit à la Partie II ci-dessus).

Les paragraphes 6(1), 17(1) et 28(1) du projet de loi disposent que, pendant la durée de validité de la déclaration d'état de crise, le gouverneur en conseil peut «par décret ou règlement, prendre... toute mesure qu'il estime fondée en l'occurrence». Le libellé du paragraphe 38(1) est identique à celui des autres paragraphes, sauf que le gouverneur en conseil peut, par décret ou règlement, prendre «toute mesure fondée ou opportune pour faire face à la crise».

Il n'est pas nécessaire, d'après nous, de s'en remettre à l'opinion du gouverneur en conseil. Si l'exécutif agit de façon raisonnable et qu'il est convaincu de la nécessité de prendre des mesures pour faire face à la crise, les pouvoirs extraordinaires seront délimités par les exigences de la situation et non pas uniquement par l'opinion de l'exécutif à cet égard.

Si l'on supprime cette notion, le gouverneur en conseil sera tenu de fonder sa décision sur une évaluation objective et non subjective de la situation de sorte que, s'il est prouvé que les pouvoirs sont inutiles, les décrets et règlements pourront être contestés.

Dans le cas de sinistres, d'états d'urgence et d'états de crise internationale, le décret et les règlements qui pourraient être édictés ne s'appliqueraient qu'à certaines catégories d'activités comme les déplacements, l'utilisation de biens, les fouilles et les saisies, etc. Toutefois, en ce qui concerne l'état de guerre, les pouvoirs sont beaucoup plus vastes, la seule restriction étant que les décrets et les règlements doivent être «fondés ou opportuns».

b) Pouvoir d'ordonner la fourniture de services essentiels

Les alinéas 6(1)d), 17(1)d) et 28(1)e) disposent que, en cas de sinistre, d'état d'urgence ou d'état de crise internationale, un ordre peut être donné «à une personne ou à une personne d'une catégorie de personnes compétentes en l'espèce de fournir des services essentiels».

Nous jugeons cette disposition trop vaste pour les raisons suivantes:

- le terme «essentiel» n'y est pas défini. Ainsi, pour cet ordre, tout comme pour la déclaration de l'état d'urgence, on s'en remettrait à l'opinion du gouverneur en conseil.

- Aucune précision n'est fournie au sujet de la période durant laquelle une personne peut être obligée d'offrir de tels services; de plus, aucune formule n'est prévue pour déterminer la durée de cette période.

- Le gouvernement n'est pas tenu d'indemniser les personnes désignées pour les services qu'elles ont effectivement rendus, ou de leur accorder une indemnité pour les pertes ou dommages subis lors de l'exécution des services en questions.

- Aucun moyen de défense n'est prévu pour les personnes qui pourraient refuser d'exécuter un ordre leur enjoignant de fournir des services susceptibles de mettre leur vie en danger ou de leur causer des blessures (par exemple, en raison de circonstances médicales ou physiques spéciales). Ces personnes devraient pouvoir justifier leur refus, pour des notifs raisonnables, au cas où elles feraient l'objet de poursuite.

c) Pouvoir de réglementer ou d'interdire les déplacements

En cas de sinistre et d'état d'urgence, le gouverneur en conseil peut, par décret ou règlement, conformément à l'alinéa 6(1)a) et au sous-alinéa 17(1)a)(ii), prendre des mesures en vue d'assurer «la réglementation ou l'interdiction des déplacements à destination, en provenance ou à l'intérieur d'une zone désignée». Durant un état de crise internationale, le gouverneur en conseil peut, par décret ou règlement, en vertu de l'alinéa 28(1)g), prendre des mesures en vue d'assurer «la réglementation ou l'interdiction du déplacement à l'étranger des cityoens canadiens ou des résidents permanents au sens de la Loi de 1976 sur l'immigration».

À notre avis, le pouvoir de se déplacer à l'intérieur du Canada constitue un droit fondamental. C'est pourquoi il conviendrait d'énumérer les facteurs qui justifieraient une telle restriction. Nous proposons que la réserve suivante soit ajoutée aux pouvoirs confiés à cet égard au gouverneur en conseil:

> au besoin, afin de protéger la santé et la sécurité des personnes, la réglementation ou l'interdiction des déplacements à destination, en provenance ou à l'intérieur d'une zone désignée.

Il ne faut pas nécessairement en conclure que la santé et la sécurité des personnes soient les seuls facteurs qui pourraient être invoqués pour restreindre les déplacements à l'intérieur du Canada durant un état d'urgence. Toutefois, les autres facteurs qui justifieraient une telle restriction devraient être énumérés de la même façon.

Parallèlement, pour ce qui est des états d'urgence, le sous-alinéa devrait préciser que l'adoption de tels règlements vise «à maintenir l'ordre dans une zone désignée». Il faudrait adopter une approche similaire pour réglementer les déplacements durant un état de crise internationale.

d) Pouvoir de réglementer ou d'interdire les assemblées publiques

Le sous-alinéa 17(1)a)(i) dispose que, durant un état d'urgence, le gouverneur en conseil peut édicter des décrets ou des règlements portant sur la réglementation ou l'interdiction des assemblées publiques.

Nous soutenons que le gouverneur en conseil ne devrait pas avoir le pouvoir d'interdire toutes les assemblées publiques durant un état d'urgence. Cette interdiction éliminerait, effectivement toute opposition publique à la déclaration de l'état d'urgence.

Il serait normal que le Cabinet ait le pouvoir, en cas d'urgence, de réglementer ou d'interdire les assemblées publiques qui auraient pour effet de troubler la paix ou qui seraient susceptibles de le faire. Toutefois, le Cabinet ne devrait pas pouvoir interdire les manifestations pacifiques (sur la Colline du Parlement par exemple) qui ont lieu durant un état d'urgence. Une telle interdiction, advenant qu'elle soit nécessaire, devrait faire l'objet d'un débat au Parlement avant d'être promulguée sous forme de loi.

L'interdiction complète de toute assemblée publique irait, semble-t-il, à l'encontre de l'alinéa, 2c) de la *Charte*, qui prévoit la liberté de réunions pacifiques. Les pouvoirs que confèrent les article 60 à 64 et 32 à 33 du *Code criminel*, qui traitent respectivement des attroupements illégaux et des émeutes et de la répression des émeutes, offrent suffisamment de protection dans ce cas-ci.

Par conséquent, nous recommandons que le pouvoir d'interdire des assemblées publiques soit limité de sorte que seules les assemblées publiques dont on pourrait craindre qu'elles troubleraient vraisemblablement la paix soient interdites par le gouvernement.

e) Pouvoir d'autoriser l'entrée, la fouille et la saisie

Pendant la durée de validité d'une déclaration de crise internationale, le gouverneur en conseil peut, en vertu de l'alinéa, 28(1)c), prendre, par règlement, toute mesure habilitant: qui de droit:

> à pénétrer et à fouiller les maisons d'habitation, locaux, moyens de transport ou lieux ainsi que la fouille de quiconque s'y trouve à la recherche d'éléments de preuve de contravention, effective ou soupçonnée, aux décrets ou règlements d'application du présent article, ainsi que la saisie et la rétention de ces éléments;

Tout d'abord, il est difficile de comprendre pourquoi le gouverneur en conseil devrait être investi de pouvoirs aussi considérables d'entrée et de

fouille en cas d'une crise internationale et non pas en cas d'état d'urgence. À notre avis, si les autorités estiment suffisant de s'en tenir, en cas d'état d'urgence, à la *common law* et aux dispositions légales qui exigent une autorisation judiciaire préalable et fondée sur des motifs raisonnables avant de procéder à une perquisition, ces mêmes règles devraient s'appliquer en cas de crises internationales.

Les pouvoirs extraordinaires accordés en cas de crises internationales ne semblent pas appropriés. Ils sont beaucoup plus vastes que ceux dont disposent habituellement les agents de la paix aux termes de la loi actuelle. L'autorisation préalable d'un responsable impartial n'est pas exigée avant de permettre des fouilles, des perquisitions et des saisies, car le gouverneur en conseil peut, par règlement, prendre des mesures à cette fin du seul fait qu'il l'estime nécessaire. La police ne semble même pas être tenue de justifier par des motifs raisonnables les mesures qu'elle prend, puisqu'elle pourrait fouiller, «à la recherche d'éléments de preuve de contravention, effective ou soupçonnée, aux décrets ou règlements d'application».

À notre avis, le droit d'effectuer des fouilles et des saisies illimitées, prévu à l'alinéa 28(1)c), est excessif. Si l'on a des motifs raisonnables, il conviendrait de suivre la procédure normale (peut-être en l'accélérant). Il est exagéré et injuste de permettre des fouilles et des saisies du type envisagé dans cet alinéa, et nous pensons que de telles mesures iraient à l'encontre du critère de proportionnalité établi par la Cour suprême du Canada dans la cause *La Reine c. Oakes* (1986) 1 R.C.S. 103 (les moyens employés doivent limiter le moins possible la liberté garantie par la Charte).

Bien qu'il puisse être justifié, lorsque la sécurité d'une personne est menacée, de ne pas exiger une autorisation judiciaire avant d'émettre un mandat de perquisition, nous ne voyons aucune raison de passer outre à cette exigence lorsque seuls des intérêts économiques et politiques sont en jeu. Par conséquent, nous recommandons d'abroger entièrement cette disposition.

f) Pouvoir d'admettre au Canada et d'expulser du Canada

Pendant la durée de validité d'une déclaration de crise internationale, le gouverneur en conseil peut, par règlement, prendre les mesures qui suivent, en vertu des alinéas 28(1)g) et h):

> g) la réglementation et l'interdiction du déplacement à l'étranger des citoyens canadiens ou des résidents permanents au sens de la *Loi de 1976 sur l'immigration*, ainsi que de l'admission d'autres personnes au Canada;
>
> h) l'expulsion du Canada de personnes autres que des citoyens canadiens ou des résidents permanents au sens de la *Loi de 1976 sur l'immigration*;

Nous craignons beaucoup que l'expulsion du Canada ou l'interdiction d'admettre au Canada des personnes autres que des citoyens canadiens ou des

résidents permanents ne s'applique à des réfugiés de bonne foi qui fuient une situation de crise internationale.

Par conséquent, nous recommandons que cette disposition exclue explicitement les réfugiés de bonne foi et, en outre, qu'elle interdise l'expulsion de toutes les autres personnes, sauf vers leur pays d'origine, à moins que d'autres pays soient disposés à les accepter et qu'elles consentent à être expulsées dans cet autre pays.

g) Pouvoirs «fondés ou opportuns pour faire face à la crise»

Pendant la durée de validité d'une déclaration d'état de guerre, le gouverneur en conseil, en vertu du paragraphe 38(1), «peut, par décret ou règlement, prendre toute mesure fondée ou opportune pour faire face à la crise». Comme nous l'avons déjà dit, le caractère subjectif d'une telle déclaration, qui permet au gouverneur en conseil de prendre toute mesure fondée ou opportune qu'il juge à propos, semble écarter tout examen judiciaire, vu l'absence de toute ligne directrice.

Nous pensons que ce pouvoir va trop loin. Le gouvernement doit certes jouir de vastes pouvoirs en cas d'état de guerre, mais, à notre avis, il faudrait fournir aux responsables des lignes directrices objectives pour les orienter.

Pendant la Seconde Guerre mondiale, on a, par exemple, jugé nécessaire d'interner les Canadiens d'origine japonaise. Après coup, il est devenu évident que le caractère subjectif du critère établi dans la *Loi sur les mesures de guerre*, dont l'article 3 donnait au gouverneur en conseil «le pouvoir de faire et autoriser tels actes et choses... qu'il peut... juger nécessaires ou opportuns», a permis au gouvernement de prendre des mesures qui n'étaient pas fondées sur une évaluation objective des faits, mais qui découlaient plutôt d'une situation de panique et d'hystérie.

Par conséquent, nous recommandons instamment que des dispositions soient prises afin de déterminer les critères qui régiront le type de mesures qui, en cas de guerre, pourraient être prises par règlement, tout comme cela a été prévu en cas de sinistre, d'état d'urgence et d'état de crise internationale.

h) Pouvoir d'imposer des peines

Le type de peine qui peut être imposé en cas de contravention aux décrets ou règlements d'application de ces alinéas est très exceptionnel. Les alinéas 6(1)j), 17(1)e) et 28(1)l) et le paragraphe 38(2) prévoient l'imposition, sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire ou par voie de mise en accusation, d'une amende maximale de 5 000$ et d'une peine maximale d'emprisonnement de cinq ans, ou de l'une de ces peines. À notre avis, ces dispositions sont inacceptables pour les raisons qui suivent.

Premièrement, on semble laisser à la discrétion du gouverneur en conseil la possibilité de créer des infractions entraînant des peines d'emprisonnement maximales de cinq ans. À notre avis, il est inacceptable que le pouvoir exécutif puisse créer des infractions accompagnées de telles peines d'emprisonnement.

Deuxièmement, nous pensons qu'on devrait faire une différence entre les peines imposées sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire et celles qui sont imposées par suite d'une mise en accusation. La procédure, dans le deuxième cas, prévoit bon nombre de mesures de précaution qui n'existent pas dans le premier cas. Dans le *Code criminel*, une personne reconnue coupable d'une infraction punissable par voie de procédure sommaire est passible d'une amende ne dépassant pas 2 000$ ou d'une peine d'emprisonnement maximale de 6 mois, ou de ces deux peines.

La procédure judiciaire pour une infraction punissable par procédure sommaire est fort différente de celle prévue pour infraction punissable par voie de mise en accusation: pour les délits punissables d'une peine d'emprisonnement de cinq ans (ou plus), sur déclaration de culpabilité par voie de mise en accusation, l'accusé peut choisir un procès devant un juge et un jury, devant un juge seulement, (l'accusé ayant droit dans les deux cas à une enquête préliminaire) ou devant un magistrat. Les délits punissables par voie de procédure sommaire sont jugés par un magistrat et l'accusé n'a pas droit à une enquête préliminaire.

Troisièmement, nous ne pensons pas qu'une peine de cinq ans pour un délit punissable par procédure sommaire, laquelle ne donne pas droit à un procès avec jury, soit un type de peine acceptable dans une société démocratique. Le droit à un procès devant jury pour les infractions entraînant de lourdes peines est l'une des caractéristiques de la tradition démocratique canadienne et l'une des plus importantes mesures de précaution de la procédure judiciaire contre des lois arbitraires, irréfléchies ou injustes.

Quatrièmement, la suppression du droit à un procès devant juge et jury, pour une inculpation pouvant entraîner une peine d'emprisonnement de cinq ans, semble contrevenir à l'article 11f) de la *Charte canadienne des lois et libertés* qui se lit comme suit:

> Tout inculpé a le droit...
>
> f) sauf s'il s'agit d'infraction relevant de la justice militaire, de bénéficier d'un procès avec jury lorsque la peine maximale prévue pour l'infraction dont il est accusé est un emprisonnement de cinq ans ou une peine plus grave;

i) Recommandations concernant les pouvoirs du gouvernement en cas de crise

Nous proposons par conséquent:

1. Qu'en ce qui concerne le pouvoir du gouvernement d'ordonner à des personnes de fournir des services essentiels, le terme «essentiels» soit défini et que des dispositions soient envisagées pour limiter la durée de tels services, pour indemniser les personnes obligées de fournir ces services et pour leur accorder un droit restreint de refuser de fournir ces services (les alinéas 6(1)d) et 17(1)d), 17(1)d) et 28(1)e)).

2. Qu'en ce qui concerne le pouvoir du gouvernement de limiter les déplacements en cas de sinistre, d'état d'urgence et d'état de crise internationale, que les facteurs qui justifieraient d'invoquer une telle réserve soient précisés dans le projet de loi (l'alinéa 6(1)a), le sous-alinéa 17(1)a)(ii) et l'alinéa 28(1)g)).

3. Que le pouvoir d'interdire des assemblées publiques durant un état d'urgence soit limité à l'interdiction d'assemblées publiques qui pourraient vraisemblablement troubler la paix publique (sous-alinéa 17(1)a)(ii)).

4. Que l'alinéa 28(1)c) qui autorise, en cas de crise internationale, des fouilles et des saisies sans mandat de perquisition, soit abrogé;

5. Que les pouvoirs d'interdire l'admission au Canada ou d'ordonner l'expulsion du Canada en cas de crise internationale soient accompagnés d'une disposition visant à en exempter les réfugiés de bonne foi (les alinéas 28(1)g) et h)).

6. Que soit envisagée la possibilité de déterminer certains critères qui régiraient le type de mesures à prendre, par règlement, en cas d'état de guerre (le paragraphe 38(1)).

7. Que le gouverneur en conseil ne soit pas investi du pouvoir de créer des infractions entraînant des peines d'emprisonnement minimales (les alinéas 6(1)j), 17(1)e), 28(1)l), et le paragraphe 38(2)).

8. Que les peines imposées sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire soient moins lourdes que celles qui sont imposées sur déclaration de culpabilité par voie de mise en accusation.

9. Que, pour toute infraction entraînant une peine de plus de deux ans d'emprisonnement, l'accusé ait droit de choisir entre divers types de procès, y compris un procès devant juge et jury.

V. CONSULTATION

a) Quand est-elle requise?

Avant de faire une déclaration de sinistre ou une déclaration d'état d'urgence, le gouverneur en conseil doit consulter le lieutenant-gouverneur en conseil de chaque province touchée par le sinistre ou l'état d'urgence; en cas de sinistre, le gouverneur en conseil doit en outre obtenir le consentement du lieutenant-gouverneur en conseil de chacune des provinces touchées par le sinistre. Les paragraphes 12(1) et (2) qui concernent les sinistres se lisent comme suit:

> 12. (1) Sous réserve du paragraphe (2), le gouverneur en conseil, avant de faire, de proroger ou de modifier une déclaration de sinistre, consulte le lieutenant-gouverneur en conseil de chaque province touchée directement par le sinistre.
>
> (2) Le gouverneur en conseil ne peut faire de déclaration en cas de sinistre se limitant principalement à une province directement touchée que si le lieutenant-gouverneur en conseil de la province lui signale que le sinistre échappe à la capacité ou aux pouvoirs d'intervention de la province.

En ce qui concerne la consultation en cas d'état d'urgence, le libellé de l'article 23 est presque identique à celui de l'article 12 à cette différence près que l'article 23 ne comprend pas le mot «directement». De plus, alors que l'article 12 prescrit que le «gouverneur en conseil ne peut faire de déclaration en cas de sinistre se limitant principalement à une province directement touchée que si...» le paragraphe 23(3) prévoit que «le gouverneur en conseil ne peut faire de déclaration en cas d'état d'urgence se limitant principalement à une province que si...» Aucune raison apparente ne justifie à nos yeux cette différence entre les deux articles.

b) Opportunité de la consultation

En ce qui concerne les états de crise internationale et de guerre visés respectivement aux articles 33 et 42, le gouverneur en conseil doit également consulter les provinces avant de faire ou de proroger une déclaration d'état d'urgence. Les deux articles sont identiques. L'article 33, qui porte sur les états de crise internationale, se lit comme suit:

> 33. Le gouverneur en conseil, avant de faire ou de proroger une déclaration d'état de crise internationale, consulte le lieutenant-gouverneur en conseil de chaque province s'il est d'avis qu'il est possible, sans contre-indication apparente, de le faire dans les circonstances.

Comme on l'a déjà mentionné, les sinistres, les états d'urgence et les états de guerre doivent être, par définition, des «situations de crise nationale». Les situations de crise internationale dépassent largement les intérêts, les compétences constitutionnelles et les pouvoirs d'intervention des provinces prises individuellement ou collectivement. Le gouvernement fédéral est le protecteur de l'intérêt national et dispose des meilleures ressources pour faire face avec efficacité et efficience aux situations de crise nationale.

À notre avis, l'obligation de consulter, qui est certes louable du point de vue du fédéralisme coopératif, ne devrait pas compromettte la capacité du gouvernement fédéral d'exercer son mandat constitutionnel d'agir dans l'intérêt national. La consultation exigée par le projet de loi n'est en somme qu'un geste d'égard envers les gouvernements provinciaux.

La Constitution confère au gouvernement fédéral le pouvoir de faire face unilatéralement à une situation d'urgence de caractère national ou international, quelle que soit la façon dont elle survient. Il ne faudrait pas que ce pouvoir soit affaibli par une loi. On peut applaudir au fait que le gouvernement fédéral veuille consulter les provinces dans l'intérêt du fédéralisme coopératif, mais il ne faudrait pas l'y contraindre par une loi comme celle-ci. Nous recommandons la suppression de ces dispositions.

c) Recommandations concernant la consultation

Nous recommandons donc:

1. Que les exigences afférentes à la consultation avec les provinces soient entièrement supprimées.

2. Que si une référence à la consultation avec les provinces était retenue, que l'exigence de consulter préalablement à la déclaration de l'existence du sinistre, telle que prévue aux articles 12 et 23, soit abrogée et que l'article 12 soit modifié de façon à prévoir le même type de mesure rapide et une consultation postérieure à l'événement, tel qu'en dispose le paragraphe 23(2) concernant les états d'urgence.

VI. SUIVI PARLEMENTAIRE

La Partie VI du projet de loi C-77 prévoit le dépôt devant le Parlement de motions de ratification et d'abrogation d'une déclaration de situation de crise, de proclamation de prorogation ou de modification d'une déclaration de situation de crise ainsi que des règlements pris à l'égard d'une telle déclaration. De plus, l'article 60 prévoit la mise sur pied d'un comité d'examen parlementaire.

a) Confirmation d'une déclaration de situation de crise

En ce qui touche la déclaration d'une confirmation de situation de crise, le paragraphe 56(1) dit ceci:

> 56. (1) Sous réserve du paragraphe (4), il est déposé devant chaque chambre du Parlement, dans le sept jours de séance suivant une déclaration de situation de crise, une motion de ratification de la déclaration signée par un ministre et accompagnée d'un exposé des motifs de la déclaration ainsi que d'un compte rendu des consultations avec les lieutenants-gouverneurs en conseil des provinces au sujet de celle-ci.

Le paragraphe 56(4) prévoit l'éventualité où le Parlement ne siège pas et doit être convoqué. En pareil cas, la motion, l'exposé et le compte rendu doivent être déposés devant le Parlement «au premier jour de séance suivant la convocation». Si le Parlement est prorogé ou ajourné, et qu'une déclaration de situation de crise soit faite, le paragraphe 56(2) dispose que le Parlement doit être «immédiatement convoqué à siéger dans les sept jours suivant la déclaration».

Le paragraphe 56(3) porte sur les situations où la Chambre des communes est dissoute et qu'il faut convoquer les Parlement:

> 56(3) Si la déclaration est faite alors qu la Chambre des communes est dissoute, le Parlement est convoqué à siéger le plus tôt possible après la déclaration.

Nous sommes d'avis que l'expression «le plus tôt possible» est trop vague. Il importe de fixer une limite précise pour la convocation du Parlement. Nous ne voyons pas pour quelle raison d'ordre pratique un Parlement dissous ne pourrait pas être reconstitué et rappelé pour siéger dans le même délai de sept jours.

Nous proposons en outre l'adjonction au projet de loi C-77 d'une disposition prévoyant que le Parlement ne devrait pas être dissous ou prorogé pendant qu'une déclaration de situation de crise est en vigueur, à moins que des élections ne soient déclenchées ou qu'une majorité spéciale n'en décide autrement (par exemple, les trois quarts des membres de deux chambres). Si des élections ont lieu pendant une situation de crise, il faudrait prévoir la convocation du

Parlement aussitôt après. De cette façon, le Parlement continuerait de siéger et d'assurer le suivi d'une situation de crise et pourrait en outre analyser les décrets et règlements qu'on lui soumettrait à cet égard et prendre les mesures qui s'imposent.

b) Limitation du débat

Le paragraphe 56(6) limite le débat au Parlement sur une déclaration de situation de crise à trois jours:

> 56(6) La motion mise à l'étude conformément au paragraphe (5) fait l'objet d'un débat ininterrompu, d'une durée maximale de trois jours de séance; le débat terminé, le président de la chambre met immédiatement aux voix toute question nécessaire pour décider la motion.

Nous ne voyons pas pourquoi il faudrait limiter à trois jours ledit débat comme le prévoit le paragraphe 56(6). Suite à une déclaration de situation de crise, le gouverneur en conseil peut exercer les pouvoirs d'urgence à moins et jusqu'à ce que la déclaration soit abrogée par le Parlement. Il n'y a apparemment aucune urgence à ce que le Parlement prenne une décision; c'est pourquoi il est nécessaire qu'un débat exhaustif ait lien sur tous les aspects du problème.

De même, il faudrait débattre à fond la motion déposée devant les Chambres à l'effet de révoquer une déclaration de situation d'urgence en vertu des paragraphes 57 (2) et (5) du projet de loi. Étant donné qu'un état de crise existe pendant que se tient le débat, il semblerait inutile de limiter à seulement cinq heures la discussion sur la question de l'abrogation. Une telle restriction pourrait permettre au gouvernement de recourir à des motions de forme pour faire obstacle à l'abrogation d'une situation de crise par le Parlement.

c) Accord nécessaire des deux Chambres pour abroger une déclaration de situation de crise

En vertu des paragraphes 56(7) et 58(5), chacune des Chambres du Parlement a un droit de veto sur la ratification ou la prorogation d'une déclaration de situation de crise. Ainsi, tout désaccord entre les Chambres sur la confirmation ou la prorogation d'une déclaration d'état de crise entraînera l'abrogation de la déclaration à compter de la date de non-confirmation ou de rejet. L'une ou l'autre Chambre du Parlement peut donc faire obstacle à l'exercice des pouvoirs d'urgence à l'étape de la confirmation ou de la prorogation.

Par contre, les deux Chambres doivent, aux termes de l'article 57, s'entendre sur une motion d'abrogation d'une déclaration de situation de crise. Ainsi, alors qu'il suffit de l'opposition d'une des deux Chambres pour faire échu à la confirmation ou à la prorogation d'une déclaration, il faut que l'une et l'autre s'entendent pour pouvoir l'abroger. On ne comprend guère pourquoi il en est ainsi.

Le principe des articles 56 et 58 prescrivant que les pouvoirs d'urgence peuvent être exercés seulement si les deux Chambres du Parlement sont d'accord devrait également s'appliquer à l'article 57. Nous croyons que l'agrément de l'une des deux Chambres du Parlement sur la révocation d'une déclaration de situation de crise devrait être suffisant pour mettre fin à l'exercice des pouvoirs d'urgence en vertu de l'article 57.

d) Comité d'examen parlementaire

(1) Pouvoir d'établissement

Le paragraphe 60(1), de la loi prévoit la mise sur pied d'un comité d'examen parlementaire:

> 60. (1) L'exercice des attributions découlant d'une déclaration de situation de crise est examiné par le comité—de la Chambre des communes, du Sénat ou mixte—désigné ou constitué à cette fin.

À notre avis, un tel comité est essentiel au bon fonctionnement de la loi. En conséquence, nous recommandons de remplacer la phrase «...désigné ou constitué à cette fin» par «...qui doit être désigné ou constitué à cette fin» pour qu'un comité d'examen soit constitué dans tous les cas.

Compte tenu des obstacles d'ordre tout à fait pratique qu'il faudrait surmonter pour effectuer un examen judiciaire approprié et opportun du bien-fondé de chaque mesure gouvernementale, il est indispensable, selon nous, que le Parlement, et plus particulièrement le comité d'examen parlementaire, soit expressément chargé d'évaluer de façon suivie, la validité de ces mesures afin de s'assurer que les vastes pouvoirs conférés par ce projet de loi sont convenablement exercés.

De plus, le projet de loi ne précise en aucune façon que le comité d'examen parlementaire dont il est question à l'article 60 sera représentatif de tous les partis à la Chambre. À notre avis, il est vital que l'examen des pouvoir et fonctions exercés en situation de crise soit effectué en tenant compte de plus grand nombre d'intérêts et d'opinions possibles.

(2) Secret obligatoire

Le paragraphe 60(3) du projet de loi prescrit que les réunions du comité d'examen parlementaire en vue d'étudier des décrets ou règlements non publiés doivent se tenir à huis clos. En vertu de l'article 27 de la *Loi sur les textes réglementaires*, le gouverneur en conseil peut soustraire un règlement à la publication au cas où celle-ci:

> «risquerait vraisemblablement de nuire à la conduite... des affaires fédéro-provinciales; ou porter préjudice à la conduite des affaires internationales, à la défense du Canada ou d'États alliés ou associés

avec le Canada,... à la détection, la prévention ou la répression d'activités hostiles ou subversives».

Du fait qu'il jouirait de vastes pouvoirs discrétionnaires et qu'il ne serait pas tenu de rendre compte de ses actes en situation de crise, le gouverneur en conseil pourrait soustraire à la publication la plupart de ses décrets ou règlements sans que sa décision puisse être contestée.

Bien qu'il faille, à notre avis, reconnaître au gouvernement le droit de garder secrets certains règlements pris en situation de crise, nous croyons que ce droit devrait se limiter strictement aux questions d'ordre international et à celles qui concernent la défense et la sécurité du Canada. En pareil cas, le gouverneur en conseil devrait être au moins tenu de faire part de son intention au comité d'examen parlementaire, de lui expliquer préalablement les raisons de cette demande et d'obtenir son consentement avant de procéder.

Nous proposons que le comité d'examen parlementaire soit investi du pouvoir d'examiner toute décision gouvernementale visant à soustraire un règlement ou un décret à la publication et, si l'exemption n'est pas justifiée, de soumettre le document au Parlement afin qu'il soit déposé et débattu.

De façon générale, nous recommandons que les règlements et décrets établissant des infractions criminelles ou des peines correspondantes ne soient jamais tenus secrets.

(3) Abrogation rétroactive

À notre avis, le Parlement et le comité d'examen parlementaire devraient être investis du pouvoir d'abroger rétroactivement la déclaration de situation de crise et les règlements ou décrets y afférents, lorsque cela est jugé approprié, et non simplement «dès l'adoption de la motion». (paragraphes 56(7), 57(6), 58(5), 59(8), et 60(4)).

Faute d'un tel pouvoir, nous craignons que la loi ne soit abusivement invoquée. Ainsi, des documents ou d'autres articles saisis en situation de crise pourraient être conservés après l'abrogation de la déclaration. Les personnes accusées en vertu des pouvoirs accordés en situation de crise pourraient se retrouver devant les tribunaux ou, si elles sont trouvées coupables, être obligées de purger toute leur peine; leurs casiers judiciaires feraient état de leur condamnation même si le Parlement établit que les règlements ou décrets enfreints n'auraient pas dû être pris. Selon nous, le Parlement doit pouvoir «annuler» la déclaration de situation de crise et toutes ses conséquences.

(4) Enquête postérieure à l'événement

Le projet de loi C-77 dans sa forme actuelle comporte une lacune, car il n'oblige pas le gouvernement à rende compte aux citoyens canadiens de sa conduite en temps de crise. En effet, il n'exige pas que les vastes pouvoirs exercés par le gouvernement dans une telle situation fassent l'objet d'un examen pour déterminer s'ils ont été utilisés à bon ou à mauvais escient.

Les pouvoirs exercés en situation de crise devraient être examinés de façon rationnelle une fois la crise passée. Nous recommandons que le projet de loi soit amendé afin d'y inclure une disposition prévoyant qu'un examen sera effectué par une commission d'enquête ou un comité parlementaire désigné à cette fin dans l'année suivant l'expiration de toute déclaration de situation de crise. L'organisme chargé de l'examen aurait plein pouvoir pour étudier tous les documents et il présenterait un rapport de ses conclusions au Parlement.

Un tel examen servirait à solidement établir si les pouvoirs exercés en situation de crise étaient justifiés et si la loi habilitante à cet égard était fondée. C'est là l'unique façon d'améliorer l'exercice des fonctions exécutives du gouvernement tout en respectant ces mêmes institutions qu'on cherchait à protéger durant la situation de crise déclarée.

e) Recommandations concernant le suivi parlementaire

Nous proposons donc:

1. Qu'une disposition expresse soit insérée pour que le Parlement soit reconstitué et rappelé dans un délai déterminé advenant qu'il soit dissous au moment où la déclaration de situation de crise est émise.

2. Qu'une disposition soit ajoutée au projet de loi C-77 afin d'éviter la dissolution ou la prorogation du Parlement pendant une situation de crise, sauf pour déclencher des élections, et de prévoir également le rappel du Parlement immédiatement après le scrutin.

3. Que les contraintes de temps imposées aux débats du Parlement soient supprimées de façon que les motions visant à ratifier ou à abroger les déclarations de situation de crise, soient pleinement débattues.

4. Que la disposition exigeant l'accord des deux Chambres sur une motion visant à abroger une déclaration de situation de crise, soit supprimée de façon que l'état d'urgence ne puisse exister ou persister qu'aussi longtemps qu'il est approuvé par les deux Chambres du Parlement.

5. Que la création d'un comité d'examen parlementaire soit obligatoire.

6. Que l'examen, par le comité d'examen parlementaire, des décrets émis par le Cabinet soit effectué en public, sauf si les sujets débattus nécessitent la publication de renseignements délicats touchant la sécurité du Canada.

7. Qu'une disposition soit insérée afin que le comité d'examen parlementaire soit un comité représentatif de tous les partis siégeant au Parlement.

8 Que le Parlement ainsi que le comité d'examen parlementaire soient investis du pouvoir d'abroger rétroactivement la déclaration de situation de crise ainsi que les décrets et règlements qui auront été pris en vertu de celle-ci.

9. Qu'une disposition soit insérée afin qu'une enquête obligatoire et exhaustive, postérieure à l'événement, soit menée par une commission spéciale ou un comité du Parlement.

VII. INDEMNISATION

L'Association du Barreau canadien est heureuse de voir que des dispositions prévoient l'indemnisation des personnes qui ont injustement subi des dommages résultant d'une déclaration de situation de crise. Ces dispositions ont pour but d'assurer le public que les vastes pouvoirs conférés aux fonctionnaires de l'État durant les situations de crise seront exercés avec prudence et que si une personne subissait injustement des dommages découlant de l'exercice de ses pouvoirs, l'injustice serait réparée.

La partie V du projet de loi C-77 énonce les dispositions relatives à l'indemnisation. Le paragraphe 46(1) précise ceci:

> 46(1) Sous réserve des règlements d'application de l'article 47, le ministre peut accorder une indemnité à quiconque subit des dommages corporels ou matériels entraînés par des actes posés, ou censés l'avoir été, en application des parties I à IV ou des proclamations, décrets ou règlements pris sous leur régime.

Il importe de noter que cette indemnisation est tout à fait discrétionnaire.

L'article 47 prescrit que le gouverneur en conseil peut prendre des règlements concernant la procédure d'indemnisation et peut, entre autres, par règlement:

> e) fixer l'indemnité maximale qui peut être versée à une personne, en général ou relativement à des dommages corporels ou matériels particuliers;
>
> j) prévoir, d'une manière absolue ou conditionnelle, que des indemnités ne pourront être versées à des catégories de personnes ou pour des catégories de dommages corporels ou matériels;

Le paragraphe 48(1) prévoit que le gouverneur en conseil peut nommer, parmi les juges de la Cour fédérale du Canada, un appréciateur et les appréciateurs adjoints qu'il estime nécessaires pour entendre et juger les appels relatifs à l'indemnisation. Le paragraphe 50(3) dispose que les décisions de l'appréciateur sont «définitives et soustraites à l'appel... sauf conformément à l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*.»

a) Pouvoir discrétionnaire d'accorder ou de refuser une indemnité

À notre avis, l'article 46 et le paragraphe 47j), qui permettent respectivement au gouverneur d'accorder une indemnité ou, par règlement, d'exclure d'une manière absolue ou conditionnelle «des catégories de personnes ou... des catégories de dommages...», accordent un pouvoir discrétionnaire indû à l'exécutif.

L'indemnité envisagée vise les personnes qui ont subi des dommages corporels ou matériels résultant d'un décret pris en vertu de la loi. Lorsqu'il s'agit de pertes matérielles ou de dommages corporels subis à la suite d'une fouille ou d'une saisie, l'aspect discrétionnaire de cette disposition semble violer le paragraphe 1a) de la *Déclaration canadienne des droits* qui reconnaît «le droit de l'individu à la vie, à la liberté, à la sécurité de la personne ainsi qu'à la jouissance de ses biens, et le droit de ne s'en voir privé que dans l'application régulière de la loi». Par conséquent, nous recommandons que le gouverneur en conseil soit obligé d'accorder une indemnité dans certaines circonstances et que l'article 46 soit modifié en conséquence.

Le fait d'inclure des dispositions d'indemnisation dans une mesure législative comme le projet de loi C-77 est louable. Toutefois, si nous voulons que ces dispositions aient un sens, il ne faut pas autoriser le gouverneur en conseil à exclure des catégories de personnes ou des catégories de dommages corporels ou matériels. C'est l'appréciateur qui devrait, à sa discrétion, étudier tous les cas de dommages corporels ou matériels découlant de la situation de crise. Nous recommandons, par conséquent, la suppression du paragraphe 47j).

b) Pouvoir de fixer l'indemnité maximale

Nous nous inquiétons du fait que le Cabinet puisse fixer le montant de l'indemnité maximale qui peut être versée (paragraphe 47e)). À notre avis, une personne dont les biens ont été confisqués dans l'intérêt public devrait avoir droit à une indemnité complète du gouvernement.

c) Indemnité pour services fournis

Un autre point nous préoccupe également: les dispositions relatives à l'indemnisation ne semblent pas expressément inclure une indemnité pour des services fournis en vertu d'un ordre donné par le gouvernement aux termes des alinéas 6(1)d), 17(1)d) et 28(1)e) et du paragraphe 38(1). La décision de savoir si les services sont inclus dans l'expression «dommages corporels ou matériels» est sujette à interprétation. En raison de cette imprécision, nous proposons que des amendements soient apportés afin d'inclure expressément les services en question.

d) Recommandations concernant l'indemnisation

Par conséquent, nous proposons:

1. Que le gouverneur en conseil soit obligé, par l'article 46, d'accorder une indemnité pour des dommages corporels ou matériels découlant des actes posés durant une situation de crise.

2. Que le gouverneur en conseil ne soit pas investi du pouvoir d'exclure des catégories de personnes ou des catégories de dommages corporels ou matériels.

3. Que le gouverneur en conseil ne soit pas investi du pouvoir de fixer, à l'égard de quiconque, des montants maximums d'indemnité.

4. Qu'il soit précisé que l'indemnisation s'applique également aux services fournis.

VIII. SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS

L'Association du Barreau canadien présente, à propos du projet de loi C-77, les recommandations suivantes:

1. Que la référence faite dans le préambule à la *Charte canadienne des droits et libertés*, à la *Déclaration canadienne des droits* *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* soit transféré dans le corps du projet de loi.

2. Que les dispositions de l'article 4 du *PIDCP* soient expressément sanctionnées dans le projet de loi par l'adjonction d'un article contenant des dispositions semblables à celles de l'article 4.

3. Qu'une définition de «situation de crise» soit ajoutée, accompagnée d'une référence à la nécessité d'investir le gouvernement de pouvoirs extraordinaires.

4. Que la «situation de crise» soit définie dans le projet de loi comme suit:

   «situation de crise» signifie une situation urgente et critique, de nature temporaire, en vertu de laquelle le gouvernement requiert des pouvoirs extraordinaires afin de remplir ses obligations primordiales;

5. Que la définition de «situation de crise nationale» soit modifiée de sorte qu'une situation de crise nationale signifie:

   «une situation de crise en vertu de laquelle la situation urgente et critique prend de telles proportions et s'avère d'une telle nature qu'elle excède la capacité et l'autorité d'une province d'y faire face et qui compromet les obligations primordiales du gouvernement, consistant à garantir la sûreté et la sécurité de la personne, à protéger les valeurs afférentes au corps politique et à préserver la souveraineté, la sécurité et l'intégrité territoriale du Canada.»

6. Que l'expression «situation de crise nationale» soit définie dans le corps du projet de loi et non pas seulement dans le préambule.

7. Que chaque catégorie de situation de crise (sinistres, état d'urgence, état de crise internationale et état de guerre) soit définie en tenant compte de l'expression «situation de crise nationale».

8. Que l'état d'urgence soit restreint aux situations de crise nationale qui résultent des menaces à la sécurité du Canada, engendrant des pertes réelles ou éventuelles de vie ou de territoire, ou aux menaces qui entraveraient gravement le fonctionnement des institutions démocratiques du Canada.

9. Que la portée de «l'état de crise internationale» soit limitée à une situation de crise nationale engageant le Canada avec une ou plusieurs autres nations, qui résulte d'actes d'intimidation ou de coercition ou de l'emploi réel ou imminent de force ou de violence et qui menaçent, directement ou indirectement, la souveraineté, la sécurité ou l'intégrité territoriale du Canada.

10. Que «l'état de guerre» soit limité aux menaces directes envers l'intégrité territoriale canadienne ainsi qu'aux guerres dans lesquelles le Canada est engagé.

11 Qu'en ce qui concerne le pouvoir du gouvernement d'ordonner à des personnes de fournir des services essentiels, le terme «essentiels» soit défini et que des dispositions soient envisagées pour limiter la durée de tels services, pour indemniser les personnes obligées de fournir ces services et pour leur accorder un droit restreint de refuser de fournir ces services (les alinéas 6(1)d) et 17(1)d), 17(1)d) et 28(1)e).)

12. Qu'en ce qui concerne le pouvoir du gouvernement de limiter les déplacements en cas de sinistre, d'état d'urgence et d'état de crise internationale, les facteurs qui justifieraient d'invoquer une telle réserve soient précisés dans le projet de loi (l'alinéa 6(1)a), le sous-alinéa 17(1)a)(ii) et l'alinéa 28(1)g)).

13. Que le pouvoir d'interdire des assemblées publiques durant un état d'urgence soit limité à l'interdiction d'assemblées publiques qui pourraient vraisemblablement troubler la paix publique (sous-alinéa 17(1)a)(i)).

14. Que l'alinéa 28(1)c) qui autorise, en cas de crise internationale, des fouilles et des saisies sans mandat de perquisition, soit abrogé.

15. Que les pouvoirs d'interdire l'admission au Canada ou d'ordonner l'expulsion du Canada en cas de crise internationale soient accompagnés d'une disposition visant à en exempter les réfugiés de bonne foi (les alinéas 28(1)g) et h)).

16. Que soit envisagée la possibilité de déterminer certains critères qui régiraient le type de mesures à prendre, par règlement, en cas d'état de guerre (le paragraphe 38(1)).

17. Que le gouverneur en conseil ne soit pas investi du pouvoir de créer des infractions entraînant des peines d'emprisonnement minimales (alinéas 6(1)j), 17(1)e), 28(1)l), et le paragraphe 38(2)).

18. Que les peines imposées sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire soient moins lourdes que celles qui sont imposées sur déclaration de culpabilité par voie de mise en accusation (alinéas 6(1)j), 17(1)c), 28(1)l) et le paragraphe 38(2)).

19. Que, pour toute infraction entraînant une peine de plus de deux ans d'emprisonnement, l'accusé ait droit de choisir entre divers types de procès, y compris un procès devant juge et jury.

20. Que les exigences afférentes à la consultation avec les provinces soient entièrement supprimées.

21. Que si une référence à la consultation avec les provinces était retenue, l'exigence de consulter préalablement à la déclaration de l'existence du sinistre, telle que prévue aux articles 12 et 23, soit abrogée et que l'article 12 soit modifié de façon à prévoir le même type de mesure rapide et une consultation postérieure à l'événement, tel qu'en dispose le paragraphe 23(2) concernant les états d'urgence.

22. Qu'une disposition expresse soit insérée pour que le Parlement soit reconstitué et rappelé dans un délai déterminé advenant qu'il soit dissous au moment où la déclaration de situation de crise est émise (paragraphe 56(3)).

23. Qu'une disposition soit ajoutée au projet de loi C-77 afin d'éviter la dissolution ou la prorogation du Parlement pendant une situation de crise, sauf pour déclencher des élections et de prévoir également le rappel du Parlement immédiatement après le scrutin.

24. Que les contraintes de temps imposées aux débats du Parlement soient supprimées de façon que les motions visant à ratifier ou à abroger les déclarations de situation de crise, soient pleinement débattues (art. 56 et 57).

25. Que la disposition exigeant l'accord des deux Chambres sur une motion visant à abroger une déclaration de situation de crise, soit supprimée de façon que l'état d'urgence ne puisse exister ou persister qu'aussi longtemps qu'il est approuvé par les deux Chambres du Parlement (art. 57).

26. Que la création d'un comité d'examen parlementaire soit obligatoire (paragraphe 60(1)).

27. Que l'examen, par le comité d'examen parlementaire, des décrets émis par le Cabinet soit effectué en public, sauf si les sujets débattus nécessitent la publication de renseignements délicats touchant la sécurité du Canada (paragraphe 60(3)).

28. Qu'une disposition soit insérée afin que le comité d'examen parlementaire soit un comité représentatif de tous les partis siégeant au Parlement (article 60).

29. Que le Parlement ainsi que le comité d'examen parlementaire soient investis du pouvoir d'abroger rétroactivement la déclaration de situation de crise ainsi que les décrets et règlements qui auront été pris en vertu de celle-ci (paragraphes 56(7), 57(6), 58(5), 59(8) et 60(4)).

30. Qu'une disposition soit insérée afin qu'une enquête obligatoire et exhaustive, postérieure à l'événement, soit menée par une commission spéciale ou un comité du Parlement.

31. Que le gouverneur en conseil soit obligé, par l'article 46, d'accorder une indemnité pour des dommages corporels ou matériels découlant des actes posés durant une situation de crise (paragraphe 46(1)).

32. Que le gouverneur en conseil ne soit pas investi du pouvoir d'exclure des catégories de personnes ou des catégories de dommages corporels ou matériels (paragraphe 47j)).

33. Que le gouverneur en conseil ne soit pas investi du pouvoir de fixer, à l'égard de quiconque, des montants maximums d'indemnité (paragraphe 47c)).

34. Qu'il soit précisé que l'indemnisation s'applique également aux services fournis (paragraphe 46(1)).

Canada Post Postage paid
Postes Canada Port payé
Book rate
Tarif des livres
K1A 0S9
OTTAWA

If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnements et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESS

From the Canadian Bar Association:

Mr. Victor Paisley, Q.C., Chairman, Legislation and Law Reform Standing Committee.

TÉMOIN

De l'Association canadienne du Barreau:

Maître Victor Paisley, c.r., président du Comité permanent de la législation et de la réforme des lois.

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 3

Tuesday, March 1, 1988

Chairman: Allan McKinnon

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 3

Le mardi 1er mars 1988

Président: Allan McKinnon

Minutes of Proceedings and Evidence of the Legislative Committee on

BILL C-77

An Act to authorize the taking of special temporary measures to ensure safety and security during national emergencies and to amend other Acts in consequence thereof

Procès-verbaux et témoignages du Comité législatif sur le

PROJET DE LOI C-77

Loi visant à autoriser à titre temporaire des mesures extraordinaires de sécurité en situation de crise nationale et à modifier d'autres lois en conséquence

RESPECTING:

Order of Reference

CONCERNANT:

Ordre de renvoi

WITNESS:

(See back cover)

TÉMOIN:

(Voir à l'endos)

Second Session of the Thirty-third Parliament, 1986-87-88

Deuxième session de la trente-troisième législature, 1986-1987-1988

27704—1

LEGISLATIVE COMMITTEE ON BILL C-77

Chairman: Allan McKinnon

Members

Derek Blackburn
Bud Bradley
Patrick Crofton
Marc Ferland
Michael Forrestall
Douglas Frith
Robert Hicks—(7)

(Quorum 4)

Santosh Sirpaul
Clerk of the Committee

Pursuant to Standing Order 94(4)

On Tuesday, March 1, 1988:

Douglas Frith replaced Len Hopkins.

COMITÉ LÉGISLATIF SUR LE PROJET DE LOI C-77

Président: Allan McKinnon

Membres

Derek Blackburn
Bud Bradley
Patrick Crofton
Marc Ferland
Michael Forrestall
Douglas Frith
Robert Hicks—(7)

(Quorum 4)

Le greffier du Comité
Santosh Sirpaul

Conformément à l'article 94(4) du Règlement

Le mardi 1er mars 1988:

Douglas Frith remplace Len Hopkins.

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from the Canadian Government Publishing Center, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, MARCH 1, 1988
(4)

[*Text*]

The Legislative Committee on Bill C-77, An Act to authorize the taking of special temporary measures to ensure safety and security during national emergencies and to amend other Acts in consequence thereof, met at 11:06 o'clock a.m. this day, in Room 269 West Block, the Chairman, Allan McKinnon, presiding.

Members of the Committee present: Derek Blackburn, Bud Bradley, Patrick Crofton, Marc Ferland, Michael Forrestall and Douglas Frith.

Other Member present: W.R. (Bud) Jardine.

In attendance: *From the Library of Parliament*: Helen Morrison, Research Officer.

Witness: *From the Canadian Civil Liberties Association*: A. Alan Borovoy, General Counsel.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference, dated Wednesday, November 18, 1987, concerning Bill C-77, An Act to authorize the taking of special temporary measures to ensure safety and security during national emergencies and to amend other Acts in consequence thereof (*see Minutes of Proceedings and Evidence, Tuesday, December 15, 1987, Issue No. 1*).

The Committee resumed consideration of Clause 2.

The witness made a statement and answered questions.

It was agreed,—That the brief submitted by the Canadian Civil Liberties Association be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence. (*See Appendix "C-77/2"*).

At 12:37 o'clock p.m., the Committee adjourned until 11:00 o'clock a.m. Thursday, March 3, 1988.

Santosh Sirpaul
Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 1er MARS 1988
(4)

[*Traduction*]

Le Comité législatif sur le projet de loi C-77, Loi visant à autoriser à titre temporaire des mesures extraordinaires de sécurité en situation de crise nationale et à modifier d'autres lois en conséquence, se réunit aujourd'hui à 11 h 06, dans la pièce 269 de l'Édifice de l'ouest, sous la présidence d'Allan McKinnon, (*président*).

Membres du Comité présents: Derek Blackburn, Bud Bradley, Patrick Crofton, Marc Ferland, Michael Forrestall et Douglas Frith.

Autre député présent: W.R. (Bud) Jardine.

Aussi présente: *De la Bibliothèque du Parlement*: Helen Morrison, attachée de recherche.

Témoin: *De l'Association canadienne pour les libertés civiles*: Maître A. Alan Borovoy, avocat général.

Le Comité examine de nouveau son ordre de renvoi du mercredi 18 novembre 1987 relatif au projet de loi C-77, Loi visant à autoriser à titre temporaire des mesures extraordinaires de sécurité en situation de crise nationale et à modifier d'autres lois en conséquence (*voir Procès-verbaux et témoignages du mardi 15 décembre 1987, fascicule nº 1*).

Le Comité examine de nouveau l'article 2.

Le témoin fait une déclaration et répond aux questions.

Il est convenu,—Que le mémoire de l'Association canadienne pour les libertés civiles figure en appendice aux Procès-verbaux et témoignages d'aujourd'hui. (*Voir Appendice «C-77/2»*).

À 12 h 37, le Comité s'ajourne jusqu'au jeudi 3 mars 1988, à 11 heures.

Le greffier du Comité
Santosh Sirpaul

EVIDENCE

[*Recorded by Electronic Apparatus*]

[*Texte*]

Tuesday, March 1, 1988

• 1107

The Chairman: I would like to call the meeting to order.

There is a point I would like to raise, which does not concern our witnesses. It has to do with a number of amendments that were tabled by the Minister when he was here. It would be my intention, as we get eventually to clause by clause, to have a designated hitter for the Conservatives, who will present those amendments one by one as they come up through the clauses. I would suggest, as a *modus operandi*, that we go through them, and the first amendments that will be considered will be the Minister's in each case, so that we can get them out of the way. They will of course be debatable, one by one, and then any further amendments that are offered by members of the committee will be debated in the same clauses. I cannot see any other way to do it, given the number of amendments that we have to deal with—39, I believe.

Today we will go on with clause 2 of Bill C-77. For the benefit of the witnesses, that allows us to talk about any part of the bill at this time.

I would like to welcome Mr. Alan Borovoy, the general counsel of the Civil Liberties Association, and his field representative, Mr. David Schneiderman.

Now, it is customary, if you have a brief, to deliver it to us verbally and then we have questions after that. I wish to apologize to Mr. Ferland. The brief is in English only. We will have it translated and it will be distributed in both languages.

Mr. Borovoy, would you like to speak first?

Mr. Alan Borovoy (General Counsel, Canadian Civil Liberties Association): Thank you, Mr. Chairman. I regret that my colleague, the chairman of our board, Ken Swan, was unable to attend today. He is particularly knowledgeable about these matters. We regret his absence but will soldier on, in any event.

We are very grateful for the response of the Minister to the brief we presented to him last October. His response, from our point of view, has been a very constructive one and also very helpful. Many of the amendments that he has introduced would help significantly to reduce the problems that we are concerned about with respect to this legislation.

TÉMOIGNAGES

[*Enregistrement électronique*]

[*Traduction*]

Le mardi 1er mars 1988

Le président: La séance est ouverte.

J'aimerais aborder une question intéressant les membres du comité. Le ministre a déposé un certain nombre d'amendements au projet de loi quand il a comparu devant le comité. Quand nous entreprendrons l'examen article par article, j'ai l'intention de demander qu'un député conservateur soit désigné pour présenter ces amendements dans l'ordre chronologique des articles auxquels il se rattache. J'aimerais par ailleurs que dans chaque cas nous commencions par les amendements du ministre pour que le comité se prononce sur eux le plus rapidement possible. Chacun fera bien sûr l'objet d'un débat et nous passerons ensuite aux amendements proposés par les membres du comité aux mêmes articles. Je ne vois pas d'autre façon de procéder étant donné le nombre d'amendements que nous aurons à examiner—je crois qu'il y en a 39.

Aujourd'hui nous commençons par l'article 2 du projet de loi C-77. Je signale à nos témoins que cela nous permet de discuter de n'importe quelle disposition du projet de loi.

J'aimerais maintenant souhaiter la bienvenue à M. Alan Borovoy, avocat général de l'Association canadienne pour les libertés civiles et son représentant local, M. David Schneiderman.

Selon notre coutume, vous pouvez nous présenter votre exposé si vous en avez un et nous passerons ensuite aux questions. J'aimerais aussi présenter mes excuses à M. Ferland. Le mémoire est en anglais seulement. Nous le ferons traduire et il sera ensuite distribué dans les deux langues officielles.

Monsieur Borovoy, voulez-vous commencer?

M. Alan Borovoy (avocat général, Association canadienne pour les libertés civiles): Merci, monsieur le président. Je regrette que mon collègue, Ken Swan, président de notre conseil n'ait pu se joindre à nous aujourd'hui. Il possède une compétence particulière sur ces questions. Nous regrettons son absence mais nous ferons de notre mieux sans lui.

Nous sommes très reconnaissant au ministre de sa réaction au mémoire que nous lui avons présenté en octobre dernier. Nous trouvons sa réaction très constructive et très utile. Nombre des amendements qu'il a présentés contribueraient largement à corriger les lacunes que nous avons repérées dans ce projet de loi.

[*Texte*]

• 1110

Having said that, we must also point out that the bill, even with those helpful amendments, remains in several important respects a flawed bill. In our view it still requires additional amendments in order to reduce adequately the kinds of risks, and needless risks, to civil liberties that in our view still obtain in this bill.

The definitions remain too vague, the powers too overbroad—if I am not compounding my superlatives—and the safeguards too inadequate.

Let me start with the definitions—the definition of an emergency. The bill talks now about a situation that is critical, temporary, and urgent and would imperil the well-being of Canada as a whole. That is at least a major portion of the definition of a national emergency. The problem with this is it does not indicate in what ways the situation will imperil the well-being of Canada, or in respect of what interests.

For example, there seems to be nothing in the bill that would prevent an economic interest from qualifying as a national emergency. Yet the Minister, in one of the background papers, or one of his statements, has indicated that it is not his intention to allow economic circumstances to qualify for emergency powers. If one reads the definitions, however, they do not adequately accord with his statement of intent.

Let me try to illustrate this with some examples. Let us take a public order emergency as a possibility. Suppose some multinational companies agreed in secret—conspired surreptitiously—to raise the prices of certain vital commodities in Canada. We go to the definition of a threat to the security of Canada in the CSIS Act, and we find there, because in order to qualify as a public order emergency it has to be caused by a threat to the security of Canada, that this is a foreign-influenced activity, it is detrimental to the interests of Canada, and it is clandestine in the sense that it is a surreptitious conspiracy. I submit that the example I gave you arguably could qualify as a threat to the security of Canada, and then it could imperil the economic well-being of this country and thereby qualify as a national emergency within the meaning of Mr. Beatty's proposed definition. There appears to be nothing in the definition that could preclude that possibility.

Take an international emergency: a situation involving Canada and another country arising out of intimidation or coercion or violence or serious force, or the imminent use of violence or serious force. Suppose the United States threatened, as I understand it has periodically done, to expand its tariffs against Canadian goods. Could this qualify as intimidation within the meaning of this clause? Bear in mind that it uses the words "intimidation, coercion", and then "violence or serious force".

[*Traduction*]

Cela étant dit, nous devons vous signaler que malgré ces amendements très utiles, le projet de loi demeure à maints égards importants un projet de loi imparfait. Il faudrait y apporter des amendements additionnels pour réduire adéquatement les menaces inutiles qui persistent dans ce projet de loi à l'égard des libertés civiles.

Les définitions demeurent trop vagues, les pouvoirs trop vastes—et si je n'abuse pas de superlatifs, les garanties, trop inadéquates.

Permettez-moi de commencer par les définitions et plus particulièrement de celle de crise. Le projet de loi parle maintenant d'une situation de crise nationale, c'est-à-dire d'un concours de circonstances qui met temporairement en péril la prospérité de l'ensemble du pays. Ce sont là les principaux éléments de la définition donnée d'une crise nationale. Or, elle ne dit pas en quoi la situation mettrait en péril la prospérité du Canada, ni à l'égard de quels intérêts.

Par exemple, aucune disposition du projet de loi n'empêcherait que des intérêts économiques mis en péril soient réputés constituer une crise nationale. Or le ministre, dans l'un des documents d'information ou dans l'un de ses déclarations, a indiqué qu'il n'avait pas l'intention de permettre que des circonstances économiques ne justifient l'exercice de pouvoirs d'urgence. Cependant, les définitions ne reflètent pas suffisamment cette déclaration d'intention.

Permettez-moi d'illustrer mon propos par quelques exemples. Prenons le cas d'un état d'urgence. Supposez que quelques multinationales concluent une entente secrète—conspirent secrètement—pour augmenter le prix de certaines denrées essentielles au Canada. Si nous nous reportons à la définition de «menaces envers la sécurité du Canada» de la Loi sur le Service canadien de renseignement de sécurité—puisqu'il faut qu'il y ait menace envers la sécurité du Canada pour qu'il y ait état d'urgence—nous concluons que l'activité, influencée par des intérêts étrangers, porte préjudice aux intérêts du Canada et est clandestine en ce sens qu'il y a conspiration secrète. J'estime que l'exemple que je vous ai donné pourrait être réputé constituer une menace envers la sécurité du Canada et qu'il pourrait alors être interprété comme mettant en péril la prospérité du Canada et justifier la déclaration d'un état d'urgence aux termes de la définition proposée par M. Beatty. Rien dans la définition ne semble faire obstacle à cette possibilité.

Prenons maintenant l'exemple d'un état de crise internationale: situation de crise à laquelle sont mêlés le Canada et un autre pays à la suite d'actes d'intimidation ou de coercition ou de l'usage, effectif ou imminent, de force ou de violence graves. Supposons que les États-Unis menacent, comme je crois savoir qu'ils l'ont fait périodiquement, d'augmenter ses droits de douane sur les marchandises canadiennes. Pourrait-il s'agir d'intimidation aux termes de cet article? N'oubliez pas que la définition utilise les termes «intimidation, coercition», et puis «force ou violence graves».

[*Text*]

• 1115

I submit that "intimidation" must have a meaning different from "violence" or "serious force" or different words would not be used to describe them. "Intimidation" would refer to a lower level of pressure than would the terms "violence" or "serious force". I question whether economic intimidation would not qualify. We might we say that this was an emergency imperilling the well-being of our trade position. The words of the bill do not appear to adequately preclude this possibility.

Let us take the worst of the proposed emergencies, the war emergency, bearing in mind that this would empower the government to do whatever was reasonably necessary and all of what may be included within it. It is pretty broad.

What is a war emergency? It is armed conflict involving Canada or one of its allies of such a nature to create a national emergency. Suppose the United States were to become involved in some armed conflict in Central America and suppose it generated a significant increase in refugee applications to Canada. Might that qualify as an urgent situation, critical, temporary and imperilling the well-being of Canada?

Last summer the Government of Canada reconvened Parliament to deal with a perceived crisis arising from an increase in refugee applications. If the Government of Canada could have accorded the status of a crisis situation requiring the extraordinary remedy of recalling Parliament during summer vacation—I hope they do not take too many liberties with your summer vacations—is it fair to say it could qualify as a situation imperilling the well-being of this country?

The words used in the bill and proposed by the Minister do not adequately preclude these possibilities. We recommend that the definition of an emergency be much tougher than the kind of total logical language currently being used and we are going to make a specific proposal that the minimum threshold conditions for an emergency for any of the purposes contemplated by the bill must require a serious and imminent peril to the lives, limbs, or health of large and widespread numbers of people. Beyond that, it ought not to be able to qualify as an emergency. We propose this to you to consider, instead of the regretably vague language those definitions currently contain.

I go from definitions to the inclusion by the Minister of a reasonable grounds test for many of the measures contemplated by the bill.

• 1120

The Minister introduced this and quite rightly pointed out that it represented an important improvement over the bill as originally drafted. Now when the government

[*Translation*]

J'estime que les termes «intimidation», «violence» ou «force grave» ont des sens différents sans quoi un seul terme aurait été utilisé. Le terme «intimidation» correspond à des degrés de pression plus faibles que les mots «violence» ou «force grave». Je me demande si l'intimidation d'ordre économique ne tomberait pas sous le coup de cette définition. Nous pourrions juger qu'il s'agit là d'une crise mettant en péril la santé de nos échanges commerciaux. Le libellé du projet de loi ne semble pas faire adéquatement obstacle à cette possibiité.

Passons maintenant à la plus grave des crises envisagées, l'état de guerre, en gardant présent à l'esprit le fait que les dispositions pertinentes sembleraient habiliter le gouvernement à prendre toutes les mesures jugées raisonnablement nécessaires. Cela semble très vaste.

Qu'entend-on par état de guerre? Il s'agit d'un conflit armé où est partie soit le Canada ou un de ses alliés de nature à créer une crise nationale. Supposons que les États-Unis en viennent à participer à un conflit armé en Amérique centrale et que cela provoque une augmentation appréciable du nombre de demandes de statut de réfugié au Canada. Jugerait-on qu'il s'agit d'un concours de circonstances tel qu'il met temporairement en péril la prospérité du Canada?

L'été dernier, le gouvernement du Canada a rappelé le Parlement afin qu'il mette fin à une crise perçue résultant de l'augmentation du nombre de demandes de statut de réfugié. Si le gouvernement du Canada avait pu déclarer qu'une situation de crise existait, justifiant le rappel extraordinaire du Parlement pendant le congé d'été—et j'espère qu'il ne se permettra pas de prendre trop de libertés avec vos vacances d'été—n'est-il pas juste de dire qu'il aurait aussi pu déclarer que la situation mettait en péril la prospérité du Canada.

Le libellé du projet de loi et des amendements proposés par le ministre ne font pas adéquatement obstacle à ces possibilités. Nous recommandons donc l'adoption d'une définition beaucoup plus serrée en remplacement du libellé rigoureusement logique utilisé actuellement et nous allons proposer plus particulièrement que pour toutes les situations de crise envisagées dans le projet de loi, celui-ci prévoit au minimum que les circonstances constituent une menace grave et imminente à la vie ou à la santé d'un grand nombre de personnes vivant dans des localités dispersées. Faute de cela, il ne pourrait y avoir déclaration de crise. Voilà la définition que nous vous proposons en remplacement des libellés beaucoup trop vagues que nous déplorons.

Laissons de côté les définitions et passons au fait que le ministre a proposé un critère de motifs raisonnables pour nombre des mesures envisagées dans le projet de loi.

Le ministre a proposé cet amendement en disant, avec raison, que cela constitue une nette amélioration par rapport au libellé original du projet de loi. Maintenant,

[*Texte*]

wishes to invoke emergency powers or to continue emergency powers it has to have reasonable grounds for having formed the opinion that the circumstances justify it. That is all to the good.

There is, however, a peculiar—indeed, I would submit a bizarre—situation that has resulted from these amendments. When the bill requires reasonable grounds to invoke or to continue the emergency powers, this makes eminently good sense, and indeed it makes an important contribution. But why in the world should the bill require a reasonable-grounds test for revoking the emergency powers?

I cannot believe this was intentional. Let me put it at its worst. I am prepared to have the government arbitrarily revoke emergency powers, prepared to have it do it on a whim. It is hard to understand why this was included. The only explanation I have is that the drafters were responding more to aesthetic considerations than to policy ones and they put it in just to be neat. Indeed, as the bill stands with this amendment, if the government were to revoke emergency powers, some citizens might be able to come along and challenge the revocation and say there were not reasonable grounds for it and ask the court to reinstate the emergency powers, which I suggest is nothing short of bizarre. I cannot believe they meant it.

We now deal with some of the actual powers created: the power dealing with conscripted labour, the power to conscript people's service during an emergency. I note there is a provision to compensate those whose labour is conscripted. The brief we have given you this morning refers to the compensation as a requirement. As I reread the amendment, I am not as sure it is required. Compensation for these purposes at least is authorized, but I am not sure it is required. In our view it ought to be required, and I think the language should be toughened up to ensure that.

But we would suggest more for the compensation of people. Indeed, we would suggest more safeguards for people whose labour is conscripted. In the first place, they ought to be able to refuse to perform the labour if there are reasonable grounds to believe to do so would endanger their life, limbs, or health. They should be able to say no under those circumstances.

Secondly, the terms of compensation should not be set unilaterally by the government, but there ought to be a provision for some kind of independent adjudication or arbitration, so the government cannot unilaterally. . . or as a friend of mine would say, so the government cannot be the umpire of its own ball game.

Thirdly, there ought to be a provision whereby the government must indemnify those whose labour it conscripts against any injury those people might inflict on others. If they are sued, the government should be

[*Traduction*]

quand le gouvernement voudra prendre des mesures extraordinaires en situation de crise ou continuer de le faire, il devra avoir des motifs raisonnables de croire que les circonstances le justifient. Tout ça, c'est très bien.

Or, ces amendements créent une situation étrange et j'irais même jusqu'à dire bizarre. Il est éminemment censé que le projet de loi exige l'existence de motifs raisonnables pour invoquer les pouvoirs d'urgence ou pour continuer à les exercer et c'est effectivement une nette amélioration. Toutefois, je ne vois pas du tout pourquoi le projet de loi exigerait qu'il y ait des motifs raisonnables pour révoquer les pouvoirs d'urgence.

Je n'arrive pas à croire que c'est voulu. Permettez-moi de mettre les choses au pire. Je suis tout à fait disposé à ce que le gouvernement révoque arbitrairement les pouvoirs d'urgence, ne serait-ce que par caprice. J'ai du mal à comprendre pourquoi cet amendement a été inclu. La seule explication qui me vienne à l'esprit, c'est que les rédacteurs ont tenu compte de considérations d'ordre esthétique plutôt que politique et qu'ils ont voulu assurer la symétrie. De fait, le projet de loi ainsi amendé permettrait à certains citoyens de contester la révocation des pouvoirs d'urgence par le gouvernement en invoquant l'absence de motifs raisonnables et de demander aux tribunaux de rétablir ces pouvoirs d'urgence, ce qui m'apparaît tout à fait bizarre. Je ne peux pas croire que le gouvernement ait voulu cela.

J'aimerais maintenant parler de certains des pouvoirs créés par le projet de loi et plus particulièrement celui d'ordonner à une personne de fournir des services essentiels pendant une crise. Je note toutefois qu'une disposition prévoit l'indemnisation de ceux qui seraient ainsi conscrits. Dans le mémoire que nous vous avons remis ce matin nous disons que l'indemnisation est exigée. Or, en relisant l'amendement, je ne suis pas convaincu que ce soit le cas. L'indemnisation dans pareil cas est autorisée mais je ne suis pas certain qu'elle soit exigée. À notre avis, elle devrait l'être et j'estime que le libellé devrait être resserré pour qu'elle le soit.

Nous proposerions toutefois que ces personnes soient mieux indemnisées. En fait, nous sommes d'avis qu'il serait nécessaire d'accorder davantage de garanties à ceux à qui l'on ordonne de fournir ces services. Premièrement, ils devraient avoir le droit de refuser de fournir ces services s'ils ont des motifs raisonnables de croire que cela mettrait en danger leur vie ou leur santé. Ils devraient avoir le droit de refuser dans de telles circonstances.

Deuxièmement, les modalités de l'indemnisation ne devraient pas être décidées arbitrairement par le gouvernement. Il faudrait qu'il y ait un arbitre indépendant, pour que le gouvernement ne puisse pas arbitrairement. . . ou comme dirait l'un de mes amis, pour que le gouvernement ne soit pas l'arbitre de son propre jeu.

Troisièmement, une disposition devrait prévoir que le gouvernement doit tenir indemnes et à couvert tous ceux à qui il ordonne de fournir des services si, ce faisant, il cause des dommages à d'autres. Par ailleurs, si des

[*Text*]

required to idemnify them for it, since the government has conscripted their labour and ordered them to do it.

• 1125

Then I move on to one of the powers that arises in the course of a public order emergency, and that is the power to prohibit public assemblies. The Minister responded to some of the criticisms that were made. We had pointed out that in the original bill an Order in Council could prohibit any and all assemblies. He now proposes that this power be confined to those assemblies that relate directly to the emergency. In our view, this again is an inadequate response to the problem.

Suppose there was a completely peaceful demonstration that was challenging the invocation of the emergency powers itself. Apart from anything else, why should a demonstration of that kind be prohibitable? Even if we assumed the necessity for this kind of power, it ought to be confined to a situation where there are reasonable grounds to believe that an assembly would exacerbate the emergency—not simply relate to it, but worsen it. Otherwise, there is simply no argument for this.

In any event, we are not satisfied that the government has yet demonstrated that it needs additional power over public assemblies. In our original brief to the Minister, a copy of which has been filed as an appendix to our notes this morning, we point out all of the powers that exist under the ordinary law for dealing with assemblies that get out of hand. We have yet to see why anything beyond that is necessary, and in our view that ought to be the prerequisite for accepting the kind of power over this vital, fundamental freedom that the Minister is seeking.

As far as international emergencies are concerned, there is a proposal that there be a broadened power to conduct inquiries. We were critical of this. Now there is some indication of what this power might relate to. Apparently it would relate to various kinds of shortages, the possibility of black market activity, and the like. This tells us what the power might be designed to deal with, but it does not tell us why an expanded power of inquiry is necessary. Under the ordinary law a federal government has a rather substantial power to create and convene inquiries. It is not clear why it needs anything beyond what the ordinary law provides.

As far as the power of entry, search, and seizure is concerned in international emergencies, some kind of warrant-granting mechanism ought to be required for any power created. It simply talks about a power to create entry, search, and seizure powers, but not a requirement

[*Translation*]

poursuites sont engagées contre ces personnes, le gouvernement devrait être tenu de les indemniser puisque c'est lui qui leur a ordonné de fournir ces services.

Je vais maintenant passer à un autre pouvoir, le pouvoir d'interdire les assemblées publiques lorsque l'état d'urgence a été déclaré. Le ministre a déjà répondu à certaines des critiques formulées à l'endroit de cet article. Nous avions signalé que le projet de loi original prévoyait, au moyen d'un décret en conseil, l'interdiction de toute assemblée. Le ministre propose maintenant de limiter ce pouvoir aux assemblées qui ont directement trait à la situation d'urgence. Ce n'est pas, à notre avis, la meilleure façon de régler ce problème.

Supposons par exemple qu'il y ait une manifestation tout à fait pacifique pour contester le recours aux pouvoirs d'urgence. Je ne comprends pas pourquoi une manifestation de cette nature devrait être interdite. Même si nous devions reconnaître l'utilité de ce genre de pouvoir, il me semble qu'il devrait être limité au cas où nous avons tous les motifs raisonnables de croire qu'une éventuelle manifestation ne serait pas uniquement reliée à la situation d'urgence mais risquerait également de l'exacerber. Ce serait la seule raison, selon nous, d'interdire une manifestation.

De toute manière, les arguments que le gouvernement a avancé pour revendiquer des pouvoirs supplémentaires sur les assemblées publiques ne sont pas très convaincants. Nous avons décrit dans notre premier mémoire au ministre, que nous avons d'ailleurs annexé à nos notes de ce matin, tous les pouvoirs qui existent dans la législation pour faire face aux assemblées qui dégénèrent en bagarre. Nous ne voyons toujours pas l'utilité de prévoir des pouvoirs supplémentaires. Le gouvernement a encore beaucoup de travail à faire avant de nous convaincre de l'opportunité de prévoir les pouvoirs supplémentaires que demande le ministre pour restreindre une liberté aussi fondamentale.

On propose également d'élargir les pouvoirs relatifs aux enquêtes en cas de crise internationale. Nous avons également des critiques à formuler à cet égard. Nous avons maintenant une meilleure idée de la nature de ces pouvoirs. Il semble en effet qu'ils aient trait à diverses catégories de pénuries, à un éventuel marché noir et à d'autres activités semblables. Nous voyons donc à quoi pourrait servir ces pouvoirs mais nous ne comprenons toujours pas l'utilité d'élargir les pouvoirs relatifs aux enquêtes. En effet, le gouvernement fédéral dispose déjà de pouvoirs très vastes pour ce qui est de demander et d'effectuer des enquêtes. Nous ne voyons par conséquent pas l'utilité de prévoir des pouvoirs autres que ceux qui existent déjà.

A notre avis, il conviendrait également de prévoir un mécanisme d'obtention de mandat pour les perquisitions et les saisies effectuées en période de crise internationale. Ce projet de loi ne contient en effet aucune sauvegarde en ce sens. C'est une grave lacune, à notre avis.

[*Texte*]

that there be a safeguard of a warrant-granting mechanism, and in our view there should be.

The duration of emergencies, in our view, is far too great. Take the war emergency—360 days. An emergency that goes on for 360 days, in our view, is likely to provide ample opportunity for Parliament to enact a statute specifically tailored to the precise emergency that is going on. And better to have a statute accompanied by a parliamentary debate than a series of Orders in Council to deal with these things.

• 1130

On that basis, we would suggest that there ought not to be a power longer than 90 days. Given that, these proclamations can be continued in any event. It is not as though it is 90 days and it automatically evaporates. It is simply 90 days and you must come back to Parliament and seek the power to renew. So the government would not be unduly disabled by that kind of provision, and the civil liberties of Canadians would be more adequately strengthened by it.

Now, to the last couple of recommendations. There is a power in the bill to create secret Orders in Council and secret regulations. It is not clear, from the combination of the bill and the statutes with which it must interact, that this power requires reasonable grounds. In our view, it ought explicitly to require that so that if there were a claim made that the publication of some Order in Council would injure our international relations, for example, the government should require reasonable grounds for withholding it from public scrutiny. Again, that could be subject to challenge in the courts if someone wished to challenge it.

Secondly, no one should be liable or culpable under any regulation or order unless those regulations or orders were published in advance. In our view, it is the elementary prerequisite of fairness that you cannot be held liable under orders and regulations that you have never seen and could not see and have no right to see.

The third point is: the bill as it stands provides a number of opportunities for Parliament to challenge the existence of an emergency. When the emergency is proclaimed, when it is continued, and at any time a given number of MPs or senators sign a petition, they can force a debate in Parliament over the propriety of the emergency powers. But there is only one opportunity to challenge the orders or regulations proclaimed thereunder, and that is 20 days after they are tabled in Parliament—within 20 days. If you do not challenge them then, you have had it in perpetuity, it appears.

In our view, there ought to be additional opportunities for Members of Parliament to challenge not only the existence of the emergency, but also the regulations proclaimed under the emergency. At least every time the government seeks to continue the emrgency state, then

[*Traduction*]

La durée des situations d'urgence est également beaucoup trop longue, selon nous. Ainsi, une période de 360 jours a été prévue dans le cas d'une guerre. Nous estimons que le Parlement aura amplement le temps d'adopter toutes les lois nécessaires adaptées à la situation de crise si elle dure 360 jours. Une loi adoptée par suite d'un débat parlementaire est de loin préférable à une série de décrets en conseil.

C'est pourquoi nous estimons que les pouvoirs prévus dans ce projet de loi ne devraient pas se prolonger au-delà d'une période de 90 jours. De toute manière, ces proclamations peuvent très bien être prolongées, au besoin. Elles ne disparaissent pas nécessairement automatiquement au bout de 90 jours. Il ne serait pas bien difficile d'exiger une autorisation du Parlement pour prolonger ces pouvoirs au-delà de 90 jours. Une disposition en ce sens n'incapaciterait pas le Parlement et les droits civils des Canadiens s'en trouveraient renforcés.

Je vais maintenant passer à nos dernières recommandations. Le projet de loi prévoit la possibilité de prendre des décrets et des règlements secrets. Le projet de loi et la législation connexe n'exigent pas la présence d'un motif raisonnable pour ce faire. Ceci à notre avis est une lacune grave. Le projet de loi ne devrait pas autoriser le gouvernement à conserver secrets, sans motif raisonnable, des décrets et des règlements sous prétexte qu'ils risquent de nuire à nos relations internationales. Cette disposition pourrait éventuellement être contestée devant les tribunaux.

En outre, personne ne devrait être tenu responsable ou déclaré coupable en application de quelque règlement ou décret que ce soit à moins qu'il n'ait été publié. On ne peut pas en toute justice tenir qui que ce soit responsable ou coupable d'une violation à un décret ou à un règlement secret.

Troisièmement, le projet de loi tel que libellé offre au Parlement quelques possibilités de contester l'existence d'une situation de crise. Mais une fois la situation d'urgence déclarée, et si elle se poursuit, les députés et les sénateurs peuvent signer une pétition pour demander que le Parlement débatte de l'opportunité de l'application des pouvoirs d'urgence. Cependant, le projet de loi ne prévoit qu'une seule possibilité de contester les décrets ou règlements pris pour faire face à la situation d'urgence et ce, dans les 20 jours après leur dépôt au Parlement. Si personne ne les conteste dans les 20 jours, il n'existe aucune possibilité de revenir à la charge.

Il conviendrait à notre avis que les députés puissent contester non seulement l'existence d'une situation de crise mais aussi les règlements pris pour faire face à cette situation. Les règlements devraient pouvoir faire automatiquement l'objet d'un débat au Parlement chaque

[*Text*]

those regulations ought to be debatable in Parliament as a matter of right.

I should indicate, lest I be taken to have implied that anything I do not specify, we are in accord with—that is not to be assumed. The points we mention are a combination of highlights and time constraints and should be seen only from that vantage point.

• 1135

The final one worth mentioning is that there is no requirement in the bill that there be proportionality between the measures adopted and the goals aimed at. In the 1970 emergency powers crisis in this country, you will recall that it was triggered by an apprehended insurrection, supposedly conducted by violent separatists in the province of Quebec.

The emergency powers proclaimed under it were so broad that they were able to sustain raids against peace activists and student activists as far away as Winnipeg and Guelph. When I was making speeches at the time, I remember saying an insurrection in Guelph boggles the mind. In our view there is a danger, when we are talking about emergency powers, that governments tend to create powers greater than the situation reasonably requires.

We would therefore propose that there be an explicit requirement in the bill that whatever powers that are created be the least restrictive and the least intrusive of normal liberties that are reasonably necessary to achieve the legitimate aims of the government in dealing with the emergency. The courts should be explicitly empowered to revoke or reduce the scope of any powers that fail to comply with such as test.

As I have indicated, Mr. Chairman, these are the highlights that have occurred to us in the short period of time since the Minister introduced the amendments. No doubt there are others and we would hope that as additional ideas occur to us, you will be receptive to further communications, if not to further oral presentations. All of this is, as always, respectfully submitted.

The Chairman: Thank you very much, Mr. Borovoy. Does Mr. Schneiderman have anything to add to this presentation at this time?

Mr. Borovoy: He promised to make them to me.

The Chairman: Thank you. Just for a matter of routine, I would like a motion that we accept the brief submitted by the Canadian Civil Liberties Association, and that they be appended to this day's *Minutes of Proceedings and Evidence*.

Some hon. members: Agreed.

Mr. Blackburn (Brant): On behalf of the committee, I would certainly like to also welcome Mr. Borovoy and

[*Translation*]

fois que le gouvernement demande la prolongation de l'état d'urgence.

Je tiens également à signaler que nous ne sommes pas nécessairement d'accord avec toutes les autres dispositions dont nous n'avons pas traité dans notre exposé. Nous vous faisons part dans notre exposé des points les plus importants pour nous et l'absence de détails est attribuable au manque de temps.

La dernière chose que nous tenons à mentionner est l'absence dans ce projet de loi d'une mesure qui exigerait que les mesures adoptées soient proportionnelles aux objectifs visés. Vous vous souviendrez que les mesures de guerre ont été imposées en 1970 au Canada par suite d'une soi-disant insurrection dirigée par des séparatistes violents dans la province de Québec.

Les pouvoirs d'urgence proclamés à cette époque étaient tellement vastes qu'il y a même eu des descentes de police chez des pacifistes et des étudiants militants à Winnipeg et à Guelph. Je n'hésitais pas à dire dans mes discours à cette époque que l'idée d'une insurrection à Guelph dépassait l'entendement. Nous faisons face à un grave danger et c'est la tendance qu'ont les gouvernements à s'arroger des pouvoirs démesurés par rapport à la situation d'urgence.

C'est pourquoi nous recommandons l'ajout dans ce projet de loi d'une disposition qui prévoit que le gouvernement ne dispose que des pouvoirs nécessaires pour faire face à une situation d'urgence. Les tribunaux devraient également être habilités à abolir ou à réduire l'importance de n'importe quel pouvoir qui ne soit pas conforme à cette disposition.

Je l'ai déjà dit tout à l'heure, monsieur le président, je viens de vous décrire nos réactions depuis que le ministre a déposé ses amendements. J'espère que vous voudrez bien que nous vous transmettions toutes nos autres idées par écrit ou de vive voix. Tous ces propos vous sont, bien entendu, respectueusement soumis.

Le président: Je vous remercie beaucoup, monsieur Borovoy. M. Schneiderman aurait-il quelque chose à ajouter?

M. Borovoy: Il s'est engagé à me faire part à moi de ses idées.

Le président: Je vous remercie. J'aurais besoin d'une motion pour que nous annexions le mémoire de l'Association canadienne pour les libertés civiles à nos comptes rendus et témoignages d'aujourd'hui.

Des voix: D'accord.

M. Blackburn (Brant): Au nom du comité, je souhaite la bienvenue à M. Borovoy et à M. Schneiderman à notre

[*Texte*]

Mr. Schneiderman to our deliberations this morning on this very, very important legislation.

As we all know, I do not think there is anybody in the country who is in any way knowledgeable on these matters who would be opposed to the scrapping of the old War Measures Act. We are attempting not only to update that rather Draconian law, but also to write a new one, I guess. I certainly am very pleased that you gave us such a clear and succinct overview of your concerns this morning with many details.

At the time of the crisis in 1970, I can recall many lawyers and people like yourself—although I am not trying to quote you directly—saying that the Criminal Code itself could have dealt with the emergency, the government already had powers other than the War Measures Act to deal with the emergency. Do you still feel the government has sufficient and adequate powers under the Criminal Code, without having to bring in a bill like this, to deal with emergencies? Could you explain, if you will?

• 1140

Mr. Borovoy: I am satisfied from the facts as disclosed on the public record in 1970 that there were adequate powers under the Criminal Code to deal with the situation as it then was. It is not inconceivable that there could be other situations of a greater magnitude for which an argument might be made that the Criminal Code powers are not adequate.

This is one of the reasons we had requested from the Minister a working paper. I appreciate that there have been working papers, but what we originally sought was some kind of indication of some of the perils they anticipated, how they would plan to deal with those perils, and then why the existing powers were not adequate for those purposes. When there is an attempt to link anticipated perils and existing powers that way with the actual measures you want to use for those purposes, it would help us in responding to them, and in that way it would help to make the very kind of determination you are asking for.

So what I would have to say to you is that, for these public order situations we have had since World War II, there is nothing I know of that could not have been dealt with adequately under the Criminal Code. In all fairness, I could conceive of a situation—for example, an all-out war—where you might want some additional powers that are not provided there.

Mr. Blackburn (Brant): Then it is only in clause 4 that you would be primarily concerned about the extra powers this bill gives the government in addition to what it already has with respect to the Criminal Code. Is that correct?

Mr. Borovoy: No, in fact, on the contrary, I would also be concerned about the additional powers it gives the government in situations falling short of all-out war; for example, the public order emergency, where there is a

[*Traduction*]

séance de ce matin pour traiter d'un fort important projet de loi.

Je ne crois pas me tromper en disant que tous les Canadiens qui connaissent un tant soit peu la question ne s'opposeraient pas à l'abrogation de l'ancienne Loi sur les mesures de guerre. Il ne s'agit pas ici uniquement d'un effort pour mettre à jour une loi désuète et draconienne. Nous essayons plutôt d'en rédiger une nouvelle. Nous vous savons gré de nous avoir dressé un tableau aussi précis de votre position.

À l'époque de la crise en 1970, beaucoup d'avocats et de gens comme vous—et n'ayez crainte, je ne veux pas essayer de vous citer—déclaraient que le Code criminel et d'autres textes législatifs contenaient tous les pouvoirs nécessaires pour permettre au gouvernement de faire face à une crise sans qu'il soit obligé d'invoquer la Loi sur les mesures de guerre. Maintenez-vous cette position? Et pouvez-vous nous donner quelques détails supplémentaires?

M. Borovoy: Si l'on s'en tient aux rapports qui ont été rédigés sur la crise de 1970, le Code criminel contenait tous les pouvoirs nécessaires pour permettre au gouvernement de faire face à cette situation de crise. Il se pourrait cependant que les pouvoirs prévus dans le Code criminel ne suffisent pas pour faire face à des crises plus graves.

C'est pourquoi nous avons demandé au ministre de préparer une déclaration de principe. Je sais qu'il en existe déjà, mais nous voulions avoir une meilleure idée des dangers qu'il prévoyait et de la manière dont il entendait y faire face, ainsi que des raisons pour lesquelles les pouvoirs existants lui semblaient insuffisants. Une telle description des dangers éventuels et des mesures envisagées nous permettrait de mieux établir notre position.

Or les pouvoirs que prévoit le Code criminel ont suffi tout à fait pour faire face à toutes les situations de crise qui ont surgi depuis la Deuxième Guerre mondiale. Je dois dire cependant en toute justice que je peux très bien concevoir des situations où l'on aurait besoin de pouvoirs supplémentaires. Je pense en particulier à une guerre totale.

M. Blackburn (Brant): Dois-je donc en conclure que vous ne vous inquiétez que des pouvoirs supplémentaires prévus à l'article 4, pouvoirs qui vont bien au-delà de ceux qui se trouvent dans le Code criminel?

M. Borovoy: Non, bien au contraire. Je m'inquiète également des pouvoirs supplémentaires que ce projet de loi accorde au gouvernement dans des situations autres qu'une guerre totale, je pense en particulier au pouvoir

[*Text*]

power to prohibit public assemblies. Without a more adequate explanation than we have already received as to why the ordinary powers were not adequate for those purposes, I would have some serious misgivings about that.

Mr. Blackburn (Brant): Mr. Borovoy, I will put it another way, then. Do you feel existing law, specifically the Criminal Code, can adequately deal with those two very important areas, search and seizure and public assembly, without what is contained in this bill, Bill C-77?

Mr. Borovoy: It would deal with the situations I know about and have seen. I am prepared to look at other situations that the government is concerned about to which I have not particularly addressed myself or about which I might have had a defective imagination. For those purposes, I would be prepared to examine them and to take a look at what they have in mind.

The additional search power apparently grows out of an anticipated need to deal with certain commodity shortages that might arise at the time of an international crisis. It is okay to be able to have a power to deal with such shortages by way of search and seizure, but then I say provide a warrant-granting mechanism. Since the existing law might not address shortages, you might not have in the existing law a search and seizure power in respect to shortages. There might be an argument for creating one under some circumstances, but then I say, in the bill, a company with a requirement for a warrant from an independent authority will reduce the risk of creating overbroad powers.

• 1145

Mr. Blackburn (Brant): I gather, Mr. Borovoy, you are also not satisfied with the parliamentary oversights section. You do not think Parliament has sufficient oversight with respect to these secret Orders in Council and regulations.

Mr. Borovoy: Not only the secret ones, but even the ones that are not secret. As I read the bill, it appears you only get one shot at the orders and regulations. You have several shots at the proclamation itself, but only one shot at the orders.

Just for a moment, let us go back to World War II and the internment of Japanese Canadians. Under this bill, Parliament would have several opportunities to consider whether there was an emergency. You would have very little difficulty during World War II agreeing with the government that you were living in an emergency, but you have only one opportunity to consider whether that internment, and all the powers accompanying it, were proper or not. I say you ought to have more opportunity in Parliament to debate those as well.

[*Translation*]

d'interdire les assemblées publiques en cas d'état d'urgence. Je vais continuer de m'inquiéter tant que l'on ne m'aura pas fourni d'explications satisfaisantes quant aux raisons pour lesquelles les pouvoirs déjà existants sont insuffisants pour faire face à ce genre de situation.

M. Blackburn (Brant): Monsieur Borovoy, je vais vous reposer ma question d'une autre façon. A votre avis, la législation actuelle et plus particulièrement le Code criminel contiennent-ils les pouvoirs nécessaires dans ces deux domaines fort importants que sont les perquisitions et les saisies ainsi que les assemblées publiques? Les dispositions du projet de loi C-77 en ce sens sont-elles superflues, à votre avis?

M. Borovoy: Les pouvoirs existants suffisent pour faire face au genre de situations que nous avons connues jusqu'à maintenant. Je suis cependant tout à fait disposé à envisager d'autres situations que je n'ai pu entrevoir par faute d'imagination. Je le dis en toute sincérité.

Je suppose que les pouvoirs supplémentaires de perquisition ont été prévus pour le cas où il y aurait des pénuries de denrées en période de crise internationale. Je n'ai rien contre l'existence de tels pouvoirs à condition que l'on exige un mandat pour ce faire. Je n'ai rien contre l'existence de pouvoirs de perquisition et de saisie en cas de pénurie si la législation actuelle n'a pas prévu cette éventualité. Des pouvoirs comme ceux-là seraient donc tout à fait acceptables dans certaines circonstances, surtout s'il faut, pour les exercer, obtenir un mandat d'une autorité indépendante de manière à réduire le risque de créer des pouvoirs beaucoup trop vastes.

M. Blackburn (Brant): Je crois savoir, monsieur Borovoy, que vous n'êtes pas satisfait non plus des dispositions sur le suivi parlementaire. Vous estimez que ce suivi n'est pas suffisant pour ce qui concerne ces décrets et règlements secrets.

M. Borovoy: Notre position est la même, tant face à ceux qui sont secrets qu'aux autres. Si j'ai bien interprété le projet de loi, il n'existe qu'une seule possibilité de contester les décrets et règlements, contrairement à ce qui se passe pour la proclamation elle-même.

Revenons un instant à l'emprisonnement des Canadiens d'origine japonaise pendant la Deuxième Guerre mondiale. Ce projet de loi prévoit plusieurs possibilités pour le Parlement de déterminer s'il y a situation de crise. Mais vous n'auriez eu aucun mal, pendant la Seconde Guerre mondiale, à vous mettre d'accord avec le gouvernement quant à l'existence d'une situation de crise. Cependant, vous n'auriez eu qu'une possibilité de déterminer si l'emprisonnement des Canadiens d'origine japonaise et les pouvoirs relatifs à cette mesure étaient ou non appropriés. Il faudrait prévoir

[*Texte*]

Mr. Blackburn (Brant): Other than in camera and secret parliamentary committee, is there any other way to deal with emergencies as anticipated in this bill? This is something that troubles all parliamentarians—having to act in secrecy, even though we are publicly and democratically elected as members of the House of Commons. Mr. Borovoy, do you see any alternative to this secret in camera committee that would be chosen by the government to oversee the Orders in Council, the regulations and the ongoing emergency?

Mr. Borovoy: You appreciate that not all of the orders and regulations contemplated by the bill are secret. There is a provision to have some of them handled in secret.

I can acknowledge there might be an argument for some secrecy under some conditions with respect to some of them. But what I say in response is that the provision for secrecy in the bill ought to be tougher than it is now. There should be a requirement that if anything is to be secret, the government have reasonable grounds to anticipate the particular injury the Statutory Instruments Act and the Access to Information Act contemplate before they could be designated as secret. In any event, no one should be held liable for a violation of any of those orders unless those orders have been made public.

Mr. Blackburn (Brant): If we disagree in that committee with one regulation or one Order in Council, how can we publicize it to get public support behind us if we can only act in secret? How could we publicly justify our opposition as parliamentarians?

Mr. Borovoy: Mr. Blackburn, you went looking for Solomon and you got Borovoy instead. To be sure, this challenges the ingenuity.

Let me suggest one possibility to you. It is a formulation we have used in some of our briefs to government dealing with such legislation as the Official Secrets Act and the Access to Information Act. Members of Parliament might make public the fact that they have serious disagreements with the propriety of the government's withdrawal of some of these matters from public scrutiny. Even as they are not allowed to disclose the details, they might make the fact of their disagreement public. Were a number of them to do that, I do not suggest for a moment that this would be an adequate pressure, but it would be less inadequate than remaining completely silent.

• 1150

Mr. Crofton: I thank our witnesses for a very thoughtful presentation, which has given us lots to reflect on.

[*Traduction*]

d'autres possibilités de débattre de ces questions au Parlement.

M. Blackburn (Brant): Y a-t-il d'autres moyens, à part les réunions à huis clos et les séances secrètes de comités parlementaires, pour traiter des situations de crise visées dans ce projet de loi? C'est un aspect qui inquiète beaucoup les parlementaires—je veux parler de la nécessité d'agir en secret, même si nous avons tous été publiquement et démocratiquement élus à la Chambre des communes. Monsieur Borovoy, avez-vous une solution de rechange à proposer pour remplacer ces comités secrets que désignerait le gouvernement pour suivre l'application des décrets et des règlements ainsi que l'évolution de la situation de crise?

M. Borovoy: Ce ne sont pas tous les décrets et règlements prévus dans le projet de loi qui doivent être tenus secrets. Cette disposition ne concerne que certains décrets et règlements.

Il serait peut-être bon de maintenir le secret dans certaines circonstances. Cependant, les dispositions relatives au caractère secret de certains décrets ou règlements devraient être encore plus strictes. Il faudrait en effet qu'il existe une exigence selon laquelle le gouvernement devrait avoir des motifs raisonnables aux termes de la Loi sur les textes réglementaires et de la Loi sur l'accès à l'information avant de qualifier de secrets certains règlements ou décrets. De toute manière, personne ne devrait être tenu responsable de la violation de l'un de ces décrets secrets, à moins bien entendu qu'ils n'aient été rendus publics.

M. Blackburn (Brant): Et si ce comité n'était pas d'accord avec un règlement ou un décret, comment pourrait-il le faire savoir au public pour obtenir son appui s'il ne peut agir qu'en secret? Comment pouvons-nous faire connaître notre opposition à ces mesures?

M. Borovoy: Monsieur Blackburn, vous voulez un Salomon mais vous n'avez devant vous qu'un Borovoy. Je ne sais pas du tout quoi vous répondre.

Laissez-moi vous proposer une possibilité. Il s'agit d'une formule que nous avons utilisée dans certains mémoires soumis au Parlement au sujet de lois comme la Loi sur les secrets officiels et la Loi sur l'accès à l'information. Les députés pourraient par exemple faire savoir au public qu'ils s'opposent à la décision du gouvernement de ne pas divulguer ces questions au public. Même s'ils ne peuvent divulguer les détails, ils peuvent quand même faire savoir publiquement qu'ils ne sont pas d'accord. Si un certain nombre d'entre eux procédaient de cette façon. . . et je ne suggère pas qu'il s'agirait là d'une façon adéquate de procéder. . . cela conviendrait quand même mieux que de ne rien dire du tout.

M. Crofton: Je remercie nos témoins de leur exposé très bien pensé qui nous donne beaucoup à réfléchir.

[*Text*]

Sir, you made some observations about the need for proportionality in the response Parliament or the government might make to a perceived situation. This is a very interesting line of exploration. Exactly how one can draw up appropriate terms, I am not entirely sure. Some of those who have had the misfortune to participate in a war have written at length about the "fog of war". We function in the fog of Parliament, but the fog of war tends to be even more hazardous. It is very difficult to appreciate at the time exactly the magnitude of the problem and what is an appropriate response. One of the obligations of government, I would suggest, is to be seen to be taking such measures as can restore public confidence and can put a cap on what might otherwise be public panic. Therefore the government has to be able to take some fairly stern measures to put the brakes on what may be. . . without the benefit of all the facts. It is always very wise to be knowledgeable after the fact, when the evidence is in and you can say, well, you overreacted or did too much.

I think your point that Parliament has to be consulted rather more quickly is entirely appropriate, because that to me is the first line of defence. Whether the court or courts are in any position to judge in the short term whether some action is too aggressive. . . I would suggest they are really in no position to judge either, because until the evidence is in, it is very difficult to know, and hopefully Parliament long since would have faced up to its responsibilities and adjudicated it in a proper way and terminated the measures that have been assumed and made restitution where appropriate.

How we can be precise in an environment where the facts are not known. . . I am thinking more of the 1970s situation. I am not talking about some act of God, where you have earthquake or flood. That is a more measurable quantity than some terrorist activity. Of course in the 1970s it was a first time for Canada, perhaps, where there was indeed some substantial public panic, which at this late date is hard to imagine unless one was directly involved in those times. That is why it is a most interesting line of endeavour. I am not sure exactly how we can draw the parameter around it in a tidy fashion.

I would like to draw attention briefly to one particular part of your presentation, on top of page 3, where you suggest there should be a right to refuse to perform conscripted labour in the event there are reasonable grounds to anticipate danger to the life, limbs, or health of the potential conscriptee. I would suggest there are a number of circumstances, wartime situations or some natural disasters, where it is necessary to harness some manpower to deal with things. One might advance the argument that we have rights in this country as citizens; but we also have the right to serve, when required to defend the state in certain circumstances.

[*Translation*]

Vous nous avez dit que la réaction du Parlement ou du gouvernement devrait être proportionnelle à la situation telle qu'elle a été perçue. Il s'agit là d'un domaine des plus intéressants. Comment peut-on arriver à le faire, je n'en sais rien. Ceux qui ont combattu lors d'un conflit armé ont parlé du «brouillard de la guerre»; quant à nous, nous fonctionnons dans ce que l'on pourrait appeler le «brouillard du Parlement», ce qui n'est pas tout à fait aussi dangereux que celui de la guerre. Il est très difficile d'apprécier exactement l'importance du problème et les réactions appropriées. Une des obligations du gouvernement devrait être, à mon avis, d'être perçu comme prenant des mesures qui permettent de restaurer la confiance du public et d'empêcher qu'un état de panique ne se développe. Le gouvernement, par conséquent, doit pouvoir prendre des mesures assez draconiennes afin de freiner ce qui pourrait. . . tout en ne connaissant pas tous les faits. Il est évidemment facile de pouvoir se prononcer une fois la situation passée et de dire que le gouvernement a agi dans telle ou telle occasion de façon exagérée.

Lorsque vous dites que le Parlement doit pouvoir être consulté plus rapidement que ne le prévoit le projet de loi, je suis tout à fait d'accord car, à mon avis, c'est là où se trouve la première ligne de défense. Que les tribunaux, quant à eux, soient à même de juger à court terme si telle ou telle action présente un caractère trop d'agressif. . . personnellement, je ne crois pas qu'il incombe aux tribunaux de juger; en effet, avant que tous les faits ne soient connus, il est très difficile d'avoir une idée d'ensemble et il est à espérer que le Parlement à ce moment-là aura déjà assumé ses responsabilités, décidé de la meilleure façon de procéder, mis fin aux mesures d'urgence et dédommagé les intéressés, le cas échéant.

Comment peut-on être précis dans un contexte où les faits ne sont pas connus? Prenons l'exemple de la situation de 1970. Je ne parle pas d'un désastre naturel, d'un tremblement de terre ou d'une inondation. Il s'agit là d'événements qui sont plus faciles à quantifier que des activités terroristes. Au cours des années 1970, le Canada a sans doute connu pour la première fois de son histoire des moments de panique qu'il est difficile d'imaginer à l'heure actuelle sauf si l'on a directement été impliqué à l'époque. Il s'agit donc là d'une question fort intéressante, mais je ne sais exactement comment on peut l'aborder.

J'aimerais vous demander de vous reporter à la page 3 de votre mémoire où vous dites qu'une personne devrait avoir le droit de refuser de s'astreindre à un travail pour lequel elle a été réquisitionnée, si elle a des raisons valables d'anticiper un danger physique, un danger pour sa santé. Personnellement, je crois qu'il y a beaucoup de situations, notamment en temps de guerre ou lors de désastres naturels, où il est nécessaire d'avoir accès à une main-d'oeuvre rapidement. On pourrait évidemment dire que les citoyens ont des droits; c'est certain, mais ils ont également le droit de servir leur pays et de le défendre dans certaines circonstances.

[*Texte*]

• 1155

As for a right to refuse, if it could be proven it was a hazard to my health. . . In almost any circumstance, you can make the argument that my health might be adversely—all the way from getting overtired, to having go out in the wet, to doing a whole flock of different things. I think we would have to have a right to refuse pretty darn carefully worded. Depending on how it is phrased, you might never embark on a solution to the problem.

There are some limits to the nature and duration. That is not an easy matter to prescribe before the event, when one is still trying to determine the dimension of the problem. To say you can be a weekend soldier for hostilities and during the week you can do your ordinary job, how can one say these things in advance? How could one draw up any kind of rules? I am not entirely sure. I merely advance these observations and perhaps you can clarify them for me.

Mr. Borovoy: I will try to deal with them in reverse order since I can think of them better that way.

We use the words:

. . . in the event that there are reasonable grounds to anticipate danger to life, limbs or health.

I would not think those words would give rise to an interpretation that would include getting wet or going out without your rubbers. However, let me revise it to this extent. I do not include this particularly as draft statutory language. I am prepared to have the test much tougher than that. We could talk about serious dangers to life, etc., but I suggest that commensurate with the kinds of statutory language we often see, that is not a bad way of indicating what we are talking about. In these kinds of circumstances, there are some limits to the power of the state to impose upon people.

You might want to say there are some circumstances where we want to be able to go further than that, given some real crisis to our very national existence or whatever, like drafting in the army or something of that kind. For those purposes, I would suggest that there be a special provision and not one that can be as generally used as the conscripted labour provision is in this bill. There could be either something exceptional or a statute passed at the time dealing with those situations. I can acknowledge there might be some situation where we would be prepared to go beyond this, but for the variety of circumstances contemplated by this bill, such as defence, in our view, would be important.

I am just trying to remember one of the first points you made. Often during an emergency you do not know all the facts. The government has to appear to be taking some pretty tough measures in order to be able to mobilize public confidence. Perhaps so, though one might prefer that there be more Churchills in our democratic societies who could call upon citizens in a democracy to make the

[*Traduction*]

Quant au droit de refuser de servir, dans le cas ou il pourrait être prouvé que l'activité en question présente des dangers pour la santé. . . C'est un argument qui peut être invoqué dans de très nombreux cas, lorsque la personne en question fait un travail qui la fatigue de façon excessive, lorsqu'elle doit travailler par temps humide, etc. Je crois qu'il faudrait libeller de façon très précise et avec beaucoup de soin ce droit de refus, sans quoi celui-ci pourrait donner lien à des abus.

Des limites peuvent également être imposées quant à la nature et à la durée du travail. Il ne s'agit pas là d'une chose facile que de donner des précisions avant qu'un événement ne surgisse, car il faut en effet pouvoir déterminer l'ampleur du problème. Comment peut-on par exemple déterminer d'avance que certaines personnes seront réquisitionnées pendant la fin de semaine uniquement? Comment peut-on établir des règles en la matière? Je me pose la question. Peut-être pourriez-vous me donner des précisions.

M. Borovoy: Je vais essayer de répondre à vos questions en commençant par la dernière car cela me facilitera les choses.

Nous disons:

. . . dans les cas où il y a des raisons valables de prévoir un danger pour la vie ou la santé.

Je ne crois pas que l'on pourrait interpréter cette expression comme signifiant se mouiller ou devoir travailler sans bottes. Je n'ai pas inclus ici un libellé qui pourrait être utilisé dans un texte de loi. Les critères pourraient également être beaucoup plus draconiens. On pourrait parler de dangers graves, etc. Cependant il me semble qu'une telle disposition pourrait bien faire comprendre ce dont il s'agit en termes juridiques. Bref, dans de telles circonstances, il y a certaines limites au pouvoir de l'État de réquisitionner les gens.

Vous voudrez peut-être préciser que, dans certaines circonstances, notamment dans les cas où notre existence nationale même est mise en cause, on voudrait aller plus loin et prévoir peut-être la conscription, etc. Dans ce cas, je proposerais l'adoption d'une disposition spéciale, différente de celle de la réquisition prévue par le projet de loi. On pourrait par exemple adopter une loi le moment venu qui vise de telles situations. Je reconnais que, dans certains cas, on pourrait être prêts à aller plus loin, cependant, étant donné les différentes circonstances envisagées dans le projet de loi, la défense notamment, je crois qu'il s'agit là de quelque chose d'important.

J'essaie de me rappeler un de vos premiers arguments: vous avez dit que, dans une situation de crise on ne connaît pas tous les faits, que le gouvernement doit être perçu comme prenant des mesures draconiennes pour pouvoir s'attirer la confiance du public. C'est peut-être le cas, même si on préférerait que les chefs d'État, dans les sociétés démocratiques, se comportent davantage comme

[*Text*]

kinds of sacrifices that are necessary with the minimal intrusions on our normal liberties.

By the time these matters get to court and work their way up in the court system, we are no longer talking about the initial crisis. We are talking about a period of time that has elapsed during which evidence on both sides will be marshalled. One does not necessarily morally condemn every governmental measure that is too broad in these circumstances in order to say, why not provide for citizens an opportunity to challenge the scope of these things when, as these matters work their way through the courts, it becomes apparent the measure adopted is far broader than is necessary?

• 1200

That is often the way these things, as a practical matter, arise. The courts have that second sober look after the initial flush that precipitates the measure. Then let them have some power to narrow the scope of what may have been done, so you are not having to exist longer than necessary with powers you do not need.

If I can take you back for a moment to the 1970 crisis, my answer so far is putting the best face on the government's reactions. In 1970, I would say no matter how much ingenuity one wants to bring to bear on the circumstances as they then stood, whatever arguments you might have that we did not know enough about what was going on in the province of Quebec, they could hardly justify a power to seize the printing plates of the Guelph University student newspaper. There was just nothing then that even arguably could have justified that, whatever arguments one might have about what was going on in Quebec.

M. Ferland: Monsieur Borovoy, je trouve assez intéressante votre perception du projet de loi. Vous avez dit, au cours de votre exposé, que le projet de loi C-77 devrait comprendre une disposition couvrant tous les actes qu'un conscrit pourrait commettre pendant la période. J'aimerais savoir ce que vous entendez par «couvrir tous les actes des conscrits».

Mr. Borovoy: The bill contemplates a situation where the government can require people against their will to perform various kinds of service for which they are considered competent. That is a situation of conscripted labour: you are being required to work in a situation where you may not wish to. While one might acknowledge that there could be some circumstances where there is some justification for a power of that kind, our view is that in view of its extraordinary character of the amount of intrusion it creates into people's normal liberties, it ought to be accompanied by stronger safeguards to protect people against arbitrary and needless impositions on them.

There also should be more reasonable protections for people in those circumstances; that is, a fairer system of

[*Translation*]

Churchill qui pouvait faire appel aux citoyens, en leur demandant de faire les sacrifices nécessaires pour sauver leur pays, l'État s'ingérant cependant le moins possible dans les libertés individuelles.

Lorsque toutes ces questions sont débattues devant les tribunaux, la crise initiale est déjà passée. Les preuves des deux côtés sont rassemblées. On ne condamne pas nécessairement toutes mesures gouvernementales qui seraient trop draconiennes en donnant aux citoyens la possibilité d'en contester la portée, car, au cours de la procédure judiciaire normale, il peut arriver que ces mesures se révèlent comme ayant été trop draconiennes.

C'est généralement comme cela que les choses se passent. Les tribunaux revoient la question de façon impartiale alors que l'initiative initiale avait été prise dans le feu de l'action. Qu'ils aient donc le pouvoir de restreindre la portée des mesures adoptées afin de de mettre fin à des pouvoirs qui sont devenus superflus.

Quant à la crise de 1970, de quelque façon que l'on envisage la situation qui régnait alors, quels que soient les arguments dont on se serve pour dire que l'on ne savait pas vraiment ce qui se passait dans la province de Québec, il est difficile de justifier le fait que l'on ait saisi les planches du journal des étudiants de l'Université de Guelph. Rien ne pourrait raisonnablement justifier une telle mesure.

Mr. Ferland: Mr. Borovoy, the way you perceive the bill is very interesting. In your presentation you say that Bill C-77 should include a provision covering the different things that would be done through conscripted labour. I would like to know what you mean by that.

M. Borovoy: Le projet de loi envisage une situation où le gouvernement peut exiger que des gens rendent, contre leur gré, différents services pour lesquels ils sont considérées comme qualifiées. Il s'agit donc de personnes qui sont obligées de s'acquitter d'un certain travail parce que le gouvernement les y force. Si l'on peut reconnaître qu'il peut exister des circonstances justifiant le recours à de tels pouvoirs, nous estimons que de telles dispositions devraient être accompagnées de garanties plus importantes afin de protéger la population contre toute exigence arbitraire et inutile du gouvernement.

La population devrait disposer d'une protection plus raisonnable également, notamment d'un système

[*Texte*]

compensation, some defence against having to perform labour where it might be extremely hazardous to your health—if I may borrow from the recent exchange I had; you see, I learned. Also, there should be some system whereby the people whose labour is conscripted will be indemnified in the event that they damage third parties, who might then have a cause of action against them.

• 1205

M. Ferland: Bien sûr, on comprend que les libertés des uns s'arrêtent où commencent celles des autres. Ce projet de loi a trait à des situations d'extrême urgence. Vous disiez que si, par exemple, les Américains étaient en état de guerre en Amérique centrale et qu'il y avait un surplus d'immigrants, on pourrait utiliser ce projet de loi pour empêcher l'immigration.

Ce projet de loi-là ne va pas à l'encontre des autres lois canadiennes, bien au contraire. Le but de ce projet de loi est de corriger une loi qui n'est plus réaliste en 1988 tout en tenant compte du nouvel accord du lac Meech. En vertu de ce projet de loi, le gouvernement, avant de décréter d'une zone, doit d'abord consulter les provinces. On peut prévoir qu'au Canada il y aurait dix zones où ce projet de loi pourrait s'appliquer. Le projet de loi est clair, parce qu'il dit que le gouvernement ne doit pas intervenir dans les pouvoirs normaux des provinces. Je pense donc qu'on respecte un certain nombre de choses qui n'étaient pas respectées auparavant.

Un peu dans le même ordre d'idées, vous avez dit que si jamais il y avait une coalition de multinationales visant à porter atteinte à l'économie canadienne, on pourrait utiliser ce projet de loi. Selon ma compréhension, qui n'est peut-être pas la bonne, ce projet de loi-là ne remplace pas des lois qui existent déjà. Le ministre de la Défense nationale ne veut pas, par ce projet de loi, se substituer au ministre de la Consommation et des Corporations ou au ministre de l'Emploi et de l'Immigration. Ce projet de loi ne remplace pas les autres lois qui couvrent déjà ces choses-là. Il a pour objet des mesures d'urgence et des mesures de crise.

J'essaie de saisir un peu votre compréhension du projet de loi et, sur certains aspects, j'ai de la difficulté à le faire.

Mr. Borovoy: I think it is important to distinguish intent from effect. The Minister may not intend to use emergency powers for the purpose of replacing other statutes. I am suggesting to you, however, that the language of the bill could have the effect of doing that, and that is the reason we are recommending that there be tighter definitions than there now are. Indeed, I had indicated earlier, you might recall, that in the Minister's statements he did say he did not think emergency powers should be used for some of those economic situations.

[*Traduction*]

d'indemnisation plus juste et de certains recours dans les cas où on lui demanderait de participer à un travail qui pourrait être extrêmement dangereux pour sa santé—si vous me permettez d'emprunter votre propre exemple. Comme vous le voyez, moi aussi j'apprends. On devrait également prévoir une possibilité de garantir les personnes qui, exécutant un travail forcé pour le gouvernement, causent un préjudice à un tiers qui aurait alors toutes les raisons de les poursuivre en justice.

Mr. Ferland: Of course, one person's liberty stops where another person's liberty starts. The bill deals with situations of extreme emergency. You said that if, for instance the Americans were in a state of war in Central America and there were an overflow of immigrants, then we could use this bill to stern the influx of immigrants.

This bill is not contrary to other Canadian statutes, on the contrary. The purpose of the bill is to revamp a law that is no longer realistic in 1988 and to take into consideration the Meech Lake Accord. According to this bill the government has to consult the provinces before establishing an emergency zone. We can foresee that there would be 10 zones where the bill would apply. The bill is clear, it stipulates that the government cannot intefere with the normal powers of the provinces. So a certain number of things will be respected which were not before.

You also said that this act could be invoked in case multinationals got together to undermine the Canadian economy. As I understand it, and I might be wrong this bill will not replace existing laws. The Minister of National Defence will not be able to usurp the powers of the Minister of Consumer and Corporate Affairs or the Minister of Employment and Immigration. This bill does not replace other statutes which already deal with these matters. This is a bill dealing with emergency measures and measures in times of crisis.

I am trying to understand how you perceive the bill and I find it difficult in some respects.

M. Borovoy: Il est important d'établir une distinction entre l'intention et les effets. Le ministre peut très bien ne pas vouloir se servir des pouvoirs d'urgence pour remplacer d'autres lois. Tout ce que je veux dire, c'est que le libellé du projet de loi pourrait cependant lui permettre de procéder de cette façon et c'est la raison pour laquelle nous recommandons de préciser davantage les définitions. J'ai d'ailleurs dit précédemment, et vous vous en souviendrez sans doute, que dans ses déclarations, le ministre avait dit qu'il estimait que les pouvoirs d'urgence ne devraient pas être utilisés dans certaines de ces situations économiques.

[*Text*]

Then all I am saying is to tailor the language of the bill to ensure that it will not have that effect at some point in the future. What I ask you to recognize is that the word "emergency" as used in this bill—not what you might believe is entailed by the word "emergency", but the way it is used here—is broad enought to cover just that situation, and that is why I am asking for language to ensure that this will not happen.

Now, when I gave the example of a possible conflict in Central America generating an increase of refugees here, your answer to it was that, of course, the federal government is obliged under this bill to consult the provinces. Yes, I note that, but it consults the provinces with respect to the exercise of provincial jurisdiction.

• 1210

The admission of refugees to this country is not normally a provincial power. I then simply indicate that, as an example of the needlessly broad language used by the bill, it is broad enough to be used to stop the flow of refugees.

I do not think the Minister intended that. I notice that you are shaking your head and that is something that transcends any linguistic dichotomy between us. Let me try to explain why I am saying that to you. Let us go back to the definition of emergency as used by the bill. It talks about a situation that is urgent, critical, temporary, imperilling the well-being of Canada as a whole.

Last summer the government reconvened Parliament to deal with its concerns about a growth of refugee applications in this country. It felt that bore so heavily on the well-being of Canada that your summer vacations had to be interrupted to pass legislation quickly to deal with that.

All I am saying is that those words, the words used in this bill, could cover that situation. All I am asking is that you use language that would preclude that possibility. That is why we have made some of the proposals that we have.

M. Ferland: Monsieur Borovoy, selon votre interprétation de ce projet de loi, l'été dernier, les parlementaires auraient pu continuer leur vacances et le gouvernement aurait pu avoir recours à la Loi sur les mesures de guerre qu'on possédait déjà et qui nous donnait ce pouvoir-là. Cependant, le gouvernement a consulté le Parlement. C'est la façon dont on a procédé. Selon votre interprétation du projet de loi et de l'usage qu'on pourrait en faire, vous nous dites à toutes fins pratiques de dire clairement dans la loi que le Parlement ne pourra pas agir de la sorte. Je comprends que vous ne faites pas confiance à la Chambre des communes et au

[*Translation*]

Tout ce que je préconise, c'est d'adapter le libellé du projet de loi afin de prévenir de telles conséquences à l'avenir. J'attire votre attention sur le fait que le mot «urgence», tel qu'il est utilisé dans le projet de loi et non tel que vous pourriez le concevoir—est suffisamment vaste pour permettre une telle possibilité. C'est la raison pour laquelle je préconise une plus grande rigueur dans le libellé.

Lorsque je vous ai donné l'exemple d'un conflit possible en Amérique centrale qui aurait pour effet une augmentation du nombre de réfugiés dans notre pays, vous m'avez dit que sous le régime du projet de loi, le gouvernement fédéral serait obligé de consulter les provinces. Certainement, mais le gouvernement fédéral consulte les provinces en ce qui concerne l'exercice de la compétence provinciale.

L'admission des réfugiés au pays n'est pas normalement une responsabilité provinciale. Or le libellé est suffisamment vague pour permettre d'arrêter le flot de réfugiés.

Je ne crois pas que cela reflète l'intention du ministre. Je remarque que vous hochez la tête, langage gestuel qui transcende toute dichotomie linguistique entre nous. Je vais essayer de vous expliquer la raison pour laquelle je m'exprime de cette façon. Revenons à la définition du terme crise dans le projet de loi. Il s'agit d'un concours de circonstances tel qu'il met temporairement en péril la prospérité de l'ensemble du pays.

L'été dernier, le gouvernement a rappelé le gouvernement pour se pencher sur une situation inquiétante, à son avis, c'est-à-dire l'augmentation du nombre de demandes de réfugiés au pays. Le gouvernement a pensé que cette question avait un tel impact sur la prospérité du Canada qu'il a écourté vos vacances d'été pour adopter rapidement une loi règlant ce problème.

Tout ce que je veux dire, c'est que le libellé du projet de loi pourrait très bien couvrir une telle situation. Tout ce que je demande c'est que vous utilisiez un libellé qui pourrait empêcher une telle possibilité. C'est la raison pour laquelle nous avons fait certaines de nos propositions.

Mr. Ferland: Mr. Borovoy, according to your interpretation of this Bill, parliamentarians could have stayed on vacation last summer if the government had invoked the War Measures Act, an Act that is already in the statutes and that would have given the government such a power. However, government consulted Parliament. That was the way it went about doing what it wanted to do. According to your interpretation of the Bill and the use that could be made of it, you are asking us to see clearly in the Bill that Parliament will never be able to act that way. I understand that you do not trust the House of Commons or the Senate who will have

[*Texte*]

Sénat qui, dans les sept jours, selon l'article 58, devront s'interroger sur l'opportunité pour le gouverneur en conseil de mettre en application une mesure d'urgence.

L'article 58 devrait normalement vous rassurer, mais d'après ce que vous dites depuis le début, il ne semble pas vous rassurer. Vous ne semblez pas faire confiance aux deux Chambres du Parlement canadien, à moins que je comprenne très mal votre exposé de ce matin.

Mr. Borovoy: The oversight responsibilities that Parliament has are necessary, but not sufficient. I am happy to have them, though for some of the reasons indicated I have already suggested to you that some of the measures adopted under the emergency powers are not great enough.

I notice you are shaking your head again. I will then address myself to this so we can catch it now. There is only one opportunity for Members of Parliament to challenge the measures adopted under the emergency powers. There are several opportunities to challenge the declaration of the emergency itself, but not the measures adopted under it. There is only one and, I suggest to you, that is not adequate.

I think there is one other point I have to make as a way of a preliminary observation to this. Some of your questions are based upon an assumption that I think has to be brought into question. You may have terrific faith in the existing government's integrity and believe the existing government would not likely misuse this power. For the moment, since my organization transcends partisanship, we leave aside any questions one may have about political judgment and simply say that even if it were completely justified, one has to remember that a bill of this kind, once enacted into law, will likely survive whatever government currently enjoys your confidence. At some point another one might not so readily enjoy your confidence.

• 1215

When a government invokes powers of this kind, it also has effective political control over the House of Commons. I would suggest that the House of Commons' opportunity to challenge, while necessary, is not sufficient. It is why we ask for a tighter definition of what constitutes an emergency.

If you agree with me that it is not the government's intention or your intention to invoke emergency powers for the kinds of situations I have described, for an increase in refugee applications, for example, and if you can see that the words of this bill make it possible that a future government would have the legal power to do it, is it not reasonable to tighten the language of your definition to make it less possible? Is that not a reasonable way of dealing with the possibility?

Mr. Frith: Mr. Borovoy, I read your brief prior to this when, as you know—

[*Traduction*]

according to Section 58, seven days to question the opportunity for the Governor in Council to apply an emergency measure.

Section 58 should normally reassure you, but according to what you have said from the very start of this hearing that is not the case. You do not trust the Houses of Parliament unless of course I misunderstand you.

M. Borovoy: Les responsabilités de contrôle qui incombent au Parlement sont nécessaires mais non suffisantes. Je suis heureux qu'elles existent même si pour certaines raisons que j'ai indiquées je vous ai déjà dit que certaines des mesures adoptées dans le cadre des mesures d'urgence ne sont pas assez importantes.

Je remarque que vous hochez de nouveau la tête. Je vais donc expliciter ma pensée afin de pouvoir régler cette question maintenant. Les députés ne disposeront que d'une seule possibilité pour contester les mesures adoptées dans le cadre des pouvoirs d'urgence. Il existe différentes possibilités de contester la déclaration de la situation d'urgence elle-même mais non les mesures adoptées dans le cadre de celle-ci. Il n'y a qu'une possibilité dans ce cas ce qui à notre avis n'est pas suffisant.

Je ferai une autre observation préliminaire. Certaines de vos questions sont basées sur une hypothèse qu'il faut à mon avis mettre en doute. Il se peut qu'on ait énormément de confiance dans l'intégrité du gouvernement actuel et que l'on soit persuadé qu'il est très peu probable qu'il abuse du pouvoir. Étant donné que mon organisme n'est pas partisan, nous n'allons pas prendre de position politique mais nous disons simplement que même si cette confiance était pleinement justifiée, il ne faut pas oublier que lorsqu'un projet de loi de ce genre est adopté, il va probablement survivre au gouvernement qui jouit actuellement de votre confiance. A un moment donné à l'avenir, un autre gouvernement ne jouirait peut-être pas autant de votre confiance.

Lorsqu'un gouvernement utilise des pouvoirs de ce genre il contrôle également la Chambre des communes. A mon avis, la possibilité pour la Chambre des communes de contester, même si elle est nécessaire, n'est pas suffisante. C'est la raison pour laquelle nous demandons une définition plus précise de ce qui constitue une crise.

Si vous êtes d'accord avec moi pour dire que ce n'est pas l'intention du gouvernement ni la vôtre d'utiliser les pouvoirs d'urgence dans le genre de situation que j'ai décrit, par exemple une augmentation des demandes de statut de réfugié, et si vous êtes d'accord pour dire que la formulation du projet de loi permettrait à un gouvernement futur d'invoquer de tels pouvoirs, ne serait-il pas raisonnable de préciser la définition pour minimiser la possibilité d'abus? N'est-ce-pas une façon raisonnable de faire face à cette éventualité?

M. Frith: J'ai déjà lu votre mémoire, monsieur Borovoy, comme vous le savez, lorsque. . .

[*Text*]

Mr. Borovoy: You were doing your homework.

Mr. Frith: Mr. Kaplan and Mr. Hopkins have been our critics in this area and I am replacing them for the day.

Recently there have been two interesting court challenges to ministerial power. One was the action taken by a citizen against Mr. Clark and Flora MacDonald. The courts indicated that they were in contempt of court, despite the fact that the Ministers of the Crown tried to argue that they were not aware of the requirements. The court, I believe justifiably, indicated that Ministers are responsible whether they have been sufficiently informed by their officials or not.

In the last few days there has been an interesting court case. The Supreme Court of Ontario allowed Mr. Rosenberg to proceed with his lawsuit against the former Minister of Consumer and Corporate Affairs in the Province of Ontario, Mr. Elgie, in terms of the trust, sale of apartments and land flips in Toronto.

As you pointed out, in this particular bill the power given to the Ministers is incredible. It allows them to exclude classes of people from seeking compensation. If the Minister is not satisfied with an adjudication, he can take some other route for compensation.

Is there anything in the bill to allow a citizen to sue a Minister of the Crown? If not, should there be?

Mr. Borovoy: I wonder if I might take this as a homework assignment. My memory is not clear enough to accommodate your point. I always say the legal advice I give may be worth what you are paying for it. I would rather take a closer look at it and not simply respond off the top of my head.

• 1220

Mr. Frith: I think all of us here are very interested in making sure that the laws we enact protect the basic civil rights of our citizens. I know that Ministers of the Crown ought to act solely upon the advice of senior civil servants. If they choose to ignore the advice given to them by their civil servants, I suppose they ought to be subject to penalties. We have to be very careful as parliamentarians that we do not paralyse the political process to the extent that a senior Minister of the Crown worries about being judged liable under all the various pieces of legislation. If that were the case, he would sure think twice before enacting anything.

Mr. Borovoy: Perhaps the wise thing when we are trying to work out policy is not to let the tail wag the dog—that is to say, not to let the tail of emergency powers wag the dog of ministerial liability. Ministerial liability, to be sure, is not an easy issue to thrash out. However you thrash that out, one need not include emergency powers.

[*Translation*]

M. Borovoy: Vous faisiez vos devoirs.

M. Frith: . . . ce sont MM. Kaplan et Hopkins qui sont les critiques de notre parti dans ce domaine, et je les remplace aujourd'hui.

Dernièrement, il y a eu deux contestations juridiques intéressantes qui mettaient en cause le pouvoir ministériel. L'une d'entre elles a été lancée par un particulier contre les actions de M. Clark et de Mme Flora MacDonald. Le tribunal a décidé que les ministres étaient coupables d'outrage au tribunal, malgré le fait que les ministres de la Couronne ont essayé de prétendre qu'ils ne connaissaient pas les exigences. Je crois que le tribunal a eu raison de décider que les ministres sont responsables, même s'ils n'ont pas été informés de certaines exigences par leurs fonctionnaires.

Tout dernièrement, il y a eu un cas intéressant où la Cour suprême de l'Ontario a permis à M. Rosenberg de poursuivre son action en justice contre l'ancien ministre de la Consommation et des Corporations de la province de l'Ontario, M. Elgie, à propos de questions de fidéicommis, de ventes d'appartements et d'achats et reventes rapides de terrains à Toronto.

Comme vous l'avez signalé, ce projet de loi donne des pouvoirs incroyables aux ministres. Il leur permet de refuser à certaines catégories de personnes le droit à une compensation. Si le ministre n'est pas satisfait d'une décision, il peut recourir à d'autres moyens.

Le projet de loi permet-il à un particulier de lancer une action en justice contre un ministre de la Couronne? Sinon, devrait-il y avoir une telle disposition?

M. Borovoy: Si possible, je préfère répondre à votre question plus tard. Je ne me souviens pas assez bien des détails du projet de loi pour répondre en ce moment. Je dis toujours que les conseils juridiques que je donne ne valent peut-être que ce que vous les payez. Je préfère examiner la question de plus près plutôt que de répondre comme ça au pied levé.

M. Frith: Je crois que nous tous tenons à ce que les lois que nous adoptons protègent les droits civils fondamentaux des Canadiens. Je sais que les ministres de la Couronne devraient agir uniquement selon les conseils de leurs hauts fonctionnaires. S'ils décident de ne pas tenir compte des conseils que leur donnent leurs fonctionnaires, je suppose qu'on devrait prévoir des sanctions. En tant que parlementaires, il faut s'assurer qu'on ne paralyse pas le processus politique au point qu'un ministre s'inquiète d'être jugé responsable en vertu des différentes lois. Si tel était le cas, il hésiterait avant de faire quoi que ce soit.

M. Borovoy: Peut-être que la meilleure façon en d'élaborer une politique est de ne pas permettre à quelque chose de moins important c'est-à-dire les pouvoirs d'urgence de contrôler quelque chose de plus important, c'est-à-dire la responsabilité ministérielle. Certes, il n'est pas facile de résoudre le problème de la responsabilité

[*Texte*]

Or one could resolve one and then have it apply here. But I do not know that one needs a special provision on ministerial liability for this any more than anything else.

Mr. Frith: In the testimony you have given this morning, you have indicated that the law now allows Parliament to invoke an emergency for periods of up to 360 days. I agree with your assessment that this is too long. What are your thoughts on what constitutes reasonable time? In Parliament I suppose we could put something less than 360 days. As parliamentarians we have been subjected to an awful lot of pressure on various issues, and if we were forced to debate an emergency and the timeframe was 20 days or 30, we might find ourselves right in the vortex of a public opinion, which at times can become very emotional. For example, I would imagine that if we had not had the War Measures Act in the Second World War, and the internment of the Japanese had taken place under the proposed legislation, and we were to put in 30 days instead of 360, it would not be very healthy for the Japanese themselves to have something of that magnitude debated within the first 30 days of that conflict. How can we balance that?

Mr. Borovoy: Our suggestion is that for the worst of the emergencies it be 90 days, not 30. But even if it had been 30 days, they could continue the emergency powers and the state of emergency. If that would give you a continuing opportunity to debate not only the state of emergency but also the measures enacted under the state of emergency, if it were renewable on several occasions, then you would have another shot at it that you would not have anyway. That is one advantage in having shorter periods. Even if in the first flush you have a volatile public opinion and parliamentarians vote that way, if they have periodic rights of review, they could have another look. In any event our recommendation for the worst of them would be 90 days, and the others should be scaled down accordingly.

Mr. Frith: I found it interesting that you pointed out in the bill that it only requires reasonable grounds to invoke the emergency. What I find fascinating is that it also would only require reasonable grounds to revoke it. In your opinion that should be stricken from the legislation.

Mr. Borovoy: Yes. I think that is now fodder for a stand-up comedian. I was saying earlier that I am prepared to have the government behave quite arbitrarily in revoking emergency powers.

Mr. Frith: Thank you.

[*Traduction*]

ministérielle. Quoi qu'on décide, il n'est pas nécessaire d'inclure les pouvoirs d'urgence. Ou on pourrait décider que la responsabilité ministérielle s'applique dans certains cas. Mais, à mon avis, il n'est pas nécessaire d'avoir une disposition concernant la responsabilité ministérielle dans ce domaine particulièrement.

M. Frith: Dans vos témoignages ce matin, vous avez dit que la loi actuelle permet au Parlement de déclarer un état d'urgence pour des périodes jusqu'à 360 jours. Je suis d'accord avec vous que cette période est trop longue. Quel serait un délai raisonnable d'après vous? Je suppose qu'au Parlement on pourrait prévoir une période de moins de 360 jours. En tant que parlementaires, on exerce parfois sur nous d'énormes pressions sur différentes questions. S'il fallait discuter d'un état d'urgence de 20 ou 30 jours, il se peut que l'on soit pris dans le tourbillon de l'opinion publique. Par exemple, je suppose que si la Loi sur les mesures de guerre n'avaient pas existé pendant la Deuxième guerre mondiale, et que si on avait interné les Japonais en vertu du projet de loi proposé, et que si la période avait été de 30 jours et non de 360 jours, il n'aurait pas été de l'avantage des Japonais que l'on débatte d'une question aussi importante pendant les 30 premiers jours de la guerre. Comment trouver une période raisonnable?

M. Borovoy: Nous avons proposé que, dans le cas des urgences les plus graves, la période soit de 90 jours, et non pas de 30 jours. Mais même si la période avait été de 30 jours, le gouvernement pourrait continuer d'utiliser les pouvoirs d'urgence et de déclarer l'état d'urgence. Si une telle disposition vous permettait de continuer à discuter non seulement de l'état d'urgence, mais également des mesures prises en conséquence, et si on pouvait renouveler le délai à plusieurs reprises, vous auriez quand même plusieurs possibilités de discuter de la question. C'est un des avantages des délais plus courts. Même si au début, l'opinion publique étant très puissante, les parlementaires l'ont suivie, s'ils ont le droit de revoir la décision régulièrement, ils pourront changer d'avis. Quoi qu'il en soit, nous avons recommandé un délai de 90 jours dans le cas des urgences les plus graves, et un délai moins long pour les urgences moins graves.

M. Frith: Il est intéressant, à mon avis, que vous signaliez que le projet de loi n'exige qu'un motif raisonnable d'invoquer l'état d'urgence. Ce que je trouve fascinant, c'est qu'on exige un motif raisonnable pour le révoquer. A votre avis, cette disposition devrait être retranchée du projet de loi.

M. Borovoy: Oui. A mon avis, cette disposition ne fait qu'apporter de l'eau au moulin des adeptes du monologue. Je disais, plus tôt, que je suis disposé à ce que le gouvernement soit assez arbitraire en abrogeant les pouvoirs d'urgence.

M. Frith: Merci.

[*Text*]

• 1225

The Chairman: I had a request for a second round. I do not know how many people want to take advantage of it, but I have two people who do, and I will start off with Mr. Blackburn. It will be strictly limited to five minutes each person.

Mr. Blackburn (Brant): Mr. Chairman, I would like to get back to Part I, Public Welfare Emergency, in relation to the conscription of labour. Supposing there was a food shortage in central Canada and we had to conscript railway workers to work overtime, or indeed they may be in a legal strike and they would be forced back to work. Is it specified or implied in this legislation that in going back to work they would be going back to work at their regular wage under the existing contractual agreements between the trade union and the companies? Another example you may wish to answer at the same time, if we pressed workers into cleaning up a dangerous chemical spill, would the health and safety laws and regulations also apply under that emergency? Do you see that implied in this legislation, or should it be specified in this legislation?

Mr. Borovoy: As far as the compensation part of it is concerned, I do not think it is clear at all. It simply says that there would be a provision for compensation or there could be a provision for compensation. It is not even clear that there must be. It would seem that the government would have the discretion to make those determinations. I would suggest to you, that does not make it clear at all that the existing contract would be perpetuated or that any other arrangement would be. It seems to give the government some discretion to determine those conditions.

In our original proposal to the Minister, and we have repeated it here, our view is there should be some system of independent adjudication or arbitration of any of the conditions relating to conscripted labour.

Mr. Blackburn (Brant): In terms of health and safety, professional firefighters, police officers, and the military are usually equipped—not always, but usually—for that kind of emergency that would characterize chemical spills or huge fires, that kind of public welfare emergency. However, if you conscripted ordinary workers into a mass labour group in order to fight something like that, are they protected here under health and safety?

Mr. Borovoy: I am not as clear as I would like to be on how far the government might be able to create conditions at variance with some of the other statutes. I would think there would be a very strong argument that other statutory remedies and safeguards would continue to apply. But if you face this kind of situation, the wise thing to do is to provide for it, to write something into this bill to provide that kind of protection so that you minimize those risks.

[*Translation*]

Le président: Quelqu'un a demandé un deuxième tour. Je ne sais pas combien de personnes veulent intervenir, mais il y en a au moins deux, et je vais commencer par donner la parole à M. Blackburn. Les tours se limitent strictement à cinq minutes.

M. Blackburn (Brant): Monsieur le président, je veux revenir sur la Partie I, les sinistres, en ce qui concerne la conscription de la main-d'oeuvre. Supposons qu'il y ait une pénurie d'aliments dans le Canada central, et qu'il faille obliger les travailleurs des chemins de fer à faire du temps supplémentaire ou à reprendre le travail, au cas où ils seraient en train de faire une grève légale. Le projet de loi précise-t-il ou laisse-t-il entendre que ces ouvriers recevraient leur salaire normal prévu dans les conventions collectives entre le syndicat et les sociétés du chemin de fer? Permettez-moi de vous donner un autre exemple. Si on obligeait les ouvriers à nettoyer un déversement de produits chimiques dangereux, est-ce que les lois et règlements d'hygiène et de sécurité s'appliqueraient également dans le cas d'un tel sinistre? Estimez-vous que le projet de loi laisse entendre cela, ou devrait-on le préciser?

M. Borovoy: A mon avis, le projet de loi n'est pas du tout clair en ce qui concerne l'indemnnité. Tout ce qu'il prévoit, c'est qu'il y aurait ou pourrait y avoir une disposition concernant l'indemnité. Il ne dit pas clairement qu'il le faudrait. Il semble que ce serait au gouvernement de prendre ces décisions. À mon avis, il n'y a là-dedans aucune assurance que la convention collective ou tout autre arrangement serait respecté. Le projet de loi semble donner au gouvernement une certaine discrétion pour déterminer les conditions de travail.

Comme nous l'avons dit dans notre proposition initiale au ministre, et comme nous l'avons répété aujourd'hui, nous estimons qu'il faut prévoir un mécanisme d'arbitrage indépendant pour décider des conditions de travail en cas de conscription de la main-d'oeuvre.

M. Blackburn (Brant): Pour ce qui est de l'hygiène et de la sécurité, les pompiers, les agents de police et les militaires sont normalement en mesure—pas toujours, mais normalement—de faire face à uh sinistre comme un déversement de produits chimiques ou d'un énorme incendie. Cependant, si on enrôle des ouvriers dans un grand groupe de main-d'oeuvre pour combattre un sinistre de ce genre, seraient-ils protégés, d'après le projet de loi, pour ce qui est de la santé et de la sécurité?

M. Borovoy: Je ne sais pas exactement dans quelle mesure le gouvernement pourrait déroger aux prescriptions d'autres lois. À mon sens, on pourrait prétendre que les autres recours et garanties prévus par le droit continueraient de s'appliquer. Mais si on envisage ce genre de situation, il vaut mieux prévoir et rédiger une disposition qui garantisse ce genre de protection.

[*Texte*]

Mr. Blackburn (Brant): My final question, Mr. Chairman, is on clause 47 on page 22, which deals with compensation. What is your view on paragraph 47.(j) which says "excluding, absolutely or conditionally, any class of person. . ."? Why is that in there? I do not understand it. Why does the Minister have that discretionary power to exclude a whole class of persons from compensation?

Mr. Borovoy: We made that very point when we originally made our presentation to the Minister back in October. We suggested that either it be eliminated or they specify in the bill what kind of generic categories they are talking about, or, even yet again, provide us with an explanation of what you have in mind, so if it is not as unreasonable as it could appear to be, we then have an opportunity to make that judgment ourselves.

• 1230

This way I would agree with you. In this form, without further explanation, I would regard it as unacceptable.

It was part of our brief, but unfortunately I do not think we reached it in our discussion.

M. Ferland: Dans les amendements du ministre, à 6(3)a)(i), il est dit ceci:

> (i) sans que soit entravée la capacité d'une province de prendre des mesures en vertu d'une de ses lois pour faire face à un sinistre sur son territoire,

On dit aussi à b):

> b) ne peuvent servir à mettre fin à une grève ou à un lock-out ni à imposer un règlement dans un conflit du travail.

Je pense donc que le projet de loi C-77 ne permet pas au gouvernement d'intervenir dans des domaines de compétence provinciale. On dit aussi qu'on ne peut pas utiliser le projet de loi C-77 pour intervenir dans le règlement d'une grève ou d'un lock-out. On ne pourra donc pas utiliser le projet de loi C-77 dans l'exemple que donnait M. Blackburn tout à l'heure.

Selon vous, est-ce que le projet de loi C-77 pourrait créer les problèmes que nous avons connus au Québec en 1970?

Mr. Borovoy: There were two points, and I want to make sure I can sort them out adequately.

As for the use of this in the context of a labour dispute, I think you are quite right, it cannot be used for that purpose. But I am not as clear that it could not be used incidentally, at least during the time of the emergency, to foist upon people working conditions they might find unacceptable.

It is true it could not be used to settle a strike. It is not as clear, however, that the government could not simply

[*Traduction*]

M. Blackburn (Brant): Ma dernière question, monsieur le président, porte sur l'article 47 à la page 22, relatif aux indemnités. Que pensez-vous de l'alinéa 47.j), qui parle de «prévoir, d'une manière absolue ou conditionnelle, que des indemnités ne pourront être versées à des catégories de personnes. . .»? Pourquoi y a-t-il une telle disposition? Je ne la comprends pas. Pourquoi le ministre a-t-il le pouvoir discrétionnaire d'exclure toute une catégorie de personnes de versement d'indemnités?

M. Borovoy: Nous avons soulevé cette question lors de notre présentation initiale au ministre en octobre. Nous avons dit qu'il fallait soit retrancher la disposition ou préciser de quelle catégorie il s'agissait, ou même nous dire ce qu'on envisageait, afin de nous permettre de décider nous-mêmes si la disposition n'est pas aussi injuste qu'elle pourrait sembler.

De cette façon, la disposition sera peut-être acceptable. Dans sa forme actuelle, sans autre explication, je la trouve inacceptable.

Nous avons dit cela dans notre mémoire, mais malheureusement, nous n'avons pas abordé la question lors de la discussion.

Mr. Ferland: Clause 6(3)(a)(i) of the Minister's amendments, we read:

> (i) in a manner that will not unduly impair the ability of any province to take measures, under an act of the legislature of the province, for dealing with an emergency in the province,

Paragraph (b) of the same clause also states:

> (b) shall not be exercised or performed for the purpose of terminating a strike or a lock-out or imposing a settlement in a labour dispute.

I therefore think that Bill C-77 does not allow the government to intervene in areas of provincial jurisdiction. There is also a provision that Bill C-77 cannot be used to terminate a strike or a lock-out. Therefore, Bill C-77 could not be used in the example Mr. Blackburn mentioned earlier.

Do you think Bill C-77 could create the problems we had in Quebec in 1970?

M. Borovoy: Vous avez soulevé deux questions, et je veux y répondre séparément.

Je crois que vous avez raison de dire qu'on ne peut pas utiliser le projet de loi dans le cas d'un conflit de travail. Cependant, je ne suis pas convaincu qu'on ne pourrait pas utiliser le projet de loi indirectement, du moins pendant le sinistre, pour imposer des conditions de travail que les gens trouveraient peut-être inacceptables.

Il est vrai qu'on ne pourrait pas invoquer le projet de loi pour régler une grève. Cependant, il n'est pas aussi

[*Text*]

say to a group of railway workers, to use Mr. Blackburn's example: you shall transport this food and you shall do it at the following wages. It would appear the government could do that; and our view is that some system of independent adjudication, at the very least, should be required by the bill.

Now, when you ask about the 1970 situation, I am having some difficulty following exactly what your question about it is. If you could just flesh that out, it would help me focus.

M. Ferland: Vous avez fait allusion tout à l'heure aux événements de 1970 au Québec. Est-ce que le projet de loi C-77 pourrait créer les mêmes problèmes que nous avons connus en 1970 avec l'ancienne Loi sur les mesures de guerre? C'est la question que je vous pose.

Mr. Borovoy: I think Bill C-77 could give rise to a number of similar problems. It depends on which ones you are talking about. But this much I think Bill C-77 has in common with the War Measures Act.

Let me, before I go into that, also say to you, in all fairness, that Bill C-77 represents a number of important efforts to narrow those powers. I would not want to leave the impression that we do not acknowledge that and are not grateful for it. On the contrary, we are; and we are grateful for the fact that the Minister, in response to some of the criticisms that were earlier made, has come to you with even more amendments. It is very much appreciated.

• 1235

What the bill has in common with the War Measures Act is vague definitions, powers that go beyond what is necessary and inadequate safeguards. They are not vague in the same way, they are not overbroad in the same way, and they are not inadequate in the same way. They are all different.

I am afraid that under Bill C-77 as it is now drafted—and this does not mean it could not be improved—you could have emergency powers invoked in situations that are clearly not emergencies and situations that the Minister himself would agree do not constitute emergencies. You could have powers exercised that are greater than those emergencies require, and you do not have enough opportunity to challenge them.

This much you have, even as it improves in many important respects the situation you had in 1970.

The Chairman: Thank you, Mr. Frith.

There will be no meeting this afternoon and the next meeting will be at 11 a.m. on Thursday in this room, at which time the CLC will be appearing.

I would like to thank you, Mr. Borovoy and Mr. Schneiderman, for your presence here and for your—

[*Translation*]

clair que le gouvernement ne pourrait pas tout simplement dire à un groupe de cheminots, pour reprendre l'exemple de M. Blackburn, qu'ils doivent transporter des produits alimentaires à tel ou tel salaire. Il semble que le gouvernement pourrait le faire. Nous estimons que le projet de loi devrait prévoir, au strict minimum, un mécanisme d'arbitrage indépendant.

Je ne sais pas si j'ai bien compris la question que vous avez posée concernant la situation qui s'est présentée en 1970. Si vous pouviez me donner davantage de détails, cela m'aiderait à répondre.

Mr. Ferland: Earlier you referred to the events that happened in Quebec in 1970. Could Bill C-77 create the same problems that we had in Quebec in 1970 under the War Measures Act? That is my question.

M. Borovoy: Je crois que le projet de loi C-77 pourrait entraîner un certain nombre de problèmes semblables. Tout dépend des problèmes auxquels vous pensez. Mais je crois qu'à cet égard, le projet de loi C-77 est semblable à la Loi sur les mesures de guerre.

Avant d'aller plus loin, permettez-moi de vous dire également, en toute justice, que le projet de loi C-77 fait des efforts importants pour limiter ces pouvoirs. Je ne voudrais pas vous donner l'impression que nous ne le reconnaissons pas et que nous n'en savons pas gré au ministre. Au contraire, nous sommes heureux que à la suite de certaines critiques formulées auparavant, il ait présenté encore d'autres amendements. Nous l'apprécions énormément.

Le projet de loi se compare à la Loi sur les mesures de guerre en ce sens qu'il renferme des définitions vagues, des pouvoirs de portée inutilement vaste et des garanties inadéquates. Mais ils ne sont pas vagues, trop vastes ou inadéquats de la même façon. Il y a des différences dans tous les cas.

Je crains que le libellé actuel du projet de loi C-77... et je ne présume pas qu'il serait impossible de l'améliorer... ne permette d'invoquer les pouvoirs d'urgence dans les situations qui ne constituent manifestement pas des crises, ce que le ministre lui-même reconnaîtrait. Des pouvoirs pourraient être exercés qui iraient bien au-delà de ce que justifierait la crise, et il n'y a assez de possibilités de les contester.

Il faut le dire, même si le projet de loi est une nette amélioration, à maints égards, par rapport à ce qui existait en 1970.

Le président: Merci, monsieur Frith.

Il n'y aura pas de réunion cet après-midi, et la prochaine réunion aura lieu dans cette salle à 11 heures jeudi; nous accueillerons alors les porte-parole du Congrès du travail du Canada.

Monsieur Borovoy et monsieur Schneiderman, j'aimerais vous remercier d'être venus aujourd'hui et de

[*Texte*]

might I say?—masterful presentation in your brief. It is not every day we have a witness who is able to present a brief without a note and seem to get it right. It is a pleasure and a treat. I hope we will see you again some time. Thank you.

The meeting is adjourned.

[*Traduction*]

nous avoir présenté un exposé. . . oserais-je dire?. . . de main de maître. Ce n'est pas tous les jours que nous accueillons un témoin capable de nous présenter un mémoire sans aucune note et sans jamais se tromper. C'est un plaisir et une gâterie. J'espère que nous nous reverrons bientôt. Merci.

La séance est levée.

APPENDIX "C-77/2"

SUBMISSIONS TO - The Legislative Committee on

Bill C-77 (The Emergencies Act)

RE - Emergency Powers

FROM - Canadian Civil Liberties Association

DELEGATION - A. Alan Borovoy
(General Counsel)

Kenneth P. Swan
(Chairman of the Board)

David Schneiderman
(Field Representative)

OTTAWA March 1, 1988

The Canadian Civil Liberties Association appreciates the amendments which the Minister has introduced to Bill C-77. These amendments will help to reduce the dangers of abuse that inevitably accompany the application of emergency powers. Unfortunately, however, the Bill still contains a number of vague definitions, overbroad powers, and inadequate safeguards. In its present form, the Bill could create serious and unwarranted threats to the civil liberties of the Canadian people. We seek, therefore, the adoption of the recommendations in our October 5th brief to the Minister (attached as appendix number one) as modified by this brief. The following represent some of the more serious of the problems that remain.

1. It is not enough simply to relocate the definition of "national emergency" from the preamble to the text. The components of the definition must also be addressed. In its present form, the definition fails to specify <u>in what ways or in respect of what interests</u> the "well-being of Canada" needs to be imperilled. Since this concept appears in a number of places throughout the Bill, consider the following possibilities:

(a) Could a public order emergency include a situation in which a group of multi-national companies secretly conspire to raise the prices of certain vital commodities in Canada? This could arguably satisfy the definition of foreign-influenced activities within the meaning of the CSIS Act and it could imperil some of Canada's critical <u>economic</u> interests. The terms of the Bill appear insufficient to preclude the invocation of emergency powers for such an injury to our economic well-being.

(b) Could the "intimidation or coercion" in the

definition of an "international emergency" include a threat by the United States to expand its tariffs against Canadian goods? Since this definition refers also to "real or imminent use of serious force or violence", it would appear that "intimidation or coercion" could include the application of a lower level of pressure. The terms of the Bill appear insufficient to preclude the invocation of emergency powers for such an injury to the well-being of our trade position.

(c) Could a "war emergency" include armed conflict involving the United States in, let us say Central America, so that we are clogged with refugee applications? Last summer, Parliament was reconvened in order to deal with the way a perceived crisis in refugee applications was imperilling the well-being of this country. The terms of the Bill appear insufficient to preclude the invocation of emergency powers for the situation described here.

2. There appears to be a basic conceptual error in the power to revoke emergency declarations. The amendments say that the Governor in Council may revoke these declarations if it believes on reasonable grounds that the emergency no longer exists. This confuses what it takes to revoke a proclamation with what it takes to invoke one. There should be no fetters at all on the power of the Government to revoke a declaration.

3. We appreciate the requirement that the Government compensate those whose labour it commandeers. Unfortunately, however, this provision still lacks some important ingredients:

(a) A requirement that an independent arbitrator be empowered to set the terms of compensation.

(b) A requirement that the Government indemnify those performing conscripted labour for damage that they may cause to others.

(c) A right to refuse to perform such conscripted labour in the event that there are reasonable grounds to anticipate danger to the life, limbs, or health of the potential conscriptee.

(d) Some limits on the nature and duration of the duties which may be ordered.

4. The proposed limit on the power to prohibit and regulate public assemblies seems to be misconceived. The mere fact that an assembly is "directly related" to the emergency should not, by itself, make it a candidate for prohibition. Suppose the assembly were a peaceful one protesting the declaration of the emergency itself? Even if the necessity for such a power were assumed, there should be a requirement of reasonable grounds to believe that the impugned assemblies would likely exacerbate the emergency. In any event, the Government has not yet provided a sufficient explanation as to why the ordinary law could not adequately deal with the anticipated problems from public assemblies.

5. In response to our criticism about the power to authorize and conduct inquiries for international emergencies, there is now an amendment that requires such power to be "in relation to defence contracts or defence supplies... or to hoarding, overcharging, black marketing or fraudulent operations in respect of scarce commodities". This tells us what the power is designed to address, but it does not tell us why there is a need for a power greater than what exists in the ordinary law.

6. The Bill should require an appropriate warrant-granting mechanism for any new power of entry, search, and seizure which is created during international emergencies.

7. The periods of invocation are too long. 360 days, for example, is too long even for a war emergency. During a period of time as long as this, it is hard to imagine why Parliament could not enact a special statute narrowly tailored to the particular emergency. In any event, declarations for shorter periods can always be continued. In our view, war emergencies should not endure for longer than 90 days and the others should be scaled down accordingly.

8. The following provisions should be included in the Bill:

(a) The removal of the power to exclude certain classes of people from obtaining compensation or, at least, a generic description in the Bill of those who might attract such a disentitlement.

(b) The inclusion of a description in the Bill of those classes of persons who might be entitled to priority treatment for compensation.

(c) A requirement of reasonable grounds in the section empowering the Government to withhold emergency orders and regulations from public disclosure.

(d) A requirement that no person will attract liability or culpability under any emergency regulation or order unless the relevant provisions were adequately published in advance.

(e) The inclusion of additional opportunities for Parliament to revoke or amend emergency orders and regulations - this should arise at least on those occasions when emergency declarations are continued. (In its present form, the Bill limits such opportunities to a single period within twenty days

after orders and regulations are tabled in Parliament.)

(f) The inclusion of a specific requirement that the Government will use the least intrusive measures which can reasonably be expected to achieve its legitimate objectives and the power in the courts to revoke or reduce any emergency measures which fail this test.

APPENDIX NO. 1

Copy of CCLA Brief to the Minister

SUBMISSIONS TO - The Honorable Perrin Beatty

Minister of National Defence

RE - Bill C-77 (Emergency Powers)

FROM - Canadian Civil Liberties Association

DELEGATION - A. Alan Borovoy
(General Counsel)

Kenneth P. Swan
(Vice-President)

OTTAWA October 5, 1987

General Observations

The Canadian Civil Liberties Association appreciates the initiative which the government has taken to replace the War Measures Act. No conceivable emergency, including bloody war, could justify such unfettered powers and inadequate safeguards. In this regard, we appreciate particularly the fact that there is no attempt here to remove the application of the Charter.

In fairness, our organization cannot object in principle to the existence of some special powers to deal with certain extraordinary situations. But we must recognize that such powers can endanger the viability of free institutions. In this connection, there is reason to suspect that the 1970 invocation of the War Measures Act contributed substantially to the subsequent illegalities committed by the RCMP. Note, for example, the testimony that RCMP Sergeant Robert Potvin gave to the McDonald Commission.

> "And so, in our minds, while the Act had been revoked, the situation had not changed, and that to some extent many of the same measures that had been used at that time seemed to us to be still necessary. And so there was a kind of attitude, if you will, that prevailed among those of us that were doing the work".

It is essential, therefore, that the powers be tailored as narrowly as possible to emergencies that can reasonably be anticipated. And safeguards must be fashioned that can deal as effectively as possible with abuse and excess.

While CCLA welcomes the demise of the old Act, we are concerned that some of its most regrettable features could be resurrected with the birth of the new one. Unfortunately, Bill C-77 contains vague definitions, overbroad powers, and inadequate safeguards. There is too little effort to link the powers it would create with the perils for which they are designed. There is too little effort to achieve proportionality between available powers and anticipated perils.

This leads us to make what is perhaps the most important of the recommendations which follow.

> Before the Parliamentary process goes any further, the government should provide for M.P.s and the public a working paper which describes the kind of emergencies about which it is concerned, the kind of powers it seeks to deal with those emergencies, and some statement as to the ways in which the ordinary laws lack what is needed.

This would finally enable both Parliament and the public to conduct an informed and intelligent debate regarding the subject matter of this Bill.

In view of the speed with which this meeting was arranged, it will be appreciated that the ensuing submissions do not cover all of the issues that may be in contention. It is our hope, however, that this will serve as a helpful opening for the discussion. We trust that there will be further exchanges with the Minister, the relevant civil servants, and the Parliamentary Committee.

The Triggering Circumstances

One of the central weaknesses of the Bill is the failure to include a definition for the word "emergency" itself. As a consequence, many of the provisions become exercises in tautology. A "public welfare emergency" means an emergency that is caused, inter alia, by fire, flood, drought, storm etc. This section tells us about possible causes of an emergency, but it does not tell us what an emergency is. The problem is not adequately resolved by the subsequent requirement that there be "danger to life or property, or social disruption, so serious as to be a national emergency". This is simply an escalation of tautologies.

We are concerned that the explication in the preamble will not be enough to overcome this problem. There is some doubt whether the courts would apply a preamble to supply definitions that do not appear in the body of a statute. In any event, the language in the preamble is no less vague than that in the Bill itself. How far, for example, could the government rely on the impact of that which "imperils the well-being of Canada", "danger to property", "social disruption", and "breakdown in the flow of essential" goods or services to end certain inconvenient strikes? Significantly, the Bill nowhere attempts to define what constitutes "essential". Despite the economic disruptions which may be inflicted by strikes in the post office, the railways, or even the auto industry, we would be loathe to

see them become ready targets for emergency powers. While there may be some circumstances in which some strikes have to be terminated in the public interest, we believe it is preferable that such action be taken in the context of well-balanced labour legislation or by specific statutes narrowly addressed to the specific circumstances.

The problem is exacerbated by the provisions that permit the declaration of an emergency when it is considered to exist in the opinion of the Governor in Council. For many practical purposes, we fear this might mean that an emergency could be deemed to exist when the government says it does.

While no one can predict with complete certainty the scope of the latitude that a court applying the Charter might grant to the government under these sections, the risk is simply not worth taking. No public interest necessitates the existence of such open-ended terminology. The word "emergency" should be defined. And such definition should be confined to the gravest threats to our most fundamental interests - imminent and serious perils to the lives, limbs, and health of widespread numbers of people. The Bill should ensure that emergency powers will not be used for the kind of strike situations outlined above.

Moreover, as presently constituted, these sections might effectively preclude judicial review of emergency declarations for statutory purposes. So long as the government was "of the opinion" that an emergency existed, the courts might feel they have no business probing the issue.

Even though the Charter will continue to apply in the case of such emergency declarations, we believe that the courts have an important role also to play in ensuring that the government does not exceed its statutory mandate. After all, the Charter would invoke judicial scrutiny in order to promote government compliance with the fundamental precepts of our constitutional system. But violations of Charter principles do not represent the only way that governments can abuse their powers. In view of the dangers to our democratic system that emergency powers create, we believe that the Bill should be amended so that the courts can exercise the appropriate degree of supervision over compliance with the statute as well. If emergency declarations fail to comply with statutory requirements, they should be subject to judicial revocation.

In anticipation of the criticisms that this recommendation might provoke, we hasten to point out that the judicial role need not include a substitution of judicial discretion for that of the government. Essentially, the judges would do here what they so often do in other contexts - determine whether, on the facts and proper interpretation of the law, the government had reasonable grounds to believe that it faced the statutory prerequisites for an emergency.

Nor would a judicial revocation necessarily paralyze a government which believed that it faced an emergency. In such circumstances, the government could always invoke the declaration afresh but with a more elaborate recitation of the facts.

Conceivably, the additional material could persuade the courts that this time the statutory conditions were there. If the government said too little, it would risk judicial revocation. If the government said too much, it could risk political contradiction. The idea is to make the invocation of emergency powers as politically vulnerable an exercise as we can make it.

It is important also that the Bill should set a premium on handling emergencies through narrowly focused statutes enacted at the time by Parliament. For a democracy, this would be better than relying on regulations promulgated by government, through general powers created ahead of time. At least in that way, the measures adopted would more likely be linked to the problems involved and affected parties would enjoy whatever safeguards flowed from an open Parliamentary debate.

This leads us to recommend that the Bill should contain a requirement that the emergency proclamation explain why the circumstances in existence necessitated such bypassing of Parliament. The government would be effectively required to spell out the magnitude of the perils it anticipated, how delay would likely exacerbate such perils, and why Parliament could not be expected to enact an appropriate statute with sufficient speed. Once more, the role of the courts in such circumstances would be to determine whether the position taken by the government was based upon reasonable grounds.

While the definition of a "public order emergency" contains many of the above problems, it suffers from the additional disability

of being tied to the over-broad and vague definitions of "threats to the security of Canada" that are found in the CSIS Act.

For such purposes, a threat to the security of Canada includes "activities within... Canada... in support of... acts of serious violence... for the purpose of achieving a political objective within Canada or a foreign state". This is arguably broad enough to have included the actions of Candian citizens who, without any foreign direction whatever, took up collections for the state of Israel after the Yom Kippur invasion.

Similarly, the CSIS Act refers to "foreign influenced activities... that are detrimental to the interests of Canada". "Influence" covers a lot of territory. Suppose a Canadian citizen were employed by a foreign corporation which was involved in commercial negotiations with the government of Canada? That could likely qualify as foreign influence. Moreover, since it might be in the interests of Canada to sell high and buy low, would any opposite interest be considered "detrimental"? The subsequent requirement that such activities be "clandestine" or "deceptive" may not adequately reduce the problem. There is an element of the "clandestine" in virtually all commercial transactions.

For the reasons indicated above, we are not much consoled by the additional requirement in this Bill that a threat must be "so serious as to be a national emergency". In the absence of a definition for the word "emergency" and so long as the government can declare an emergency when, in its opinion, such exists, the

powers at issue are simply not adequately fettered.

Indeed, our concern about facile declarations of such emergencies prompts us to recommend the adoption of a particularly tough test. In this connection, the 1979 CCLA brief to the McDonald Commission made a suggestion which we believe it would be useful for the government to consider now. Our brief would have permitted the government to invoke emergency power "at the point where it could reasonably anticipate the outbreak of illegal violence, so intense, so widespread, and so continuous that the government itself would be overthrown or it would be powerless to govern". In our view, no public order emergency of the kind contemplated by this Bill should be subject to invocation unless these kinds of circumstances prevailed. Extraordinary powers should require dire emergencies, not simply unusual abnormalities.

There are serious flaws in the definitions of both international and war emergencies. It is one thing to invoke emergency powers for a situation that directly threatens Canada or Canadians. But we must question how far such powers should be subject to invocation in the event of comparable threats to Canada's allies. Indeed, for these purposes, it is not clear what constitutes an "ally". Moreover, how far should such considerations be extended to countries "in which the political, economic or security interests of Canada or any of its allies are involved"? Would an insurrection in, let us say, Indonesia justify emergency powers in Canada if there was a threat to the economic interests of our

NATO ally, Holland?

This definition could conceivably be wide enough to include almost every country in the world. There will be precious few places where at least one of our allies does not have some such interests. In view of the fact that every day some country in the world is subject to intimidation, coercion, and even armed conflict, this could become a mandate to invoke emergency powers at any time and to sustain them in perpetuity.

The Scope of the Powers

In most of the emergency situations contemplated by this Bill, there is a power to direct people to perform "essential services" for which they are competent. While some such power may have an arguable justification in certain circumstances, the provision in the Bill is unduly broad. There are no specified limits in nature or duration and no requirement to compensate people for their services or to indemnify them if they cause compensable damage to others.

Moreover, suppose certain people were directed to perform the kind of service that might endanger their lives, limbs, or health? At the very least, the Bill should equip them with defences in the event that they are prosecuted for failing or refusing to perform in such circumstances.

Again, we are concerned that this provision could lead to the promiscuous emasculation of some vital freedoms concerning work and working conditions. As a further measure to reduce this risk, the government should not enjoy a unilateral power to regulate the terms of compensation. Instead, the Bill should repose this power in an independent adjudicator who would be chosen at the time by the Canada Labour Relations Board. Thus, the government would know in advance that, to whatever extent it wished to designate a situation as a national emergency, its power to compel assistance would be governed according to such pre- existing guidelines. The only way that the government could change these arrangements would be to introduce legislation into

Parliament to address the circumstances then in existence.

The Bill would also permit the government to regulate or prohibit "travel to, from or within any specified area". Again, it is not hard to conceive of an argument for some such power. But it does not have to be as open-ended as this. To whatever extent people's normal liberties are curtailed, the governing statute should attempt to link the curtailment to the problem. It should not bar any travel to or from any area; it should indicate what kind of areas might be rendered off limits. Comparable specificity should be used regarding the use of property and the securing of protected places.

During the course of a public order emergency, the government would acquire the power to regulate or prohibit public assemblies. This is a particularly dangerous power. In so many ways, the right of peaceable assembly serves as a prerequisite to the existence of other freedoms. It represents one of the most potent ways that citizens can challenge excesses of government power. Indeed, one of our concerns is that this power might be used to prevent legitimate critics from effectively calling into question the very declaration of a public order emergency.

Under the normal law, the police have very wide powers to control and regulate assemblies that might be turning violent. They may arrest without warrant anyone who they have reasonable grounds to believe is about to commit an indictable offence and they may detain any person who commits or is about to join in or to renew a breach of the peace. They may also direct the flow of

pedestrian and vehicular traffic. And they may interpose themselves between potential assailants and their victims. Moreover, to the extent that an assembly does become unruly, there are special powers to deal with it (unlawful assembly) and perhaps there could even be a "reading of the Riot Act".

In view of the substantial powers available under the normal law, it is hard to justify the power to prohibit assemblies that is being sought in this Bill. Significantly, there is no attempt to describe with any specificity the kind of assemblies that might be curtailed and the kind of circumstances in which such a measure might be adopted. It is unacceptable that the mere declaration of a public order emergency would, by itself, authorize the government to ban any and all public assemblies at whim.

No such power should even be contemplated without an elaborate explanation by government as to why the normal law would not be adequate to address anticipated emergencies. Even at that, the government should address the feasability of less drastic measures before considering more drastic ones. It would be less bad, for example, for the government to acquire a power to regulate rather than a power to prohibit. And it would be less bad for a prohibitory power to be narrow and specific rather than broad and general.

During the course of an international emergency, the government would be authorized to create new entry and search powers even where dwelling-houses are concerned. We do not question the

potential seriousness of some conceivable international emergencies. Nor, however, do we unduly minimize the potential seriousness of a public order emergency. But we have great difficulty understanding why it might be appropriate for the government to create new entry and search powers during international emergencies when there is no apparent need for them during public order emergencies. Indeed, it is possible that there could be situations where the latter would threaten our society more than the former. Accordingly, we would recommend that no such additional power be created for international emergencies.

For similar reasons, we believe that the government should not acquire the new powers that are contemplated for establishing inquiries. This recommendation is buttressed by our awareness of the enormous powers that exist for such purposes in the normal law.

In the event of a war emergency, the government would acquire the power to do what, in its opinion, would be reasonably necessary or advisable. Again, we fear that such a provision could preclude any judicial review beyond what is contemplated by the Charter. Apart from the Charter, are there no limits on this government power? Could this power authorize deportations, exiles, or even executions? Indeed, to what extent could this power authorize a repetition of the kind of infamy that was perpetrated against the Japanese Canadians during World War II? In our view, it is not enough to rely on the Charter and the

international convenants to restrict such possibilities.

In any event, it is possible to give the government wide powers to deal with a war emergency without letting the government do whatever it believes is necessary.

Moreover, any regulation creating specific powers for such purposes should require a recitation of why that power is needed to achieve the statutory objective. Again, the courts don't need to acquire a power to substitute their judgment for that of the government. Their review might be limited to determining whether the governmental explanation lies within the ball park of reasonable judgment. At the very least, the courts should scrutinize the situation in order to prevent arbitrary excess.

Indeed, the courts should be empowered to revoke or reduce any and all emergency powers for which the government fails to provide a reasonable explanation. In no case, should the government's opinion of its own correctness settle the issue.

Special Safeguards

We appreciate the fact that the Bill provides for a system of compensating those who are injured by the exercise of emergency powers. In our view, however, the government should not merely be allowed to provide for compensation; it should be required to do so. The Bill should set out a minimum frame work for compensating those who are injured and then it might permit the government to go beyond such standards.

The Bill would also empower the government to exclude certain classes of people from compensation claims. This could represent the kind of arbitrary power that would cause injustice and create divisions among the public. To whatever extent the government anticipates needing to exclude people from being able to enjoy such rights, the Bill should describe, at least generically, the kind of people who might attract such a disability. Similarly, the Bill, not simply the government, should define the classes of persons, beyond those distinguished by loss or injury, who might enjoy priority treatment.

The Bill contemplates situations in which regulations or orders might be withheld from public disclosure. There is no reason why the government should acquire an unfettered discretion to keep the public in the dark about such vital matters. To whatever extent the government believes that there is a case for some discretionary secrecy, the Bill should specify the applicable criteria. Our growing experience with both access and privacy

legislation demonstrates that statutory language is quite capable of drawing the appropriate distinctions.

In any event, however, no persons should attract liability or culpability under any emergency regulation unless the relevant provisions were adequately published in advance.

The dangers to civil liberties posed by emergency powers require the adoption of yet another basic safeguard. It is not unusual for governments who face such problems to create, invoke, and apply powers that are significantly greater than are required in the circumstances. Canadians will not soon forget, for example, the spectacle of police raids against peace and student activists in Winnipeg and Guelph that were made possible by the powers created to deal with the 1970 "apprehended insurrection" of violent separatists in Quebec.

It is critical, therefore, that an emergency powers statute explicitly provide for proportionality between ends and means. The Bill should be amended so as to oblige the government to use the least intrusive measures which could reasonably be expected to achieve its legitimate objectives. And the courts should be empowered to revoke or reduce any and all emergency powers which fail this test.

Summary of Recommendations

Before further Parliamentary action is taken, the Canadian Civil Liberties Association calls upon the government to create and circulate a special working paper for M.P.s and the public. The paper should link the kinds of anticipated emergencies which provoked this Bill with the kinds of powers the government seeks to address those emergencies. It should also explain in what ways our ordinary laws lack what is needed.

In addition, CCLA recommends that the Bill be amended to provide for the following:

1. A definition for the word "emergency" which, in all the circumstances contemplated by the Bill, would require imminent and serious perils to the lives, limbs, and health of widespread numbers of people.

2. A judicial power to revoke an emergency proclamation for failing to meet the statutory prerequisites regardless of the government's opinion that the proclamation is valid.

3. A requirement that emergency proclamations explain why, in the circumstances, it was necessary to avoid the enactment of a special statute.

4. A judicial power to revoke an emergency proclamation for failing to provide a reasonable explanation as to why the enactment of a special statute was unworkable in the circumstances.

5. A re-definition of public order emergencies so as to eliminate the reference to the CSIS Act and to require that the government reasonably anticipate the outbreak of illegal violence, so intense, so widespread, and so continuous that the government itself would be overthrown or it would be powerless to govern.

6. A re-definition of international and war emergencies so as to avoid situations made possible by the current Bill in which emergency powers could be invoked in Canada in response to innumerable and various circumstances elsewhere in the world that only remotely, if at all, affect Canadian interests.

7. The inclusion of limits on the nature and duration of the duties that can be ordered pursuant to emergency powers.

8. The inclusion of danger to life, limb, or health as a defence to the refusal or failure to perform duties that have been ordered pursuant to emergency powers.

9. A requirement to indemnify those who inflict compensable injury on others as a consequence of performing duties that have been ordered pursuant to emergency powers.

10. A power in an independent adjudicator appointed by the Canada Labour Relations Board to set compensation for those who are ordered to perform duties pursuant to emergency powers.

11. The inclusion of restrictions on the government's powers over travel in order to ensure that such powers extend no further than what is required to address the emergency.

12. The inclusion of restrictions on the government's powers over property and protected places to ensure that such powers do not exceed what is necessary for the emergency.

13. The elimination of the power to prohibit and regulate public assemblies during public order emergencies.

14. The elimination of the provision enabling the government to create new entry and search powers during international emergencies.

15. The elimination of the new power in the government to establish inquiries during international emergencies.

16. A requirement that a war proclamation contain a recitation of why each of the powers created is necessary or advisable in order to achieve the statutory objective.

17. A judicial power to revoke or to reduce any war emergency power, or indeed any other emergency power, for which the government fails to provide a reasonable explanation, regardless of the government's opinion about the matter.

18. A duty, not merely a power, on the part of the government to provide compensation for those injured by the exercise of emergency powers.

19. The removal of the power to exclude certain classes of people from obtaining such compensation or, at least, a generic description in the Bill of those who might attract such a disentitlement.

20. A description in the Bill of those classes of persons, beyond those distinguished by loss or injury, who might enjoy priority treatment for compensation.

21. The inclusion of specific criteria to restrict the power of government to withhold emergency orders and regulations from public disclosure.

22. A requirement that no person will attract liability or culpability under any emergency regulation or order unless the relevant provisions were adequately published in advance.

23. A requirement that the government will use the least intrusive measures which could reasonably be expected to achieve its legitimate objectives and a power in the courts to revoke or reduce any emergency measures which fail this test.

APPENDICE «C-77/2»

(TRADUCTION)

MÉMOIRE PRÉSENTÉ AU - Comité législatif chargé d'étudier le projet de loi C-77 (Loi sur les mesures d'urgence)

OBJET - Mesures extraordinaires en situation de crise

DE - L'Association canadienne des libertés civiles

REPRÉSENTANTS - A. Alan Borovoy
(Avocat général)

Kenneth P. Swan
(Président du conseil d'administration)

David Schneiderman
(Représentant régional)

OTTAWA Le 1er mars 1988

L'Association canadienne des libertés civiles souscrit aux modifications que le ministre a apportées au projet de loi C-77. Elles contribueront à réduire les risques d'abus qui accompagnent inévitablement le recours à des mesures extraordinaires en situation de crise. Malheureusement, le projet de loi contient encore plusieurs lacunes: définitions vagues, pouvoirs trop vastes et garanties insuffisantes. Dans sa forme actuelle, il pourrait sérieusement et inutilement compromettre les libertés civiles des Canadiens. Par conséquent, nous souhaitons que les recommandations présentées, au ministre, dans notre mémoire du 5 octobre (annexe 1 ci-jointe), telles que modifiées dans le présent document, soient adoptées. Voici une liste de certains des grands problèmes qui restent à régler.

1. Il ne suffit pas de déplacer la définition de l'expression «situation de crise nationale» du préambule au corps du projet de loi. Il faut également s'attaquer aux éléments de cette définition, car dans sa forme actuelle, elle néglige de préciser dans quelles circonstances la «propérité de l'ensemble du pays et mise en péril et les intérêts qui peuvent être compromis. Vu que ce concept est repris dans plusieurs articles du projet de loi, il conviendrait d'envisager les possibilités suivantes:

a) Un état d'urgence pourrait-il comprendre une situation où un groupe de multinationales conspirent ensemble en vue de faire monter les prix de certains produits de base au Canada? On pourrait soutenir que cette collusion constitue une activité influencée par l'étranger, aux termes de la définition de la Loi sur la SCRS, et qu'elle pourrait compromettre certains intérêts économiques vitaux du Canada. Le projet de loi, dans sa forme actuelle, semble autoriser le recours à des pouvoirs extraordinaires dans les cas où le bien-être économique du Canada est compromis.

b) Les actes d'intimidation ou de coercition dans la définition de l'expression «état de crise internationale» pourraient-ils comprendre une menace, de la part des États-Unis, d'étendre le champ d'application des tarifs imposés aux produits canadiens? Puisque cette définition fait également allusion à «l'usage, effectif ou imminent, de force ou de violence grave», il semblerait que les «actes d'intimidation ou de coercition» pourraient comprendre des pressions de deuxième ordre. Le projet de loi, dans sa forme actuelle, semble autoriser le recours à des pouvoirs extraordinaires dans les cas où notre position commerciale est compromise.

c) «L'état de guerre» pourrait-il comprendre un conflit armé auquel prendraient part les États-Unis en Amérique Centrale par exemple, ce qui aurait pour effet de nous inonder de demandes de personnes réclamant le statut de réfugiés? L'été dernier, le Parlement a été reconvoqué afin de faire face à ce qui était perçu comme une crise, c'est-à-dire l'afflux de revendicateurs du statut de réfugiés, qui était en train de compromettre le bien-être du pays. Le projet de loi, dans sa forme actuelle, semble autoriser le recours à des pouvoirs extraordinaires dans les situations de ce genre.

2. Il semble y avoir une erreur de concept fondamentale en ce qui concerne le pouvoir d'abroger les déclarations d'état d'urgence. D'après les modifications apportées, le gouverneur en conseil peut abroger ces déclarations s'il a des motifs raisonnables de croire que la situation d'urgence n'existe plus. On semble confondre ici les motifs qui justifient l'abrogation d'une déclaration avec ceux qui justifient son annonce. Rien ne devrait empêcher le gouvernement d'abroger une déclaration.

3. Nous convenons que le gouvernement doit indemniser les personnes appelées à fournir des services. Malheureusement, cette disposition comporte encore des lacunes importantes:

a) Il faudrait qu'un arbitre indépendant soit chargé d'établir les modalités de l'indemnisation.

b) Il faudrait que le gouvernement accorde une indemnité aux personnes sommées de fournir des services pour tout dommage qu'elles pourraient causer aux autres.

c) Il faudrait accorder le droit de refuser l'exécution d'un travail imposé lorsqu'on a des motifs raisonnables de croire que la personne éventuellement désignée risque de compromettre sa santé, de subir des blessures ou d'être en danger de mort.

d) Il faudrait imposer certaines limites sur la nature et la durée des fonctions dont on peut ordonner l'exécution.

4. La limite qu'on propose d'imposer sur le pouvoir d'interdire et de réglementer des assemblées publiques semble mal interprétée. Le simple fait qu'une assemblée soit «directement liée» à la situation de crise ne devrait pas la rendre susceptible d'interdiction. Qu'adviendrait-il si l'assemblée était pacifique et si l'on y protestait contre la déclaration de la situation de crise elle-même? Même si l'on présumait qu'il est nécessaire de recourir à pareil pouvoir, le projet de loi devrait prévoir des motifs raisonnables permettant de croire que les assemblées visées contribueraient vraisemblablement à envenimer la situation de crise. Quoi qu'il en soit, le gouvernement n'a pas encore bien expliqué pourquoi les lois ordinaires ne suffiraient pas à régler les problèmes appréhendés en raison de la tenue d'assemblées publiques.

5. En réponse à la critique que nous avons soulevée au sujet du pouvoir d'autoriser et de mener des enquêtes en cas de crises internationales, une modification prévoit désormais que ce pouvoir doit être relatif «aux contrats de défense et aux matériels de défense... ou au stockage, à la vente à prix excessif, aux opérations de marché noir et autres opérations frauduleuses à l'égard de denrées rares». Cela nous indique ce que ce pouvoir est censé viser, mais non la raison pour laquelle on doit recourir à un pouvoir supérieur à celui des lois ordinaires.

6. Le projet de loi devrait prévoir un mécanisme approprié de délivrance de mandats pour tout nouveau pouvoir permettant de pénétrer dans des lieux et de procéder à des fouilles et à des saisies en cas de crises internationales.

7. Les périodes de prorogation des déclarations sont trop longues. Une période de 360 jours, par exemple, est excessive même en cas de guerre. On serait en droit de se demander pourquoi, au cours d'une période aussi longue, le Parlement ne pourrait pas adopter une loi spéciale expressément conçue pour faire face à une situation de crise donnée. Quoi qu'il en soit, on peut toujours renouveler la prorogation de déclarations pour des périodes plus brèves. À notre avis, la durée d'états de guerre ne devrait pas dépasser 90 jours et celle d'autres situations de crise devrait être réduite en conséquence.

8. Il y aurait lieu d'incorporer les dispositions suivantes dans le projet de loi:

a) La suppression du pouvoir de refuser de verser une indemnité à certaines catégories de personnes ou, à tout le moins, une description générique des personnes qui n'auraient peut-être pas droit à être indemnisées.

b) Une description des catégories de personnes qui pourraient avoir priorité en matière d'indemnisation.

c) Une disposition prévoyant des motifs raisonnables, dans l'article autorisant le gouvernement à ne pas publier des décrets et des règlements portant sur des situations de crise.

d) Une disposition prévoyant que personne ne pourra être tenue responsable ou coupable en vertu de quelque règlement ou décret que ce soit, à moins que les dispositions appropriées n'aient été dûment publiées à l'avance.

e) Des dispositions supplémentaires permettant au Parlement d'abroger ou de modifier des décrets et des règlements portant sur des situations de crise; on devrait envisager cette éventualité au moins lorsque la prorogation de déclarations de situations de crise est renouvelée. (La version actuelle du projet de loi limite ces dispositions à une seule période ne dépassant pças les vingt jours qui suivent le dépôt de décrets et de règlements au Parlement.)

f) Une disposition précise selon laquelle le gouvernement recourra aux mesures les moins gênantes possible auxquelles on serait raisonnablement en droit de s'attendre pour qu'il parvenienne à ses fins légitimes, et le pouvoir pour les tribunaux d'abroger ou de réduire toute mesure d'urgence qui ne répondrait pas à ce critère.

ANNEXE NO 1

Copie du mémoire présenté au Ministre par l'ACLC

MÉMOIRE PRÉSENTÉ À - l'honorable Perrin Beatty Ministre de la Défense nationale

OBJET - Projet de loi C-77 (Mesures extraordinaires en situation de crise)

PAR - L'Association canadienne des libertés civiles

REPRÉSENTANTS - A. Alan Borovoy
(Avocat général)
Kenneth P. Swan
(Vice-président)

OTTAWA Le 5 octobre 1987

Observations générales

L'Association canadienne des libertés civiles remercie le gouvernement d'avoir entrepris des démarches pour remplacer la *Loi sur les mesures de guerre*. Aucune situation de crise imaginable, y compris une guerre sanglante, ne peut justifier les pouvoirs absolus et les garanties insuffisantes prévus dans l'ancienne loi. À cet effet, nous sommes particulièrement heureux que le nouveau texte de loi ne déroge en rien à la Charte des droits et libertés.

En toute honnêteté, notre organisation ne peut s'opposer au principe de l'octroi aux autorités de certains pouvoirs spéciaux pour faire face à des circonstances exceptionnelles. Il faut toutefois reconnaître que de tels pouvoirs peuvent compromettre l'existence des institutions libres. Dans cet ordre d'idées, il y a lieu de croire que l'invocation de la *Loi sur les mesures de guerre*, en 1970, a grandement contribué à la perpétration ultérieure d'actes illégaux par la GRC. Reportons-nous, par exemple, au témoignage présenté devant la Commission McDonald par le sergent Robert Potvin, de la GRC:

> «Devant notre esprit, et bien que la loi ait été abrogée, la situation demeurait la même et un grand nombre des mesures appliquées durant la crise nous semblaient, jusqu'à un certain point, encore nécessaires. C'est l'attitude, en tout cas, qui prévalait parmi ceux d'entre nous qui travaillaient sur le terrain. (Traduction).

En conséquence, il est essentiel que les pouvoirs soient vraiment adaptés aux situations de crise qu'on peut raisonnablement prévoir. De plus, il faut des garanties appropriées pour être en mesure de faire face aussi efficacement que possible aux abus et aux excès.

Même si l'ACLC se réjouit de la disparition de l'ancienne loi, nous craignons que quelques-unes de ses plus fâcheuses carastéristiques réapparaissent dans celle qui la remplacera. Malheureusement, le projet de loi C-77 renferme des définitions imprécises, et accorde des pouvoirs excessifs assortis de garanties insuffisantes. On n'a pas fait grand chose pour adapter les pouvoirs que l'on veut accorder, aux dangers qui les justifieraient. On n'a pas beaucoup essayé non plus d'établir un équilibre entre les pouvoirs conférés et les crises appréhendées.

Tout cela nous amène à faire la recommandation suivante, peut-être la plus importantes de toutes:

> Avant que le processus parlementaire n'aille plus loin, le gouvernement devrait fournir aux députés et au grand public un document de travail décrivant le genre de situations de crise qu'il appréhende et le type de pouvoirs qu'il désire obtenir pour y faire face, tout en précisant les lacunes que les lois ordinaires présenteraient à cet égard.

Cette façon de procéder permettrait finalement au Parlement et au public ainsi renseignés de débattre de façon éclairée du contenu de ce projet loi.

Compte tenu de la rapidité avec laquelle cette réunion a été organisée, il est probable que les mémoires présentés n'abordent pas toutes les questions litigieuses. Nous souhaitons toutefois que le présent document soit utile pour entamer la discussion en espérant que d'autres échanges suivront avec le Minsitre, les fonctionnaires concernés et le comité parlementaire.

Mécanisme de déclenchement de mesures d'urgence

L'une des principales faiblesses du projet de loi réside dans le fait qu'il ne comprend pas une définition du terme «situation de crise». Il s'ensuit qu'un grand nombre de ses dispositions sont tautologiques. Ainsi, un «sinistre» est défini comme étant une situation de crise d'une gravité telle qu'elle constitue une situation de crise causée par des incendies, des inondations, la sécheresse, des tempêtes, etc. Cet article énumère les causes possibles d'un sinistre sans jamais toutefois définir ce qu'est un sinistre. Le problème n'est pas davantage résolu en précisant que la situation de crise comportant le risque de pertes humaines ou matérielles doit être «d'une gravité telle qu'elle constitue une situation de crise nationale»; il s'agit tout simplement d'une succession de tautologies.

Par ailleurs, nous craignons que l'explication donnée dans le préambule ne soit pas suffisante pour résoudre la difficulté. Il est douteux que les tribunaux se réfèreraient à un préambule pour suppléer à des définitions qui ne figurent pas dans le texte d'une loi. De toute façon, le libellé du préambule n'est pas moins vague que celui du projet de loi lui-même.

Dans quelle mesure, par exemple, le gouvernement pourrait-il invoquer la gravité d'un concours de circonstances «tel qu'il met temporairement en péril la prospérité de l'ensemble du pays», qui comporte «des risques de pertes matérielles», «de bouleversements sociaux» ou «l'interruption de l'acheminement des denrées, ressources et services essentiels», pour mettre un terme à une grève inopportune? Il est révélateur que le législateur ne tente nulle part dans le projet de loi de définir ce qu'il entend par «essentiels». Même si les arrêts de travail dans les bureaux de poste, les chemins de fer ou même l'industrie automobile peuvent entraîner des bouleversements économiques, il nous répugnerait qu'elles deviennent des cibles toutes trouvées pour l'exercice de pouvoirs d'urgence. Certes, il peut y avoir des circonstances où l'on doit mettre fin à certaines grèves dans l'intérêt public, mais nous croyons qu'il est préférable qu'une telle mesure soit prise dans le cadre d'une législation du travail équilibrée ou de lois particulières portant sur des circonstances précises.

Le problème est aggravé du fait que certaines dispositions autorisent le gouverneur en conseil à faire une déclaration de sinistre s'il estime qu'il en existe un. Pour une foule de raisons d'ordre pratique, nous craignons que cette disposition signifie qu'un sinistre est censé exister si le gouvernement en décide ainsi.

Même si l'on ne peut prévoir avec certitude quelle latitude les tribunaux accorderont au gouvernement en vertu de ces articles dans le cadre de la Charte des droits, le jeu ne vaut tout simplement pas la chandelle. Une terminologie si vague va à l'encontre de l'intérêt public. Le terme «sinistre» devrait être défini et s'appliquer exclusivement aux risques les plus grands que font courir certaines circonstances à nos intérêts les plus fondamentaux, soit des risques graves et imminents à la vie, à la personne et à la santé d'un très grand nombre de personnes. Le projet de loi devrait en outre garantir que les pouvoirs d'urgence ne seront pas exercés dans les situations d'arrêt de travail décrites ci-dessus.

Plus encore, dans leur libellé actuel, ces articles pourraient dans les faits faire échec à l'examen judiciaire de déclaration de sinistre à des fins légales. En autant que le gouvernement estime qu'il se produit un sinistre, il se pourrait que les tribunaux jugent qu'il n'est pas de leur ressort d'examiner la question.

Même si la Charte continuera de s'appliquer en situation de crise déclarée, nous estimons qu'il incombe aussi aux tribunaux de veiller à ce que le gouvernement n'excède pas les pouvoirs que lui confère la loi. Après tout, la Charte permet de recourir aux tribunaux pour engager le gouvernement à respecter les principes fondamentaux de notre constitution. Mais ce n'est pas seulement en violant les principes de la Charte que le gouvernement risque d'abuser de ses pouvoirs. Étant donné les dangers que créent les pouvoirs extraordinaires pour notre régime démocratique, nous estimons qu'il faut modifier le projet de loi pour permettre aux tribunaux de contrôler dans la mesure nécessaire la conformité à la loi. Si les déclarations de situation de crise ne respectent pas les exigences de la loi, elles devraient pouvoir être abrogées par les tribunaux.

En prévision des critiques auxquelles pourrait donner lieu cette recommandation, nous nous hâtons de préciser que nous ne cherchons pas à substituer la discrétion des tribunaux à celle du gouvernement. En somme, les juges feraient en l'occurrence ce qu'ils font si souvent dans d'autres contextes, à savoir: déterminer, eu égard aux faits et à une juste interprétation de la loi, si le gouvernement avait des motifs raisonnables de croire qu'il faisait face à une situation de crise réunissant les conditions prévues par la loi.

Il ne s'ensuit pas non plus que l'abrogation judiciaire paralyserait un gouvernement qui croit avoir affaire à une situation de crise. En pareil cas, le gouvernement pourrait toujours invoquer à nouveau la déclaration, mais en fournissant un énoncé plus détaillé des faits.

Il se peut fort bien que le supplément d'information persuade les tribunaux que, cette fois-ci, les conditions prévues par la loi sont réunies. Si le gouvernement en dit trop peu, il s'expose à l'abrogation judiciaire. S'il en dit trop, il risque la confrontation politique. Le tout est de rendre l'invocation de pouvoirs extraordinaires aussi peu attrayante que possible sur le plan politique.

Il importe également que le projet de loi incite le gouvernement à faire adopter par le Parlement des lois de portée étroite en situation de crise. En démocratie, cela vaut mieux que de s'en remettre à des règlements promulgués par le gouvernement en vertu de pouvoirs généraux fixés d'avance. De cette façon, il y a plus de chances que les mesures adoptées soient en rapport avec les problèmes en cause et les parties touchées bénéficieraient des mesures de protection pouvant découler d'un débat ouvert au Parlement.

Voilà pourquoi nous recommandons que le projet de loi exige que la proclamation d'une situation de crise précise pourquoi les circonstances obligent le gouvernement à passer outre au Parlement. Le gouvernement serait ainsi tenu d'exposer l'ampleur des périls qu'il appréhende en précisant pourquoi un retard risque de les aggraver et de dire pourquoi le Parlement ne pourrait pas adopter à temps une loi convenable. Il reviendrait alors aux tribunaux, comme nous l'avons dit, de déterminer si la position adoptée par le gouvernement était fondée sur des motifs raisonnables.

Bien que la définition d'«état d'urgence» pose bon nombre des problèmes susmentionnés, elle présente l'inconvénient supplémentaire d'être liée à la définition vague et beaucoup trop large de «menaces à la sécurité du Canada» que l'on trouve dans la Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité.

À ces fins, les menaces envers la sécurité du Canada comprennent «les activités qui touchent le Canada où s'y déroulent et visent à favoriser (...) la violence grave (...) dans le but d'atteindre un objectif politique au Canada ou dans un État étranger». Cette définition est si vague qu'elle aurait permis d'englober les collectes faites par des citoyens canadiens et ce, sans aucune directive de la part d'un quelconque pays étranger, afin d'aider l'État d'Israël après la guerre du Yom Kippur.

De la même façon, la Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité mentionne «les activités influencées par l'étranger qui(...) sont préjudiciables à ses intérêts (ceux du Canada)». La notion d'influence peut comprendre ici beaucoup de choses. Prenons l'exemple d'un citoyen canadien à l'emploi d'une société étrangère qui participe à des négociations commerciales avec le gouvernement du Canada. Il est probable que cela pourrait être considéré comme une source d'influence étrangère. De plus, puisque le Canada pourrait avoir intérêt à vendre au prix le plus élevé possible et à acheter au prix le plus bas possible, est-ce que tout intérêt opposé ne serait pas considéré comme «préjudiciable»? L'autre exigence qui veut que ces activités soient «d'une nature clandestine ou trompeuse» peut ne pas atténuer le problème de façon suffisante. Il y a un élément de clandestinité dans pratiquement toutes les opérations commerciales.

Pour les raisons susmentionnées, le fait que le présent projet de loi pose comme autre exigence qu'une menace doive être «d'une gravité telle qu'elle constitue une situation de crise nationale» n'est pas de nature à nous rassurer tellement. En l'absence d'une définition du mot «sinistre» ou de l'expression «situation

de crise nationale» et aussi longtemps que le gouvernement peut juger lui-même si nous nous trouvons ou non dans ce type de situation, la loi ne limite tout simplement pas suffisamment les pouvoirs dont nous discutons ici.

Les préoccupatiomns qui nous animent concernant la facilité avec laquelle on peut proclamer ces situations d'urgence nous incitent donc à recommander l'adoption de règles particulièrement sévères en cette matière. À ce sujet, le mémoire présenté par l'Association à la Commission MacDonald en 1979 formulait une suggestion auquelle le gouvernement actuel devrait envisager de donner suite. On y recommandait en effet que le gouvernement puisse invoquer ces pouvoirs d'intervention spéciaux lorsqu'il peut raisonnablement prévoir la perpétration d'actes de violence illégaux si graves, si répandus et si continuels qu'il serait lui-même renversé ou dans l'impossiblité de gouverner. Selon nous, aucun état d'urgence semblable à ceux étudiés dans ce projet de loi ne devrait permettre d'utiliser ces pouvoirs exceptionnels à moins que l'on ne se retrouve dans la situation décrite dans notre mémoire. Pour justifier le recours à ces pouvoirs extraordinaires, il faudrait qu'une situation de crise extrême se produise et non simplement des irrégularités.

Les définitions de l'état de crise internationale et de l'état de guerre comportent aussi de graves lacunes. Il est normal que l'on ait recours à des pouvoirs exceptionnels lorsque le Canada ou les Canadiens sont directement menacés, mais nous devons nous demander jusqu'à quel point nous devrions procéder ainsi lorsque les alliés de notre pays se trouvent dans la même situation. En effet, la définition même de ces «alliés» n'est pas claire. Qui plus est, dans quelle mesure devrions-nous étendre ce raisonnement aux pays «où le Canada ou un de ses alliés a des intérêts politiques, économiques ou de sécurité»? Par exemple, est-ce qu'une insurrection en Indonésie nous justifierait d'avoir recours à ces pouvoirs exceptionnels ici au Canada si les intérêts économiques de la Hollande, un de nos alliés de l'OTAN, étaient menacés?

Cette disposition est suffisamment vaste pour couvrir presque tous les pays du monde. Il y aura fort peu d'endroits où les intérêts d'au moins l'un de nos alliés ne seront pas en jeu. Étant donné qu'il y a, chaque jour, des pays en butte à l'intimidation et à la coercition, et que certains sont même exposés à des conflits armés, cette disposition pourrait être utilisée comme un mandat permettant de recourir à des pouvoirs d'urgence à n'importe quel moment et de les conserver à perpétuité.

La portée des pouvoirs

Dans la plupart des situations de crise envisagées dans le projet de loi, un pouvoir a été prévu afin d'obliger des personnes à fournir les «services essentiels» pour lesquels elles sont compétentes. Si l'on peut justifier le recours à certains de ces pouvoirs en certaines circonstances, leur portée dans le projet de loi est beaucoup trop vaste. Il ne prévoit en effet aucune limite pour ce qui est de la nature ou de la durée de ces services, ni aucune indemnisation pour ceux qui auront assuré ces services, ni aucun dédommagement s'ils causaient, ce faisant, des dommages à d'autres.

En outre, supposons qu'on exige de certaines personnes qu'elles fournissent des services qui risquent de mettre leur vie ou leur santé en danger? Le projet de loi devrait à tout le moins leur fournir certains moyens de défense au cas où elles seraient poursuivies pour avoir omis ou refusé de fournir ces services dans de telles circonstances.

Une fois de plus, nous craignons que cette disposition n'entraîne la suppression de certaines libertés essentielles en matière de travail et de condition de travail. Pour prévenir ce danger, il faudrait éviter que le gouvernement soit seul investi du pouvoir de déterminer les modalités de l'indemnisation. Le projet de loi devrait plutôt confier ce pouvoir à un arbitre indépendant qui serait choisi, au moment opportun, par le Conseil canadien des relations ouvrières. Ainsi, le gouvernement saurait d'avance que, quel que soit son désir de déclarer qu'une situation constitue une urgence nationale, son pouvoir d'obliger des personnes à fournir des services s'exercerait en fonction de lignes directrices pré-établies. Il ne pourrait les modifier qu'en déposant au Parlement une loi visant à faire face aux circonstances du moment.

Le projet de loi autoriserait aussi le gouvernement à réglementer ou à interdire les «déplacements à destination, en provenance ou à l'intérieur d'une zone désignée». Encore là, il n'est pas difficile de comprendre pourquoi on souhaite avoir ce pouvoir. Cependant, il n'est pas nécessaire qu'il soit aussi vaste. Peu importe dans quelle mesure on limite les libertés civiles normalement reconnues, la loi habilitante devrait établir un rapport entre la limite imposée et le problème à résoudre. Il ne faudrait pas recourir à l'interdiction des déplacements à destination ou en provenance d'une zone désignée; il faudrait plutôt préciser quel genre de zones l'interdiction vise. L'usage de biens et la mise en place de lieux de protection devraient faire l'objet de précisions analogues.

Quand il se produirait un état d'urgence, le gouvernement aurait le pouvoir de réglementer ou d'interdire les assemblées publiques. Voilà un pouvoir particulièrement dangereux. À bien des égards, le droit de tenir des assemblées pacifiques est un préalable à l'existence d'autres libertés. Pour les citoyens, l'exercice de ce droit est l'un des moyens les plus efficaces qu'ils aient de dénoncer les abus de pouvoir du gouvernement. Il va sans dire qu'une des choses qui nous préoccupent est qu'on puisse utiliser ce pouvoir de réglementation ou d'interdiction pour empêcher que des critiques légitimes parviennent à mettre en doute le bien-fondé de la déclaration même l'état de l'urgence.

En temps normal, les services de police ont de très vastes pouvoirs pour contrôler et réglementer les assemblées susceptibles de dégénérer en affrontements violents. Ils peuvent procéder sans mandat à l'arrestation de toute personne au sujet de laquelle ils ont des motifs raisonnables de penser qu'elle s'apprête à commettre un délit tombant sur le coup de la loi, et ils peuvent détenir toute personne qui se rend coupable d'une atteinte à l'ordre public, qui est sur le point d'y participer ou de porter à nouveau atteinte à l'ordre public. Ils peuvent aussi diriger la circulation des piétons et des

véhicules. Les services de police peuvent s'interposer entre des assaillants potentiels et les victimes de ces derniers. En outre, quand on ne peut plus modérer une assemblée, des pouvoirs spéciaux sont prévus (assemblée illégale) et on pourrait même faire les trois sommations.

Compte tenu des importants pouvoirs conférés par la législation courante, il est difficile de justifier l'inclusion dans le projet de loi d'un pouvoir d'interdire des assemblées. Fait qui en dit long, on ne cherche d'aucune manière à préciser le type d'assemblées qu'on pourrait interdire ni le genre de situations où la mesure prévue pourrait être prise. Il est inacceptable que, par la simple déclaration d'état d'urgence, le gouvernement puisse à volonté interdire toute assemblée publique.

Il ne faudrait même pas envisager d'accorder un tel pouvoir sans que le gouvernement explique de façon détaillée pourquoi la législation courante ne suffit pas pour faire face aux situations d'urgence appréhendées. Même là, le gouvernement devrait examiner, en premier lieu, la faisabilité des mesures les moins draconiennes qu'il pourrait prendre, quitte à se pencher ensuite sur celles qui le sont davantage. Il vaudrait mieux, par exemple, que le gouvernement ait un pouvoir de réglementation qu'un pouvoir d'interdiction. Il vaudrait aussi mieux qu'un pouvoir de réglementation soit limité plutôt que général.

S'il se produisait un état de crise internationale, le gouvernement serait autorisé à créer de nouveaux pouvoirs, comme l'habilitation à pénétrer et à fouiller même les maisons d'habitations. Nous ne mettons pas en doute la gravité potentielle d'éventuelles crises internationales. Nous ne minimisons pas non plus pour autant l'éventuelle importance d'un état d'urgence. Mais nous avons beaucoup de mal à comprendre pourquoi le gouvernement jugerait approprié de s'investir du pouvoir de pénétrer et de fouiller certains lieux, advenant un état de crise internationale, lorsqu'apparemment, il ne juge pas nécessaire de le faire en cas d'état d'urgence. En réalité, il pourrait survenir des circonstances où la société pourrait être plus en danger lorsqu'il y a état d'urgence que dans une crise internationale. Par conséquent, nous recommandons que ce nouveau pouvoir ne soit pas donné au gouvernement en cas de crise internationale.

Pour les mêmes raisons, nous croyons que le gouvernement ne devrait pas être doté de nouveaux pouvoirs en ce qui concerne la conduit d'enquêtes. Notre recommandation est d'autant plus convaincue que nous sommes conscients des énormes pouvoirs qui existent à cette fin dans nos lois habituelles.

En cas d'état de guerre, le gouvernement serait habilité à prendre les mesures qui, <u>à son avis</u>, seraient fondées ou opportunes pour faire face à la crise. Là encore, nous craignons que ce genre de disposition n'exclue toute possibilité d'examen judiciaire au-delà des dispositions prévues par la Charte. Mis à part la protection accordée par la Charte, ce pouvoir du gouvernement n'a-t-il pas ses limites? Pourrait-il autoriser la déportation, la mise en exil ou même l'exécution de quelqu'un? Autrement dit, dans quelle mesure ce pouvoir pourrait-

il entraîner la répétition d'une mesure aussi infâme que celle qui avait été perpétrée contre les Canadiens d'origine japonaise pendant la Deuxième Guerre mondiale? À notre avis, il ne suffit pas de se fier à la Charte et aux conventions internationales pour réduire le risque de tels événements.

Quoi qu'il en soit, on peut accorder au gouvernement des pouvoirs très étendus pour faire face à un état de guerre, sans lui laisser le loisir de décider des mesures qu'il juge.

Qui plus est, tout règlement créant des pouvoirs bien précis à cette fin devait comporter l'obligation d'énoncer les raisons pour lesquelles le gouvernement juge nécessaire d'y recourir pour atteindre l'objectif visé par le règlement. Nous le répétons, les tribunaux n'ont pas besoin d'un pouvoir spécial pour pouvoir substituer leur jugement à celui du gouvernement. Les juges pourraient s'en tenir à déterminer si les explications données par le gouvernement demeurent dans les limites de la raison. Du moins, les tribunaux devraient pouvoir examiner la situation de près afin de prévenir toute utilisation abusive et arbitraire de ces pouvoirs.

En réalité, les tribunaux devraient être habilités à révoquer ou à restreindre tout pouvoir d'urgence auquel pourrait recourir le gouvernement s'il néglige d'en motiver raisonnablement le recours. En aucune circonstance, le jugement que porte le gouvernement sur l'à-propos de sa conduite ne devrait régler la question.

Guaranties spéciales

Nous constatons avec satisfaction que le projet de loi prévoit l'indemnisation de ceux qui pourrait être lésés par l'exercice des pouvoirs d'urgence. Toutefois, nous considérons que le gouvernement ne devrait pas simplement avoir le droit de verser une indemnité; il devrait être tenu de le faire. Le projet de loi devrait énoncer les critères minimum sur lesquels pourraient s'appuyer les personnes lésées pour obtenir compensation, quitte à permettre ensuite au gouvernement d'aller au-delà de ces normes.

Le projet de loi habiliterait également le gouvernement à interdire à certaines catégories de personnes de réclamer une indemnité. Cela pourrait entraîner une utilisation arbitraire d'un pouvoir qui pourrait causer des injustices et créer des divisions au sein de la population. Quelle que soit la mesure dans laquelle le gouvernement prévoit avoir besoin d'exclure certaines personnes de la jouissance de ces droits, le projet de loi devrait décrire, au moins par catégories, les personnes qui pourrait être visées par cette exclusion. De la même manière, c'est le projet de loi, et non uniquement le gouvernement, qui devrait définir les catégories de personnes, à l'exclusion de celles déjà désignées comme ayant subi des dommages corporels ou matériels, qui pourraient avoir droit à un traitement prioritaire.

Le projet de loi envisage dans certains cas de soustraire les décrets et règlements à la connaissance du public. Rien ne justifie que le gouvernement se

voie investir du pouvoir discrétionnaire illimité de maintenir le public dans le doute lorsqu'il s'agit de questions aussi vitales. Si le gouvernement juge qu'il est des cas où la confidentialité devrait être de rigueur, les critères devraient en être énoncés expressément dans le projet de loi. Notre expérience du fonctionnement de la loi sur l'accès à l'information et à la protection de la vie privée nous illustre que les lois peuvent très bien être libellées de façon à établir les distinctions qui s'imposent.

Quoi qu'il en soit, nul ne devrait pouvoir être jugé coupable ou responsable d'un acte interdit par les règlements d'urgences, à moins que les dispositions pertinentes de ce règlement ne soient publiques.

Le risque que des pouvoirs d'urgence portent atteinte à la liberté civile exige l'adoption d'une autre guarantie fondamentale. Il arrive parfois que placés devant ces problèmes, les gouvernements créent, invoquent et appliquent des pouvoirs qui ont sensiblement plus de portée que ne requièrent les circonstances. Les Canadiens n'oublieront pas de sitôt, par exemple, le spectacle des raids policiers contre des activistes étudiants pacifiques de Winnipeg et de Guelph, qui a été rendu possible grâce aux pouvoirs créés en vue de régler «l'insurrection appréhendée» d'un groupe de séparatistes violents au Québec en 1970.

Il est donc absolument essentiel que la législation sur les pouvoirs d'urgence tienne explicitement compte d'un juste équilibre entre la fin et les moyens. Il faudrait donc modifier le projet de loi afin d'obliger le gouvernement à recourir le moins possible à l'intrusion pour atteindre raisonnablement ses objectifs légitimes. Les tribunaux devraient être en outre habilités à révoquer ou à restreindre tout pouvoir d'urgence qui ne répondrait pas à ce critère.

Résumé des recommandations

Avant que le Parlement n'adopte d'autre mesures, l'Association canadienne des libertés civiles demande au gouvernement de préparer et de diffuser un document de travail spécial à l'intention des députés et du public en général. Ce document devrait établir des liens entre les divers états de crise auxquels on voulait faire face en proposant ce projet de loi et les divers pouvoirs que réclame le gouvernement pour pouvoir y remédier. On devrait également y expliquer en quoi nos lois ordinaires ne lui permettent pas d'adopter les mesures requises.

L'Association canadienne des libertés civiles recommande en outre que le projet de loi soit modifié pour qu'y soient annexés les éléments suivants:

1. Une définition du mot «crise» qui pourrait, dans toutes les circonstances envisagées par le projet de loi, subitement et gravement mettre en danger la vie, la personne et la santé de portions importantes de la population.

2. L'attribution d'un pouvoir aux tribunaux leur permettant d'abroger une proclamation d'état de crise parce qu'elle ne correspond pas aux critères énoncés dans la loi, quelle que soit l'opinion du gouvernement sur la validité de cette proclamation.

3. L'exigence que les proclamations d'état de crise comportent une explication des motifs pour lesquels, dans les circonstances, on a évité d'adopter une loi spéciale.

4. L'attribution d'un pouvoir aux tribunaux leur permettant d'abroger une proclamation d'état de crise ne comportant pas une explication raisonnable des motifs pour lesquels on a jugé que l'adoption d'une loi spéciale était inopportune dans les circonstances.

5. Une redéfinition de l'expression «état d'urgence» afin d'y supprimer toute référence à la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité* et exiger que le gouvernement ne proclame l'état d'urgence que s'il appréhende une éruption de violence illégale, si intense, si généralisée et si persistante qu'il risque d'être renversé ou de ne plus être en mesure de gouverner.

6. Une redéfinition des expressions «état de crise internationale» et «état de guerre» pour éviter que, comme le prévoit le projet de loi actuel, les pouvoirs d'urgence puissent être invoqués au Canada pour faire face à de multiples et diverses circonstances survenues ailleurs dans le monde, qui n'ont que des liens très éloignés, ou n'ont pas de liens du tout, avec les intérêts des Canadiens.

7. L'inclusion de restrictions concernant la nature et la durée des tâches imposées en vertu de pouvoirs d'urgence.

8. Le droit d'invoquer le danger pour la vie, la personne ou la santé, comme motif de refuser ou de négliger de s'acquitter d'une tâche imposée en vertu de pouvoirs d'urgence.

9. L'obligation d'indemniser ceux qui infligent des blesssures à toute personne ayant droit à une indemnité, dans l'accomplissement de tâche imposées en vertu de pouvoirs d'urgence.

10. Le pouvoir de faire désigner par le Conseil canadien des relations du travail un arbitre indépendant pour fixer les montants d'indemnité auxquels ont droit ceux qui ont l'ordre d'accomplir des tâches en vertu des pouvoirs d'urgence.

11. L'inclusion de restrictions aux pouvoirs du gouvernement d'autoriser ses agents à se déplacer à l'étranger afin que l'utilisation de ces pouvoirs n'aille pas au-delà de ce qui est nécessaire pour faire face à la crise.

12. L'inclusion de restrictions aux pouvoirs du gouvernement de surveiller la propriété et les endroits protégés afin que l'utilisation de ces pouvoirs n'aille pas au-delà de ce qui est nécessaire pour faire face à la crise.

13. Le retrait du pouvoir d'empêcher et de réglementer les réunions publiques quand l'état d'urgence est déclaré.

14. Le retrait de la disposition permettant au gouvernement de se faire investir du nouveau pouvoir de pénétrer et de fouiller certains lieux en cas de crise internationale.

15. Le retrait du nouveau pouvoir du gouvernement de mener des enquêtes pendant une crise internationale.

16. L'exigence que la proclamation de guerre énumère les motifs pour lesquels les nouveaux pouvoirs sont nécessaires ou opportuns pour réaliser les objectifs énoncés dans la loi.

17. L'attribution d'un pouvoir aux tribunaux leur permettant d'abroger ou de restreindre les pouvoirs prévus en cas de proclamation d'état de guerre, ou tout autre pouvoir d'urgence, si le gouvernement néglige d'en énoncer les motifs raisonnables, quelle que soit l'opinion du gouvernement sur cette question.

18. Le devoir, et non uniquement le pouvoir, du gouvernement d'accorder une indemnité à ceux qui subissent des blessures dans l'exercice des pouvoirs d'urgence.

19. Le retrait du pouvoir d'exclure certaines catégories de personnes du droit d'obtenir compensation ou, du moins, l'énumération, dans le projet de loi, des catégories de personnes visées par cette exclusion.

20. Une description dans le projet de loi des catégories de personnes, à l'exception de celles ayant droit à une indemnité pour des dommages corporels ou matériels, dont la demande d'indemnité devrait être traitée en priorité.

21. L'énoncé des critères particuliers permettant de restreindre le pouvoir du gouvernement, de soustraire les règlements et décrets d'urgence à la connaissance du public.

22. Une exigence voulant que nul ne puisse être reconnu coupable ou responsable d'une infraction à un règlement ou à un décret d'urgence, à moins que les dispositions pertinentes du règlement ou du décret n'aient déjà été publiées.

23. L'obligation pour le gouvernement de recourir le moins possible à l'intrusion pour pouvoir raisonnablement atteindre ses objectifs légitimes et l'attribution aux tribunaux du pouvoir de révoquer toute mesure d'urgence qui ne répond pas à ce critère ou d'en restreindre la portée.

Canada Post Postage paid
Postes Canada Port payé
Book rate
Tarif des livres
K1A 0S9
OTTAWA

If undelivered, return COVER ONLY to
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnements et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESS

From the Canadian Civil Liberties Association:

Mr. A. Alan Borovoy, General Counsel.

TÉMOIN

De l'Association canadienne pour les libertés civiles:

Maître A. Alan Borovoy, avocat général.

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 4

Thursday, March 3, 1988

Chairman: Allan McKinnon

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 4

Le jeudi 3 mars 1988

Président: Allan McKinnon

Minutes of Proceedings and Evidence of the Legislative Committee on

BILL C-77

An Act to authorize the taking of special temporary measures to ensure safety and security during national emergencies and to amend other Acts in consequence thereof

Procès-verbaux et témoignages du Comité législatif sur le

PROJET DE LOI C-77

Loi visant à autoriser à titre temporaire des mesures extraordinaires de sécurité en situation de crise nationale et à modifier d'autres lois en conséquence

---

RESPECTING:

Order of Reference

CONCERNANT:

Ordre de renvoi

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

Second Session of the Thirty-third Parliament, 1986-87-88

Deuxième session de la trente-troisième législature, 1986-1987-1988

LEGISLATIVE COMMITTEE ON BILL C-77

Chairman: Allan McKinnon

Members

Derek Blackburn
Patrick Crofton
Marc Ferland
Michael Forrestall
Robert Hicks
Len Hopkins
W.R. (Bud) Jardine—(7)

(Quorum 4)

Santosh Sirpaul

Clerk of the Committee

Pursuant to Standing Order 94(4)

On Wednesday, March 2, 1988:

Len Hopkins replaced Douglas Frith.

On Thursday, March 3, 1988:

W.R. (Bud) Jardine replaced Bud Bradley.

COMITÉ LÉGISLATIF SUR LE PROJET DE LOI C-77

Président: Allan McKinnon

Membres

Derek Blackburn
Patrick Crofton
Marc Ferland
Michael Forrestall
Robert Hicks
Len Hopkins
W.R. (Bud) Jardine—(7)

(Quorum 4)

Le greffier du Comité

Santosh Sirpaul

Conformément à l'article 94(4) du Règlement

Le mercredi 2 mars 1988:

Len Hopkins remplace Douglas Frith.

Le jeudi 3 mars 1988:

W.R. (Bud) Jardine remplace Bud Bradley.

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from the Canadian Government Publishing Center, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, MARCH 3, 1988
(5)

[*Text*]

The Legislative Committee on Bill C-77, An Act to authorize the taking of special temporary measures to ensure safety and security during national emergencies and to amend other Acts in consequence thereof, met at 11:03 o'clock a.m. this day, in Room 269 West Block, the Chairman, Allan McKinnon, presiding.

Members of the Committee present: Derek Blackburn, Patrick Crofton, Michael Forrestall and Len Hopkins.

Other Member present: Dan Heap.

In attendance: *From the Library of Parliament*: Helen Morrison, Research Officer.

Witness: *From the Canadian Labour Congress*: Emile Vallée, Assistant to the President.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference, dated Wednesday, November 18, 1987, concerning Bill C-77, An Act to authorize the taking of special temporary measures to ensure safety and security during national emergencies and to amend other Acts in consequence thereof (*see Minutes of Proceedings and Evidence, Tuesday, December 15, 1987, Issue No. 1*).

The Committee resumed consideration of Clause 2.

The witness made a statement and answered questions.

At 12:05 o'clock p.m., the Committee adjourned until 3:30 o'clock p.m. on this day.

AFTERNOON SITTING
(6)

The Legislative Committee on Bill C-77, An Act to authorize the taking of special temporary measures to ensure safety and security during national emergencies and to amend other Acts in consequence thereof, met at 3:32 o'clock p.m. this day, in Room 269 West Block, the Chairman, Allan McKinnon, presiding.

Members of the Committee present: Derek Blackburn, Patrick Crofton, Len Hopkins, W.R. (Bud) Jardine.

In attendance: *From the Library of Parliament*: Helen Morrison, Research Officer.

Witnesses: *From the Parliamentary Press Gallery*: Patrick Crampont, President; Don Newman, Past President and Roland Gaudet, Secretary.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference, dated Wednesday, November 18, 1987, concerning Bill C-77, An Act to authorize the taking of special temporary measures to ensure safety and security during national emergencies and to amend other Acts in consequence thereof (*see Minutes of Proceedings and Evidence, Tuesday, December 15, 1987, Issue No. 1*).

PROCÈS-VERBAUX

LE JEUDI 3 MARS 1988
(5)

[*Traduction*]

Le Comité législatif sur le projet de loi C-77, Loi visant à autoriser à titre temporaire des mesures extraordinaires de sécurité en situation de crise nationale et à modifier d'autres lois en conséquence, se réunit aujourd'hui à 11 h 03, dans la pièce 269 de l'Édifice de l'ouest, sous la présidence d'Allan McKinnon, (*président*).

Membres du Comité présents: Derek Blackburn, Patrick Crofton, Michael Forrestall et Len Hopkins.

Autre député présent: Dan Heap.

Aussi présente: *De la Bibliothèque du Parlement*: Helen Morrison, attachée de recherche.

Témoin: *Du Congrès du travail du Canada*: Emile Vallée, adjoint du président.

Le Comité examine de nouveau son ordre de renvoi du mercredi 18 novembre 1987 relatif au projet de loi C-77, Loi visant à autoriser à titre temporaire des mesures extraordinaires de sécurité en situation de crise nationale et à modifier d'autres lois en conséquence (*voir Procès-verbaux et témoignages du mardi 15 décembre 1987, fascicule n° 1*).

Le Comité examine de nouveau l'article 2.

Le témoin fait une déclaration et répond aux questions.

À 12 h 05, le Comité interrompt les travaux jusqu'à 15 h 30 aujourd'hui.

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI
(6)

Le Comité législatif sur le projet de loi C-77, Loi visant à autoriser à titre temporaire des mesures extraordinaires de sécurité en situation de crise nationale et à modifier d'autres lois en conséquence, se réunit aujourd'hui à 15 h 32, dans la pièce 269 de l'Édifice de l'ouest, sous la présidence d'Allan McKinnon, (*président*).

Membres du Comité présents: Derek Blackburn, Patrick Crofton, Len Hopkins, W.R. (Bud) Jardine.

Aussi présente: *De la Bibliothèque du Parlement*: Helen Morrison, attachée de recherche.

Témoins: *De la Tribune de la presse*: Patrick Crampont, président; Don Newman, ancien président; Roland Gaudet, secrétaire.

Le Comité examine de nouveau son ordre de renvoi du mercredi 18 novembre 1987 relatif au projet de loi C-77, Loi visant à autoriser à titre temporaire des mesures extraordinaires de sécurité en situation de crise nationale et à modifier d'autres lois en conséquence (*voir Procès-verbaux et témoignages du mardi 15 décembre 1987, fascicule n° 1*).

The Committee resumed consideration of Clause 2.

Patrick Crampont made a statement and answered questions.

Don Newman made a statement and ansered questions.

Roland Gaudet answered questions.

At 4:45 o'clock p.m., the Committee adjourned until 11:00 o'clock a.m., Tuesday, March 8, 1988.

Santosh Sirpaul

Clerk of the Committee

Le Comité examine de nouveau l'article 2.

Patrick Crampont fait une déclaration et répond aux questions.

Don Newman fait une déclaration et répond aux questions.

Roland Gaudet répond aux questions.

À 16 h 45, le Comité s'ajourne jusqu'au mardi 8 mars 1988, à 11 heures.

Le greffier du Comité

Santosh Sirpaul

EVIDENCE

[*Recorded by Electronic Apparatus*]

[*Texte*]

Thursday, March 3, 1988

• 1102

The Chairman: Order. We will resume consideration of Bill C-77, an act to authorize the taking of special temporary measures to ensure safety and security during national emergencies, and to amend other acts in consequence thereof. We will resume consideration of clause 2. For reasons I have not been able to determine in the last 15 years, that enables us to talk about all the other clauses. So please feel free to go as far as you might want on any part of the bill.

I would like to welcome Mr. Emile Vallée, assistant to the president of the Canadian Labour Congress, who will give an oral presentation and then we will have questions and discussion at that time. Go ahead, please.

M. Emile Vallée (adjoint au président, Congrès du travail du Canada): Je vous remercie de me donner l'occasion de vous présenter les vues du Congrès du travail du Canada. Je n'ai pas apporté de mémoire écrit. Nous en avions préparé un, mais dans son intervention du 23 février, le ministre Beatty a répondu à plusieurs de nos préoccupations, ce qui a rendu notre mémoire désuet dans une bonne mesure.

Nous avions retenu, lors de la préparation de ce mémoire, l'argumentation de M. Alan Borovoy et de l'Association canadienne des libertés civiles dans leur mémoire présenté au ministre le 5 octobre dernier. Étant donné que nous partageons sensiblement le point de vue de l'ACLC, nous nous sommes abstenus de participer au débat jusqu'à maintenant. J'ai assisté au témoignage de M. Borovoy mardi dernier et je désire associer le CTC aux préoccupations qu'il a soulevées à ce moment-là. Mon intervention a donc pour but d'appuyer l'argumentation de M. Borovoy et de préciser certains aspects de cette présentation.

Permettez-moi de faire quelques observations auparavant.

Tout d'abord, nous, du mouvement syndical, réagissons avec un certain scepticisme et une certaine inquiétude quand on nous parle de la nécessité de mesures spéciales en cas d'urgence. Le mouvement syndical canadien, comme le mouvement syndical de presque tous les pays, a dû faire face, au cours de son histoire, à un grand nombre de situations où les autorités ont utilisé des mesures législatives ordinaires ou spéciales pour freiner son développement.

• 1105

Par exemple, lors de la grève générale de Winnipeg, en 1919, les autorités n'ont pas eu à faire adopter de loi spéciale pour mobiliser la milice qui a tiré sur les

TÉMOIGNAGES

[*Enregistrement électronique*]

[*Traduction*]

Le jeudi 3 mars 1988

Le président: La séance est ouverte. Nous reprenons notre examen du projet de loi C-77, Loi visant à autoriser à titre temporaire des mesures extraordinaires de sécurité en situation de crise nationale et à modifier d'autres lois en conséquence. Nous en sommes à l'article 2. Je n'ai jamais pu savoir pourquoi au cours des quinze dernières années, mais l'examen de cet article nous permet de discuter de tous les autres articles du projet de loi. Donc, vous êtes parfaitement libres de discuter quelque aspect que ce soit du projet de loi.

Je souhaite la bienvenue à M. Emile Vallée, adjoint au président du Congrès du travail du Canada, qui fera un exposé et répondra aux questions par la suite. S'il vous plaît.

Mr. Emile Vallée (Assistant to the President, Canadian Labour Congress): I want to thank you for giving me this opportunity to present the views of the Canadian Labour Congress. I do not have a written brief. We had prepared one, but in his presentation on February 23, Minister Beatty answered many of our concerns, which made or brief somewhat outdated.

In preparing our brief, we had endorsed the rationale of Mr. Alan Borovoy and the Canadian Civil Liberties Association in their presentation to the Minister on October 5 last. And since we were largely sharing the C.C.L.A. point of view, we abstained up to now from participating in the debate. I was present however for Mr. Borovoy's testimony last Tuesday and I wish now to commit the C.L.C. to the concerns expressed at that time. So basically I want to support Mr. Borovoy's rationale and examine in more details some of his concerns.

But before I do that, I would make these few comments.

We of the union movement are somewhat wary and sceptical when we hear arguments in favour of special measures during emergencies. The Canadian union movement, like the union movements of almost all countries, has had to face, in its history, numerous situations where the authorities have used ordinary or special measures to limit its action.

For example, in the Winnipeg general strike, in 1919, the authorities did not have to adopt special legislation to mobilize the militia which fired on the strikers killing a

[*Text*]

grévistes, en tuant quelques-uns et en blessant plusieurs. Dans le même ordre d'idées, le gouvernement du Québec avait tout le pouvoir juridique nécessaire pour utiliser la police provinciale de l'époque et briser la grève de Murdochville, en 1957. Des exemples comme ceux-là, il y en a des dizaines dans l'histoire du mouvement syndical. Donc, lorsqu'il s'est agi de grèves de travailleurs, les autorités ont toujours pu trouver, dans le bagage de lois existantes ou dans les pouvoirs législatifs à leur disposition, des mesures qu'elles jugeaient appropriées. Elles n'ont jamais dû recourir, par exemple, à la Loi sur les mesures de guerre. Les lois existantes faisaient toujours l'affaire.

Cela dit, malgré notre inquiétude quant au concept de mesures d'urgence, nous croyons qu'une telle loi est nécessaire, un peu comme une police d'assurance-vie. On préfère ne pas avoir à l'utiliser, mais il est important d'en avoir une.

Nous voulons saluer l'occasion que nous donne le ministre de nous débarrasser de la Loi sur les mesures de guerre à tout jamais. Cette loi représente, à notre avis, l'instrument le plus dangereux dont un gouvernement puisse se servir pour porter atteinte aux libertés civiles et à celles des travailleurs.

Les militants syndicaux d'expérience reconnaissent à l'avance que tout conflit comporte des risques pour ceux qui y sont impliqués. Dans le cas de la Loi sur les mesures de guerre, cependant, des dizaines de militants syndicaux ont été arrêtés et incarcérés, non pas parce qu'ils étaient impliqués dans le le FLQ, mais uniquement à cause de leur appartenance syndicale et de leur sympathie à l'égard du Parti Québécois. J'ai des collègues et des amis qui ont été arrêtés pour être ensuite relâchés quelques heures ou, dans quelques cas, quelques jours plus tard. Ils ont exprimé bien clairement l'humiliation profonde qu'ils ont subie, surtout qu'ils n'avaient reçu aucune explication quant au motif de leur arrestation ou de leur incarcération.

La Loi sur les mesures de guerre permet aux autorités de frapper où bon leur semble et de faire de la discrimination à l'égard des groupes d'opposition sans avoir à rendre compte de leurs actes à qui que ce soit. D'autres vous ont relaté les effets pernicieux de cette loi. Je ne crois donc pas nécessaire de m'y attarder plus longtemps.

Je voudrais par ailleurs souligner que lors de l'imposition de la Loi sur les mesures de guerre, en octobre 1970, l'organisme que je représente, le Congrès du travail du Canada, avait demandé au gouvernement au pouvoir d'en restreindre l'utilisation, de respecter les droits fondamentaux et d'en suspendre l'application le plus tôt possible. Ces critères que nous avions établis à ce moment-là n'ont pas changé. Ils doivent être constamment présents dans tout projet de loi sur les mesures d'urgence.

On February 23, the Minister said, and I quote:

[*Translation*]

few and injuring many. In the same way, the Quebec government was illegally empowered to use the provincial police at the time to crush the Murdochville strike in 1957. There are scores of examples such as those in the history of the union movement. So, when there were workers strikes, the authorities could always find the measures that they thought they needed in their network of existing legislation and legal powers. They never had to invoke the War Measures Act, for example. The ordinary laws were always enough to do the trick.

Be that as it may, despite our reservations as regards the whole concept of emergency measures, we are ready to accept the necessity of a statute, which could be compared to a life insurance policy. We hope we would not have to use it, but we feel it would be important to have one.

We applaud the minister's initiative to rid us forever of the War Measures Act. As far as we are concerned, it was the most lethal instrument that the government could choose to infringe upon civil liberties and the workers' rights.

Experienced union workers know in advance that any conflict bears risks for the participants. When the War Measures Act was invoked, however, scores of union workers were arrested and jailed, not because they had anything to do with the F.L.Q., but simply on account of their union ties and their sympathies towards the Parti Quebecois. I have friends and colleagues who were arrested only to be freed a few hours, and sometimes, a few days later. They have told me of the profound humiliation that they experienced at the time, especially on account of the fact that they never received an explanation as to why exactly they were arrested and jailed.

The War Measures Act allows the authorities to hit whereever they want and to discriminate against any opposition group without having to answer for it. But you have heard of the detrimental effects of that act from other quarters and I will not dwell on it.

I would only recall that when the War Measures Act was imposed in October 1970, the organization which I represent, the Canadian Labour Congress, recommended that the government eliminate its use, respect fundamental rights and suspend its application as soon as possible. These criteria are still valid today. They must be taken into account in any bill on emergency measures.

Le 23 février, le ministre a déclaré ce qui suit:

[*Texte*]

The main concern of all of us is to equip the federal government with the instruments needed to provide for the safety and security of Canadians in time of serious crisis and, at the same time to properly circumscribe and constrain these instruments to no more than what is absolutely necessary and to keep any infringement of fundamental rights and freedoms to the absolute minimum.

We share this sentiment. We also appreciate that the Minister in the bill, and especially in the amendments he brought in last week, has been trying to live up to this ideal. The problem in our view is the language of the bill still does not match up with the intent in the several areas that Mr. Borovoy raised on Tuesday.

• 1110

Take, for instance, the matter of commandeering of labour. I can visualize cases where it would be necessary to direct some people to perform some duties in an emergency, but even that power should not be absolute or not as absolute as is presently drafted.

We believe the bill should state that the rights workers enjoy in usual circumstances—and I am referring specifically to the right to refuse work under unsafe conditions, the right to fair compensation, and the right to protection against civil liabilities in the course of their work—should be disturbed as little as possible.

I notice in article 603, as proposed by the Minister last week, that he takes great pain not to undermine the powers and the rights of the provinces. I suggest, and I am not a drafter of legislation, that maybe similar language would be appropriate with respect to workers' rights under the Canada Labour Code and under the Fair Wages and Hours of Labour Act.

That last legislation, for your information, essentially provides for determination of wages and working conditions for workers who work under federal contracts. Essentially, when the federal government gives a big contract outside, the federal government is committed to pay "fair wages". This act provides a mechanism for arriving at working conditions and what is a fair wage. This is something you might want to look at.

With respect to protection for conscripted workers against civil liabilities for damages they may cause in the course of their service, I would suggest that subclause 45.(1) might provide such protection if it was clear the conscripted workers were designated as agents of the Crown while in service.

My point, Mr. Chairman, is that protection should be afforded to the workers. I am just suggesting that might be the place to do it.

[*Traduction*]

Notre principale préoccupation est de fournir au gouvernement fédéral les instruments dont il a besoin pour assurer la sécurité des Canadiens en période de crise, tout en limitant ces instruments à ce qui est absolument nécessaire, de façon à réduire au minimum les atteintes aux libertés et aux droits fondamentaux.

Nous partageons cette façon de voir les choses. Nous reconnaissons également que le ministre, dans le projet de loi et en particulier dans les amendements qu'il a présentés la semaine dernière, a essayé de respecter ce principe. Le problème à notre avis est que le libellé du projet de loi ne correspond toujours pas à l'objet tel qu'il a été établi en plusieurs points relevés par M. Borovoy mardi.

Prenez, par exemple, la réquisition de travailleurs. Je reconnais qu'il peut être nécessaire d'ordonner à certaines personnes d'exécuter certaines tâches en situation de crise, mais j'estime que ce pouvoir ne devrait pas être absolu ou du moins pas aussi absolu que celui qui est prévu dans le projet de loi sous sa forme actuelle.

Nous pensons que le projet de loi devrait prévoir que les droits ordinaires des travailleurs, par exemple, le droit de refuser de travailler dans des conditions dangereuses, le droit de recevoir une juste indemnisation et le droit d'être protégé contre la responsabilité civile dans l'exécution de leurs fonctions, doivent rester aussi intacts qu'il est possible.

À l'article 603, tel qu'il a proposé la semaine dernière, le ministre fait très attention de ne pas porter atteinte aux pouvoirs ou aux droits des provinces. Je ne suis pas rédacteur législatif, mais je voudrais voir un libellé similaire qui protège les droits des travailleurs en vertu du Code canadien du travail et de la Loi sur les justes salaires et les heures de travail.

Pour votre gouverne, cette dernière loi a trait essentiellement aux salaires et aux conditions de travail des travailleurs qui exécutent les contrats fédéraux. Essentiellement, le gouvernement fédéral, lorsqu'il accorde des gros marchés à l'extérieur, doit s'assurer que les salaires versés sont justes. La loi prévoit les mécanismes qui permettent d'établir des conditions de travail et des salaires justes. Vous voudrez peut-être l'examiner de plus près.

En ce qui concerne la protection des travailleurs réquisitionnés contre toute responsabilité civile à la suite de dommages qui auraient pu être causés dans l'accomplissement de leurs fonctions, le paragraphe 45.(1) pourrait être adéquat s'il était clairement établi que les travailleurs réquisitionnés sont considérés comme des mandataires de la Couronne dans cette situation.

Ce que je veux dire, monsieur le président, c'est que les travailleurs devraient être protégés. Et cet article pourrait être l'endroit indiqué.

[*Text*]

We agree with the Canadian Civil Liberties Association that the definitions of national emergency need some tightening to ensure that this proposed act will be used only as a last resort, and only when nothing else can be used.

We also believe there is no need to refer specifically to public assemblies in this bill. We are concerned that if a group of workers were to meet to discuss in their union hall how to handle a conscription order in a dangerous situation that such meeting would be directly related to the emergency and, under this proposal, they might to be arrested just because they met. We feel that if authorities are concerned that such a meeting might be against the public interest, ordinary laws would probably suffice.

I am sure there are plenty of trade unionists around who could testify from direct experience as to how powerful the Riot Act is, because it has been read to them.

We would like also to have some precision on the language of paragraph 47.(f) so we know exactly what the Minister has in mind when he wants to exclude by regulation certain classes of persons from obtaining compensation.

This is basically my presentation at this point, Mr. Chairman. To the extent it is necessary to have an Emergencies Act, this project represents a clear improvement over the War Measures Act. Still, we believe there is a bit of a way to go, and we invite the Minister to do so. Thank you.

• 1115

Mr. Hopkins: I want to welcome our witness here this morning and thank him for his presentation.

The other day the Minister brought in a series of amendments, and amendment 7 was brought in to clarify that Part I cannot be used to terminate a labour dispute. He has outlined that in his legislation under subclause 6.(3) and paragraph 6.(3)(b). Are you satisfied that is sufficient protection there, that this legislation will not be used in a general sense in labour disputes? You mentioned cases in past history in your talk this morning. Do you feel that looks after that problem? Do you still have some doubts there, and if so what are they?

Mr. Vallée: Just a slight doubt. Let us say an emergency develops and for some reason we need all the electricians in Toronto, and there is a strike at that time. For some reason it falls under federal jurisdiction and the federal government intervenes. I could see that kind of situation where a strike might have to be interrupted so whatever work is necessary could be done. Clearly, that would would have an impact on the strike, psychologically if nothing else.

The problem is I cannot think of how this problem could be addressed. To that extent, I would think that

[*Translation*]

Nous convenons avec l'Association canadienne des libertés civiles que les définitions d'urgence nationale doivent être précisées de façon que cette loi proposée ne serve qu'en dernier recours et seulement lorsqu'aucun autre moyen ne peut être mis en oeuvre.

Nous ne voyons pas non plus la nécessité de parler des réunions publiques dans ce projet de loi. Nous craignons que si des travailleurs syndicaux se réunissent dans leur salle afin de discuter d'une réquisition dans une situation de crise, cette réunion ne soit considérée comme portant sur cette situation de crise et qu'en vertu de ces propositions, ils ne soient arrêtés pour ce geste. Nous pensons que si les autorités s'inquiètent de ce que la réunion puisse être contraire à l'intérêt public, elles peuvent avoir recours aux lois ordinaires.

Il y a probablement beaucoup de syndicalistes qui peuvent encore attester de la toute-puissance de la loi anti-émeute lorsqu'elle est lue à un groupe de personnes.

Il conviendrait enfin de revoir le libellé de l'alinéa 47.f) de façon que l'intention du ministre soit précisée à l'égard de la possibilité de refuser l'indemnisation à certaines catégories de personnes par voie de règlement.

Voilà les principaux points que je voulais soulever, monsieur le président. Dans la mesure où une Loi sur les mesures d'urgence est nécessaire, celle-ci est une nette amélioration par rapport à la Loi sur les mesures de guerre. Nous pensons cependant qu'il y a encore des améliorations à y apporter et nous invitons le ministre à le faire. Merci.

M. Hopkins: Je souhaite la bienvenue au témoin et je le remercie de son exposé.

L'autre jour, le ministre a présenté une série d'amendements; l'amendement 7 avait pour but de préciser que la Partie I ne pouvait être invoquée pour mettre fin à un conflit de travail. Dans le projet de loi, c'est au paragraphe 6.(3) et à l'alinéa 6.(3)b). N'êtes-vous pas satisfait de cette garantie, qui veut que la loi ne puisse être utilisée pour mettre fin au conflit de travail de façon générale? Vous nous avez donné des exemples historiques. Croyez-vous que cette garantie permette d'y obvier? Avez-vous encore des doutes, si oui, quels sont-ils?

M. Vallée: De légers doutes. Supposez qu'il y ait une crise et que pour une raison ou pour une autre, on ait besoin de tous les électriciens à Toronto alors qu'ils seraient censés être en grève. Pour une raison ou pour une autre, la crise relève de la compétence du gouvernement fédéral et celui-ci intervient. En d'autres termes, une grève devrait être interrompue pour permettre l'accomplissement de certains travaux nécessaires. Il y aurait sûrement des effets sur la grève, ne serait-ce que sur le plan psychologique.

Le problème est que je ne vois pas de solution définitive. Je suppose que le libellé utilisé dans le projet

[*Texte*]

language would cover most situations. We are concerned mainly that the act not be used to call postal workers back, or some other group, for instance. In that respect, that proposal does provide that kind of protection.

Mr. Hopkins: Suppose in the union, as in any organization, you have a dissident who is causing a considerable problem and may, for all intents and purposes, be allied to a problem group in our society. Would you agree that in the spirit of the legislation there should be some rapport and discussion, say, between unions and the government, and co-operation in this regard—in other words, to prevent people of that calibre finding their way into your organization? I think it is to the advantage of every organization to try to keep a clean house in that regard.

Mr. Vallée: I can see that. I can also see a big problem. Generally, we like to look after our own house. The people who work for our organizations are essentially people who are elected or mandated, and on that basis essentially represent their members. It is in the end the members who should choose who is representing them. I would be very hesitant to introduce anything that might take away from that right.

Mr. Hopkins: You did mention in your presentation that you agree the government must take measures that are absolutely necessary to maintain peace and order in society. I am sure we all agree with that—that there certainly has to be some leeway here for government to act in times of crisis.

• 1120

What do you seriously feel about the intent of the bill? With the various statements that are built into the bill, do you feel. . .? Any bill of this nature is very general in its nature. While you need this necessary and absolute authority on the part of the government to act in times of crisis, what is your impression of the intent of the bill? Do you think the bill is trying to come to grips with that and at the same time trying not to come down with a sledge-hammer where it is not necessary?

Mr. Vallée: I think I quoted the Minister in his statement to your committee last week, where he says, basically, the government has to have enough powers, but those powers should disturb as little as possible, and infringe as little as possible, the rights of people. I also mentioned that the Minister is trying to do that in the bill. I said also there are still some areas where that is not quite accomplished. Some of the more technical points I really deferred to the presentation of Mr. Borovoy on this at the CCLA earlier this week.

Mr. Hopkins: What are some of your key concerns about that? Could you put them on record for us?

[*Traduction*]

de loi engloberait la plupart des situations. Nous ne voulons pas que les lois soient utilisées pour rappeler au travail les travailleurs des postes, par exemple. Sous ce rapport, la garantie qui a été donnée pourrait se révéler utile.

M. Hopkins: Supposons que vous ayez, dans votre syndicat ou dans votre organisation, un dissident qui crée beaucoup de problèmes et qui en fait, fasse cause commune avec des éléments indésirables dans notre société. Ne pensez-vous pas qu'à cet égard il devrait y avoir possibilité dans la loi d'une coopération ou d'une discussion entre le syndicat et le gouvernement? Ne pensez-vous pas que ce genre de personnes devraient être empêchées de faire partie d'une organisation comme la vôtre? Il serait à l'avantage de n'importe quelle organisation de garder sa maison propre.

M. Vallée: Je vois le bien-fondé de votre argument. Je vois également un problème possible. De façon générale, nous nous occupons de maintenir l'ordre chez nous. Les gens qui travaillent chez nous sont soit élus, soit nommés, et à ce titre, ils représentent les membres. Et en fin de compte, ce sont les membres qui décident de leurs représentants. J'hésiterais beaucoup à adopter quelque mesure que ce soit qui aille à l'encontre de ce droit.

M. Hopkins: Vous avez admis dans votre exposé que le gouvernement doit prendre les mesures qui sont absolument nécessaires pour maintenir la paix et l'ordre dans la société. Je suis sûr que nous reconnaissons tous qu'il faut que le gouvernement ait une certaine latitude pour agir en temps de crise.

Que pensez-vous de l'objectif du projet de loi? Étant donné les affirmations que contiennent ses dispositions, pensez-vous. . .? Tout projet de loi de ce genre est forcément très général. Il faut reconnaître qu'il est nécessaire que le gouvernement ait l'autorité absolue requise pour agir en temps de crise, mais quelle est votre impression de l'objectif du projet de loi? Pensez-vous que ses dispositions le réalisent tout en évitant de prévoir des mesures trop draconiennes qui ne seraient pas opportunes?

M. Vallée: J'ai cité les paroles du ministre quand il a comparu devant le comité la semaine dernière. Il disait essentiellement que le gouvernement doit détenir les pouvoirs nécessaires mais il faut en même temps que cela bouleverse le moins possible, porte le moins possible atteinte aux droits de la population. Je reconnais également que c'est là le souci du ministre, à en juger d'après les dispositions du projet de loi. Mais par ailleurs, il y a des cas où cela n'est pas totalement réalisé. Quant aux détails plus techniques, je m'en remets à l'exposé de M. Borovoy qui a représenté l'ACLC ici il y a quelques jours.

M. Hopkins: Quelles sont les grandes inquiétudes à ce propos? Pouvez-vous nous les énumérer?

[*Text*]

Mr. Vallée: I mentioned the one concerning the commandeering of labour. This is an area I am of course a bit more familiar with, and I can speak more directly to it. I also mentioned the question of the definition of "emergency". That still needs some tightening. I mentioned also that the question of public assembly could be a problem. The right of the Minister to exclude some classes from compensation is bothersome, because it is so wide, it is so open, that we do not know what he has in mind at all on this. As I said, they are generally the things that have been raised by Mr. Borovoy.

Mr. Hopkins: How do you feel about setting limits on compensation?

Mr. Vallée: The compensation essentially should be "reasonable". My feeling is that it would be quite hard to set a specific limit in advance, without knowing what situation will be involved, exactly. In that respect it seems to me this clause should be open, to allow for a proper method of determination of the level of compensation, and at the same time the people who would be compensated or not be compensated would have the full ability to question that judgment, that determination, that would be made by the government, by the authorities, at that time; and that means going to court. My impression was that to a good extent the Minister was doing that in some of the changes he made last week.

Mr. Hopkins: So you feel comfortable now that there is recourse for someone who is not satisfied with compensation or the process that has been used in assessing his compensation.

Mr. Vallée: Yes, generally, if I recall correctly, the first draft of the bill indicated that you could not appeal for more than the prescribed limit that had been set. I believe that part had been struck out, which would seem to me to imply, while reading the bill, that the level of compensation is basically "open" and would be determined at the time when the incident takes place. That is how I read it.

• 1125

Mr. Hopkins: In the presentation, the Canadian Civil Liberties Association has said:

> It is not enough simply to relocate the definition of "national emergency" from the preamble to the text. The components of the definition must also be addressed. In its present form, the definition fails to specify in what ways or in respect of what interests the "well-being of Canada" needs to be imperilled.

How do you feel about this definition?

Mr. Vallée: As I mentioned, we agree with that position taken by the CCLA. I believe last Tuesday Mr. Borovoy used as an example the recalling of the House for the immigration bill last summer. His point, which we share, is that essentially that kind of situation should be dealt

[*Translation*]

M. Vallée: Je vous ai déjà parlé de la réquisition de la main-d'oeuvre. C'est un élément que je connais manifestement mieux et dont je peux parler. J'ai aussi mentionné la définition du terme «état d'urgence». Il faudrait qu'elle soit encore plus précise. J'ai parlé aussi de la question des réunions publiques qui pourraient causer une difficulté. Par ailleurs, le ministre a aussi la possibilité d'exclure certaines catégories de personnes qui n'auraient pas droit à l'indemnisation et le libellé de ces dispositions est tellement vague, tellement général, qu'on ne sait pas très bien ce qu'il a en tête à ce propos. Comme je l'ai dit, ce sont essentiellement les éléments relevés par M. Borovoy.

M. Hopkins: Que pensez-vous de l'idée de fixer une limite à l'indemnisation?

M. Vallée: L'indemnisation devrait être «raisonnable». Il serait difficile d'établir une limite par avance, sans connaître les conditions précises. À mon avis, il semble que cet article devrait être général, prévoir un mécanisme de détermination de l'indemnisation, en même temps les gens qui seraient indemnisés ou ne le seraient pas devraient avoir la possibilité de contester la décision des autorités en temps utile. Cela n'exclut pas le recours en justice. J'ai l'impression que le ministre, en proposant ces amendements la semaine dernière, réalise cela en grande partie.

M. Hopkins: Vous estimez donc qu'il y a un recours pour quiconque ne serait pas satisfait de l'indemnisation ou du mécanisme d'évaluation de l'indemnisation.

M. Vallée: De façon générale, oui, car la première ébauche du projet de loi ne prévoyait pas d'appels pour l'obtention d'une indemnisation supérieure à la somme prescrite. Je pense qu'on a désormais modifié cela, ce qui, selon moi, signifie que l'indemnisation est essentiellement «ouverte», c'est-à-dire qu'elle serait déterminée en temps voulu. C'est mon interprétation.

M. Hopkins: Le représentant de l'Association canadienne des libertés civiles a dit dans son exposé:

> Il ne suffit pas d'insérer la définition de l'expression «situation de crise nationale» dans le préambule du texte législatif. Les composantes de cette définition doivent être précisées aussi. Actuellement, la définition ne dit pas clairement de quelle façon et quels éléments de la «prospérité de l'ensemble du pays» doivent être en péril.

Que pensez-vous de cette définition?

M. Vallée: Comme je l'ai dit, j'appuie la position de l'ACLC. Mardi dernier, M. Borovoy a cité l'exemple de la convocation de la Chambre pour l'examen du projet de loi sur l'immigration l'été dernier. Selon lui, et j'abonde dans son sens, il faudrait essentiellement que la solution

[*Texte*]

with by Parliament and, as much as possible, should not be left for the government to determine unilaterally—I am talking about the Cabinet—on its own without going to Parliament on these things. So in that respect, I share his sentiment.

Mr. Hopkins: A previous witness before the committee talked about the rights of the provinces in this bill. There is provision in the bill for the provinces to be consulted in all these matters. That particular witness seemed to be emphasizing the fact that the national government must provide the national leadership, and he was playing down the idea of consultation with the provinces. How do you feel about this, I suppose, philosophical argument about the national power versus the provincial consultation?

Mr. Vallée: I did not address that specifically, but my general sentiment is that when we are in a situation of emergency there should be as much consultation and co-operation as possible and as practicable. In that respect, the more co-operation there is between the governments, the better it is. If the federal government is going to intervene in some matters essentially that usually would belong to the provincial jurisdiction, then in that respect clearly it should not intervene without that province being involved. That is my general feeling on it.

Mr. Blackburn (Brant): I welcome Mr. Vallée to our deliberations this morning. First, I wonder if the committee could be supplied with copies of the Canada Labour Code. I think you mentioned the fair wages and working conditions act. Is that correct?

Mr. Vallée: The Fair Wages and Hours of Labour Act.

Mr. Blackburn (Brant): Is that a federal act?

Mr. Vallée: Yes, administered by the Minister of Labour.

Mr. Blackburn (Brant): And the riot act. That is something I have often heard about. Is there such a thing as a riot act? If there is, or portions of these acts that would relate directly to our discussions, would it be possible, Mr. Chairman, to get copies for all members?

The Chairman: We will try to locate it. The riot act is usually just a piece of paper held in the mayor's hands—

Mr. Blackburn (Brant): That is what I thought.

The Chairman: —underneath the lights of the cameras.

Mr. Blackburn (Brant): To tell everybody present to get lost.

The Chairman: We will do our best to obtain those two pieces.

Mr. Blackburn (Brant): Thank you very much.

Obviously as a labour leader your concerns, Mr. Vallée, relate to the impressment or conscription of labour during a public order emergency. I gather from

[*Traduction*]

de ce genre de problème incombe au Parlement, et qu'on évite le plus possible une décision unilatérale de la part du gouvernement, du conseil des ministres notamment, sans l'intervention du Parlement. A cet égard, je suis tout à fait d'accord avec lui.

M. Hopkins: Un autre témoin a parlé des droits des provinces dans le cadre de ce projet de loi. Il contient en effet une disposition prévoyant que les provinces seraient consultées à propos de ces questions-là. Ce témoin semble mettre l'accent sur le fait que le gouvernement national doit être le décideur et il semble vouloir diminuer l'importance de la consultation des provinces. Quels sont vos sentiments à l'égard de cette question théorique concernant l'opposition entre le pouvoir national et la consultation des provinces?

M. Vallée: Je n'ai pas réfléchi à cela précisément mais d'emblée, dans une situation de crise, je suppose qu'il faut le maximum de consultation et de coopération, tout en demeurant pratique. À cet égard, plus la coopération sera étroite entre les gouvernements, mieux cela vaudra. Si le gouvernement intervient dans les secteurs qui sont d'ordinaire de compétence provinciale, il est manifeste qu'il ne devrait pas le faire sans la participation de la province concernée. Voilà ce que j'en pense en général.

M. Blackburn (Brant): Bienvenue, monsieur Vallée. Pourrait-on faire parvenir aux membres du comité des exemplaires du code canadien du travail. Vous avez parlé de la Loi sur les justes salaires et les conditions de travail. Est-ce que je me trompe?

M. Vallée: La Loi sur les justes salaires et les heures de travail.

M. Blackburn (Brant): S'agit-il d'une loi fédérale?

M. Vallée: Oui, et c'est le ministre du Travail qui l'administre.

M. Blackburn (Brant): Et la loi anti-émeute, dont j'ai souvent entendu parlé. Existe-t-il une telle loi? Si elle existe, ou s'il y a des dispositions à cet effet, qui seraient directement rattachées à nos discussions, serait-il possible d'en obtenir des exemplaires pour tous les membres, monsieur le président?

Le président: Nous allons faire le nécessaire. La loi anti-émeute se borne d'habitude à un document que le maire tient entre ses mains. . .

M. Blackburn (Brant): C'est bien ce que je pensais.

Le président: . . . sous l'oeil de la caméra.

M. Blackburn (Brant): Pour signaler à tous ceux qui sont présents de décamper.

Le président: Nous allons faire le nécessaire pour obtenir ces textes.

M. Blackburn (Brant): Merci beaucoup.

Manifestement, en tant que syndicaliste, vos inquiétudes concernent la réquisition de main-d'oeuvre dans une situation d'urgence. Si j'ai bien compris, le

[*Text*]

your statements that you are not satisfied with the wording in the bill; you think it is too loose. Could you give us your views on how we could tighten that up with respect to the immediate job labour would be pressed into doing? For example, you mentioned electricians in the city of Toronto, or any city for that matter. Do you feel that the purpose should be specifically stated for the labour they are to do, or should it simply be left as it is, very broad? I know that sounds like a very leading question, but we are trying to tighten up language here. If, for example, the work is completed in three days, I wonder if there should be some language in here to allow representatives of labour to say fine, we have done the three days' work or we have completed the job, therefore we are no longer subject to the legislation. As it reads now, I would think the government could keep those men and women "on the job" indefinitely as long as the emergency, in their view, lasts.

• 1130

Mr. Vallée: First of all, as I read paragraph 6.(1)(d), it talks about:

> any person, or any person of a class of persons, to render essential services of a type that that person, or a person of that class, is competent to provide;

I imagine that means you would not ask an electrician to operate a bulldozer. So basically, in terms of the specific duties, I think it would have to be related to what the persons can do.

In terms of the question you mentioned about how long a person should be working and the duration of the thing and all the rest of it, that is why I mentioned the reference to the Canada Labour Code. The Canada Labour Code has some provisions for the number of hours of work and the maximum number of hours of work. It also provides for the right of workers to refuse dangerous work and all the rest of it. It provides for conditions that would apply under normal circumstances, including some outside limits for the use of labour. That is why I suggested that a reference to the protection of the code might be sufficient.

Mr. Blackburn (Brant): If the Canada Labour Code were to be in effect during a national public order emergency, does that then provide the workers conscripted to work with representatives from labour to make certain that on-the-job regulations are adhered to—regulations under the Canada Labour Code, that is—or would that have to be written into this bill? I know it is a very technical question, but I think it does have some importance. For example, when the workers are conscripted to work, presumably they are under the authority of the Minister charged with the responsibility of carrying out this act.

Mr. Vallée: Yes.

[*Translation*]

libellé des dispositions du projet de loi ne vous satisfait pas parce que vous estimez qu'il est trop vague. Pouvez-vous nous proposer des façons de le rendre plus précis pour ce qui est des tâches que l'on pourrait exiger? Par exemple, vous avez parlé des électriciens de Toronto ou d'une autre ville. Pensez-vous qu'il faudrait préciser les tâches confiées à cette main-d'oeuvre ou est-ce que ce devrait être vague comme ça l'est actuellement? Ma question peut paraître tendancieuse mais il s'agit ici de préciser le libellé. Par exemple, si les tâches sont accomplies en trois jours, est-ce qu'on ne devrait pas prévoir des dispositions qui permettraient aux représentants syndicaux de signaler que les tâches sont accomplies et que par conséquent, la main-d'oeuvre n'est plus assujettie aux dispositions de la loi. D'après l'interprétation qu'on pourrait donner actuellement du texte, le gouvernement pourrait réquisitionner ces personnes pour toute la durée de la crise, le temps qu'il estime nécessaire.

M. Vallée: Permettez-moi de vous citer l'alinéa 6.(1)d):

> l'habilitation ou l'ordre donné à une personne ou à une personne d'une catégorie de personnes compétentes en l'espèce de fournir des services essentiels;

Je suppose que cela signifie qu'on ne peut pas demander à un électricien de conduire un bulldozer. Essentiellement, pour ce qui est des tâches confiées, il faudrait que cela soit dans les compétences de la personne concernée.

Vous avez demandé combien de temps une personne devrait être réquisitionnée et c'est pourquoi j'ai cité tout à l'heure le Code canadien du travail. Il contient des dispositins quant au nombre d'heures de travail maximales que l'on peut exiger. Il prévoit également le droit pour les travailleurs de refuser des tâches dangereuses notamment. Il prévoit les modalités qui s'appliqueraient dans des conditions normales, y compris des limites extrêmes. Voilà pourquoi j'ai demandé qu'on se reporte à la protection prévue dans le code, qui serait sans doute suffisante.

M. Blackburn (Brant): Si le Code canadien du travail prévalait dans une situation d'urgence nationale, est-ce que cela signifierait que les travailleurs réquisitionnés pourraient, avec leurs dirigeants syndicaux, veiller à ce que les règlements soit respectés, c'est-à-dire ceux qui découlent du code, ou bien faudrait-il préciser tout cela dans les dispositions du projet de loi? Je sais que ma question est technique mais je pense qu'elle a son importance. Par exemple, quand des travailleurs sont réquisitionnés, je suppose qu'ils relèvent à ce moment-là du ministre responsable de l'exécution de cette loi, n'est-ce pas?

M. Vallée: Oui.

[*Texte*]

Mr. Blackburn (Brant): We are now talking, though, about some protection for those conscripted workers under the Canada Labour Code. Is it fair to the situation in general to allow labour to have its representatives present to make certain that the regulations of the Canada Labour Code—that is, safe work, hours of work, compensation, pay and so on—are adhered to? Does that go too far?

Mr. Vallée: No, I am not as familiar with Part IV, which deals with safety and health conditions, but I believe you will find in the Canada Labour Code some provision for recourse to a union representative—

Mr. Blackburn (Brant): Health and safety inspectors.

Mr. Vallée: —in the areas of health and safety inspectors and that kind of thing. Again, to the extent that the code could be applied, some of the protection that would normally be available would be there.

Mr. Blackburn (Brant): Obviously in an emergency situation—and it is difficult for us at this point to describe in detail what that emergency might be, because we do not know. If it is a very severe emergency, obviously I would think the authorities, certainly the government, would not want too many obstacles—human obstacles, for that matter—telling them what conscripted workers can do and what they cannot do. Obviously this act would have to take paramountcy over other acts, in my view. Would you agree with that?

• 1135

Mr. Vallée: I agree with that, and basically if we need people to do the work because we have an emergency, it has to be done. We have health and safety legislation and regulation. They are designed to protect workers and other people alike in normal circumstances and obviously it would be foolish to completely ignore those, but I can envisage some situations where it might be necessary. If the adherence to those regulations were to cause some greater harm to the workers and to the population than the non-adherence, obviously it is a matter of judgment and a matter of emergency that the second course should be followed.

Mr. Blackburn (Brant): What about injury to workers conscripted? How would you handle that? If somebody were injured, would you assume that they would naturally have recourse, as they do under the various provincial and labour codes? Or do you think that in this act they are not covered?

Mr. Vallée: On the face of it, it would seem they are not covered. They should get the same protection again—

Mr. Blackburn (Brant): Maybe, if I could answer my own question.

[*Traduction*]

M. Blackburn (Brant): Toutefois, il est question ici d'accorder l'éventuelle protection des dispositions du Code canadien du travail aux travailleurs réquisitionnés. Est-il juste, étant donné les circonstances, de permettre aux travailleurs, par l'intermédiaire de leurs représentants, d'exiger que les règlements d'application du Code canadien du travail, c'est-à-dire conditions sécuritaires, heures de travail, indemnisation, rémunération, soient respectés? Peut-on aller jusque là?

M. Vallée: Non, je ne connais pas aussi bien la partie IV qui traite de l'hygiène et de la sécurité au travail, mais je pense qu'on trouvera dans les dispositions du Code canadien du travail le recours à un représentant syndical. . .

M. Blackburn (Brant): Il s'agit d'inspecteurs de la sécurité et de l'hygiène.

M. Vallée: . . . pour ce qui est de l'hygiène et de la sécurité. Encore une fois, dans la mesure où le code pourrait s'appliquer, on y trouverait des dispositions concernant la protection courante.

M. Blackburn (Brant): De toute évidence, dans une situation de crise. . . il nous est difficile d'imaginer précisément ce que serait une situation de crise, parce que personne ne sait ce que cela signifie. Si la crise est grave, manifestement, les autorités, le gouvernement du moins, ne voudraient pas devoir s'embarrasser de toutes sortes d'obstacles, voire les obstacles humains, qui leur dicteraient ce que les travailleurs réquisitionnés peuvent faire et ne peuvent pas faire. Évidemment, cette loi aura préséance sur les autres, à mon avis. N'êtes-vous pas d'accord?

M. Vallée: Absolument. Si on a besoin de gens pour accomplir des tâches en situation de crise, il faut que ce soit fait. Il existe des règlements et des lois pour la sécurité et l'hygiène. Ils visent à protéger les travailleurs et le reste de la population dans les conditions normales et manifestement on serait mal venu de les ignorer totalement. Toutefois, je peux imaginer des situations où il serait nécessaire de le faire. Si l'adhésion à ces règlements devait causer plus de tort aux travailleurs ou à la population, il est évident que c'est une question de jugement et qu'en situation de crise, on devrait aviser.

M. Blackburn (Brant): Et que dire des blessures que subiraient les travailleurs réquisitionnés? Comment faire? Si quelqu'un était blessé, est-ce que vous présumez qu'il pourrait se prévaloir des recours normaux, en vertu des codes provinciaux ou autres? A votre avis, est-ce que la loi est silencieuse à ce propos?

M. Vallée: D'emblée, je dirais que les travailleurs ne sont pas protégés. Ils devraient jouir de la même protection. . .

M. Blackburn (Brant): La réponse me paraît soudainement évidente.

[*Text*]

Mr. Vallée: Yes, okay.

Mr. Blackburn (Brant): Perhaps we should consider as a committee, at this stage adopting those sections of the Canada Labour Code, Part IV, that would relate to harm done to conscripted workers while working during an emergency, pressed into work during an emergency. Something to that effect.

Mr. Vallée: Absolutely. I assume it would be the same as somebody working already on the job. I mean, we all have workmen's compensation in the provinces and there is the equivalent under the federal code. I would imagine that if workers are conscripted to do some work in an emergency, under a federal law in this case, that presumably they would fall under the federal legislation for the purposes of that work. I mean, that is my assumption, in which case they should definitely be covered by the sections of the federal law that protect them in case of injury.

Mr. Blackburn (Brant): Yes, Part IV of the Labour Code is very specific on that too, and fairly advanced, although there are still some weaknesses.

I want to turn very briefly now to public assemblies. This is always a very sensitive and touchy issue with virtually any group in society, particularly labour. It is something which I think they have historically fought for and presently cherish very much. Obviously one could anticipate a situation where assembly could be dangerous, not just a labour assembly but any kind of public assembly.

If during a public order emergency labour wanted to meet, would it be acceptable if they were allowed to meet, provided there were federal agents present during the meeting, so that even though they were directly discussing the nature of the emergency, there could be a determination as to whether or not that meeting was endangering or exacerbating the public emergency? I am trying to look here at a compromise. I do not personally think we should just automatically prohibit public meetings. I also appreciate the fact that a public meeting could exacerbate a public order emergency. Now, is there some kind of common ground or compromise we can find here?

Mr. Vallée: Generally we do not seem too keen on government agents of any sort—police too—coming into our meetings. On the other hand, generally a union meeting, so-called public assemblies in union halls, are on the whole generally very much public in that they usually involve a number of people and whatever matter is discussed is generally publicly known, if not immediately, very shortly thereafter.

I am trying to react specifically to your suggestion to have somebody from the government attend a meeting in this case. On the face of it, I would think that this would be something that would be all right.

[*Translation*]

M. Vallée: Je vois.

M. Blackburn (Brant): Peut-être que le comité devrait envisager d'incorporer la partie IV du Code canadien du travail à cette loi, en ce qui a trait aux préjudices subis par les travailleurs réquisitionnés, dont on exige des tâches en situation de crise. On pourrait songer à quelque chose de semblable.

M. Vallée: Tout à fait. Je suppose que les mêmes modalités pourraient s'appliquer. Il existe des commissions des accidents du travail dans la province et leur pendant dans le code fédéral. Si les travailleurs réquisitionnés font un travail en situation de crise, en vertu d'une loi fédérale en l'occurrence, c'est la loi fédérale qui s'appliquerait. C'est ce que je suppose, ce qui me porte à croire que les dispositions fédérales à cet effet s'appliqueraient nettement pour les protéger en cas de blessures.

M. Blackburn (Brant): La partie IV du Code canadien du travail est en effet très précise, et tout à fait progressiste, même s'il y a encore quelques lacunes.

Je voudrais parler brièvement des assemblées publiques. C'est toujours une question délicate pour tout groupe, notamment les travailleurs. Il y a eu des luttes par le passé pour obtenir ce droit et actuellement, on le garde jalousement. De toute évidence, on peut imaginer une situation où une assemblée pourrait constituer un danger, et ce pourrait être vrai pour toute assemblée publique, non seulement celle de travailleurs.

Si en situation d'urgence, les travailleurs voulaient se rencontrer, accepteriez-vous qu'on le leur permette, dans la mesure où des agents fédéraux pourraient être présents, pour que même si on y discutait de la nature de l'état d'urgence, on puisse vérifier que cette discussion n'aggrave pas le danger? J'essaie de trouver ici un compromis. Pour ma part, je pense qu'on ne devrait pas automatiquement interdire toutes les réunions publiques. Je comprends par ailleurs qu'une réunion publique pourrait aggraver un état d'urgence. Est-ce qu'on ne pourrait pas trouver ici un terrain d'entente?

M. Vallée: En règle générale, on n'apprécie pas tellement la présence d'agents gouvernementaux ou de la police lors de réunions. Par ailleurs, une réunion syndicale, ce que l'on appelle une assemblée publique dans un local syndical, est ouverte au grand public car il y vient beaucoup de gens et ce que l'on y discute est d'ordinaire du domaine public, sinon sur le champ, du moins peu de temps après.

J'essaie de répondre à votre suggestion quant à la présence d'un représentant du gouvernement. Je dirais d'emblée que cela ne causerait sans doute pas d'inconvénient.

[*Texte*]

• 1140

Mr. Blackburn (Brant): We are looking here at a situation where the media may be excluded. The media may not be allowed to be in attendance. We do not know yet.

Mr. Vallée: Yes, that is right.

Mr. Blackburn (Brant): So how public is that meeting? If the media were there and they were recording it on tape, video or audio tape, then that makes it even more public; but it could be perceived by a government that it was a secret meeting, even though it was public to the point that the membership of the union were present. So I think there are problems here on both sides in this kind of situation.

Mr. Vallée: I can see it. To come back to electricians, you have thousands of electricians in Toronto. If you are going to have a meeting, you are going to have to do that in something like Maple Leaf Gardens or one of those places, so obviously the meeting would be public.

Mr. Blackburn (Brant): There is a problem here also of communicating. How do you communicate?

Mr. Crofton: To Mr. Vallée, thank you for your representations. They in fact reinforce, in part anyway, what the Minister offered in the way of amendment and what Mr. Borovoy had to say to us earlier to this week. With Mr. Borovoy we also discussed the difficulty of when there is deemed to be an emergency, and the many unknown factors of how big the emergency is. The facts are never all there, so government has to be seen to be taking some action which can restore public confidence or head off what might be public panic in a circumstance.

Anything that this emergency legislation would permit has to be done within the terms of the Canadian Charter of Rights and Freedoms and within the International Covenant of Civil and Political Rights. So there is, if you like, adjudication; there is some constraint on what the government might do because there is an answering process. They cannot take unlimited liberties without any requirement to account for those actions. Mr. Borovoy suggested that there needed to be quicker accounting in Parliament, that some of the terms suggested where the legislations had to be brought before parliamentarians—90 days, one year—was perhaps too long and should be quicker, which would then allow concerns which might be made by you or your colleagues or other Canadians to be discussed, and government can be required to justify a continuance of the action or indeed taking the action in the first place.

Another thing Mr. Borovoy pointed out was that there is really only the one opportunity to discuss the particular regulations introduced through the emergencies bill, and indeed maybe there should be various opportunities to discus them. The government may have invoked the emergency act for the reason to introduce one regulation, and perhaps continue that one regulation, so Parliament

[*Traduction*]

M. Blackburn (Brant): Ce dont je veux parler, c'est d'une réunion à laquelle par exemple les représentants de la presse ne seraient pas admis. Nous ne savons pas encore comment cela serait réglé.

M. Vallée: Vous avez raison.

M. Blackburn (Brant): S'agit-il d'une réunion publique? Si la presse est sur place et qu'elle enregistre sur bande vidéo ou audio, la réunion est encore beaucoup plus publique; mais le gouvernement pourrait néanmoins avoir l'impression qu'il s'agit d'un meeting secret, bien qu'il soit public puisque les membres du syndicat, par exemple, seraient présents. Je pense donc que ce genre de situation fait problème, de part et d'autre.

M. Vallée: Je comprends ce que vous dites. Pour en revenir aux électriciens, il y en a des milliers à Toronto. Si vous voulez tenir une réunion, il faudra bien songer à louer Maple Leaf Gardens, ou quelque chose de semblable; à ce moment-là la réunion sera forcément publique.

M. Blackburn (Brant): Il se pose aussi un problème de communication. Comment voulez-vous communiquer?

M. Crofton: Je remercie M. Vallée pour son exposé. Les propos qu'il a tenus vont, en partie du moins, tout à fait dans le sens de ce que le ministre a proposé sous forme d'amendements, et de ce que M. Borovoy nous a dit au début de la semaine. Nous avons également discuté avec ce dernier de la difficulté de définir la notion de situation d'urgence, étant donné le nombre de facteurs inconnus qui entrent en jeu. On ne sait jamais tout dès le départ, et de son côté le gouvernement doit prendre des mesures permettant de rétablir la confiance de la population, ou d'éviter tout mouvement de panique.

Mais les mesures que l'on prendrait, en vertu de cette nouvelle loi, doivent être conformes aux dispositions de la Charte canadienne des droits et libertés, ainsi que du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Le recours judiciaire est donc possible; il y a donc un certain nombre de limitations imposées au gouvernement et celui-ci en quelque sorte a des comptes à rendre. D'après M. Borovoy, il fallait exiger que le Parlement soit saisi plus rapidement, et les délais proposés—90 jours, un an—lui semblaient trop longs; d'après lui il fallait pouvoir agir plus rapidement, c'est-à-dire vous permettre, à vous, à vos collègues, ou à d'autres simples citoyens canadiens, de faire connaître leur avis sur les mesures qui sont prises, et éventuellement exiger du gouvernement qu'il justifie le maintien de l'état d'urgence, ou même tout simplement le fait qu'il l'ait décrété.

M. Borovoy a fait par ailleurs remarquer que l'on ne pouvait discuter des règlements d'application de la Loi sur les mesures d'urgence qu'une seule fois, alors qu'il faudrait pouvoir les remettre en discussion à diverses reprises. Le gouvernement pourrait en effet invoquer la loi pour adopter tel ou tel règlement, et persister ensuite à le faire appliquer, sans que le Parlement puisse en

[*Text*]

would not have the opportunity to discuss the particular; they would end up having only the opportunity to discuss the general, which is perhaps inefficient or ineffective. Mr. Borovoy suggested that we should seek some word changes so that we could deal with regulation as required.

Now, those were his suggestions. I regret that I was a moment or two late arriving. I do not know whether you addressed those matters or whether you would like to comment on them.

Mr. Vallée: No, I did not address them specifically. I mentioned that we generally support the views and representation made by Mr. Borovoy earlier this week. On the question of the duration of the declaration of emergency, I noticed that Mr. Borovoy, as you mentioned, proposed that they be reduced, the idea being that it would force, for purposes of continuation, the government and Cabinet to come back in front of Parliament more frequently and therefore would require justification; it works both ways.

Mr. Crofton: It was a concern how long, say, workers would be required to—

• 1145

Mr. Vallée: I must confess that I had a quick look at this. It seems to me that in the United States the powers of the President are basically for a six-month maximum. So at least twice a year Congress has a chance to have a go at it. If I recall correctly, that deals with many emergencies. So they never go up to the 360 days that would be in this bill, in a situation of war. In that respect, I would very much support Mr. Borovoy's views on that.

With respect to the regulation, I am not quite clear. I am wondering why regulation should not come to Parliament at the same time as any renewal or request for continuation of an emergency. Why should Parliament not be able to have a go at it at that time?

If I recall, Mr. Borovoy mentioned that in the case of regulation Parliament would have a chance to discuss it only a single time. If that is the case, why can they not be discussed as often as the declaration? It seems to me it would be logical to do that, but I am not an expert in that area. It seems reasonable to do it that way.

Mr. Forrestall: I think I have the same concern Mr. Blackburn has. In dealing with this, how can we demonstrate that there probably is a difference between a meeting that is held for information purposes, a meeting that is held for peaceful demonstration purposes. . .? Mr. Crofton's notion, and Mr. Blackburn's notion as well, is that it must be discussed; there must be ventilation.

I agree with the Canadian Bar Association when they say there should not be absolute authority to prohibit all

[*Translation*]

rediscuter; c'est-à-dire que la discussion n'aurait porté que sur l'aspect général des mesures prises, ce qui pourrait s'avérer complètement insuffisant. Voilà pourquoi M. Borovoy a demandé que nous envisagions des amendements qui permettraient de régler différemment cette question des règlements d'application.

Voilà donc ce qu'il a proposé. Excusez-moi d'être arrivé un peu en retard, je ne sais pas si vous avez déjà répondu à ces questions.

M. Vallée: Non, il n'en a pas été question spécifiquement. J'ai dit que de façon générale, nous étions d'accord avec les propositions qu'a faites M. Borovoy au début de la semaine. Pour ce qui est de la durée de l'état d'urgence, je remarque que M. Borovoy, comme vous le disiez, a proposé qu'elle soit réduite, l'idée étant ainsi de contraindre le gouvernement, le conseil des ministres, au cas où il voudrait prolonger l'état d'urgence, à soumettre de nouveau la question au Parlement, et donc à justifier son action.

M. Crofton: On se demandait en effet combien de temps pouvait durer la réquisition des ouvriers. . .

M. Vallée: Je dois avouer que je ne me suis informé qu'assez rapidement là-dessus. J'ai l'impression qu'aux États-Unis, le président a toute liberté d'action pendant six mois au maximum. C'est-à-dire que deux fois par an, au moins, le Congrès a son mot à dire. Si je me rappelle bien, cela concerne différentes formes de situation d'urgence. C'est-à-dire que cela ne peut jamais aller jusqu'à 360 jours, comme c'est le cas dans ce projet de loi, en cas de guerre. Là-dessus, je suis tout à fait d'accord avec les critiques de M. Borovoy.

En ce qui concerne les règlements d'application, la chose ne me paraît pas très claire. Pourquoi ne devrait-on pas soumettre au Parlement les règlements adoptés en même temps que l'on demande le renouvellement ou la prolongation de l'état d'urgence. Pourquoi ne pas permettre au Parlement, à ce moment-là, de donner sa sanction?

Si je m'en souviens bien, M. Borovoy a dit que le Parlement ne pouvait débattre qu'une seule fois les règlements d'application. Dans ce cas, pourquoi ne pas lui permettre d'en discuter aussi souvent que l'on décrète l'état d'urgence? Cela me paraîtrait logique, mais je dois avouer que je ne suis pas un expert en la matière. Cela me paraîtrait tout simplement raisonnable.

M. Forrestall: Je crois que j'ai les mêmes réserves que M. Blackburn. Comment établir à l'avance qu'il y a sans doute une différence entre une simple réunion d'information, une réunion d'organisation pour une manifestation pacifique. . .? Ce que disent M. Crofton et M. Blackburn, c'est qu'il faut pouvoir en discuter, avant de prendre une décision.

Je suis d'accord là-dessus avec l'Association du Barreau canadien, lorsqu'elle demande que l'on ne puisse pas

[*Texte*]

assemblies. How can we separate those in this legislation? How would we know when a meeting was for information purposes and was peaceful, when a meeting was for protest purposes or was for the downright purpose of rioting and promotion of disorder?

Mr. Vallée: I am not sure how you can write that into legislation. My earlier suggestion was that the riot act—whatever the official title is—to a certain extent does provide you with the power or with the authority to break up a public assembly or meeting any time. As you said, the chief of police reads from a piece of paper and that is it.

To a great extent, my impression is that it would be a matter of judgment at the time the situation occurs. I am not sure you can write every situation into the bill. Therefore, my suggestion would be to remove your reference to public assembly in this bill and rely on ordinary laws.

Mr. Forrestall: The Criminal Code of Canada, in sections 60 to 64 and sections 32 and 33, probably contains sufficient authority and power to deal with unlawful assemblies, to deal with suppression of riots and so forth. I need to know how a meeting becomes unlawful, and I think the Canadian public has the right to read something that informs them of how a meeting becomes unlawful. That is an observation.

Mr. Vallée: But does the current law provide that definition of when a meeting becomes unlawful?

• 1150

Our point is that if the present law does the job and you are afraid of coming in with some words there that might be too difficult to handle, then in that case why not stay with the existing legislation? I thought this bill deals with the special situation where the ordinary law does not do the job. But if the ordinary law does do the job, then why replace it? If I stay within the spirit of what the Minister is trying to do, my sense is the present law does it reasonably well. I know we argue every time the riot act can be read, but that is a different matter. But if the present law on the whole does it, then leave it.

Mr. Forrestall: One final problem, going back to the concern Mr. Blackburn and other members has, the notion of conformity with the Canada Labour Code or its various parts. Perhaps there is some merit in the thought that a notwithstanding clause, "no work or undertaking shall be directed that is in conflict with"... and use the provincial labour laws—and the same with compensation for injury. I do not see any difficulty in doing that, and it would satisfy, I would think, a concern labour could legitimately hold.

[*Traduction*]

interdire de façon absolue et générale toutes les réunions. Comment pouvons-nous déjà dans la loi faire la distinction? Comment savoir si une réunion est une simple réunion d'information, pacifique, ou si c'est au contraire une réunion de protestation qui risque de dégénérer en émeute?

M. Vallée: Effectivement, je ne vois pas comment l'on peut fixer cela dans la loi. Je parlais tout à l'heure de la loi anti-émeute... je ne sais plus exactement quel est le titre officiel... laquelle permet, d'après moi, précisément de faire face à ce genre de situations, puisqu'elle donne aux autorités le pouvoir d'interdire certaines réunions. Il suffit à ce moment-là au commissaire de police de donner lecture du document qui aura été rédigé à cet effet, rien de plus n'est nécessaire.

Je pense que l'on a à ce moment-là à juger de l'opportunité de la mesure et de l'urgence de la situation. Je ne pense pas, par contre, que l'on puisse prévoir les détails de chaque situation dans un projet de loi. Voilà pourquoi il vaudrait mieux, à mon avis, supprimer la mention qui est faite des réunions publiques, et s'en remettre pour cela à la législation ordinaire.

M. Forrestall: Le Code criminel du Canada, aux articles 60 à 64, ainsi que 32 et 33, permet de prendre des mesures en cas de réunion illégale ou en cas d'émeute, etc. Mais j'ai besoin de savoir sur quelle base une réunion peut être déclarée illégale, et je crois que la population canadienne a, elle aussi, le droit d'être informée par écrit des conditions dans lesquelles une réunion peut être déclarée illégale. Voilà ce que je voulais faire remarquer.

M. Vallée: Notre droit, dans l'état actuel des choses, permet-il précisément de savoir à partir de quel moment une réunion devient illégale?

Si nos lois, dans l'état actuel des choses, suffisent, et si vous craignez de rédiger des dispositions trop difficiles à appliquer, pourquoi ne pas s'en tenir à la loi en vigueur? D'après moi ce projet de loi permettait précisément de faire face à des situations auxquelles le droit en vigueur jusqu'ici ne suffisait pas. Mais si ce droit suffit, pourquoi vouloir le remplacer? Si je m'en tiens à ce que le ministre prétend vouloir faire, je crois que le droit en vigueur y suffit. Je sais que l'application de la Loi sur les émeutes donne toujours lieu à diverses interprétations, mais c'est encore une autre question. Si les lois dont nous disposons suffisent, qu'on s'y tienne.

M. Forrestall: J'ai une dernière question à poser. Elle porte sur ce qu'ont déjà dit M. Blackburn et d'autres députés à propos des conflits possibles avec le code canadien du travail dans ses différentes parties. Il serait peut-être pour cela intéressant d'envisager une disposition restrictive «aucune mesure ne pourra être prise qui entrerait en conflit avec...» ... et faire jouer les lois provinciales du travail; on pourrait faire la même chose pour les indemnisations en cas de blessures ou préjudices causés. Je n'y verrais aucun inconvénient et je pense que

[*Text*]

Mr. Vallée: I may be wrong on that, and I am sure you can get advice on that, but if somebody is conscripted under this proposed act, that probably would fall under the federal labour code, as long they are on duty or in service. The provincial laws might not apply if they are conscripted under this proposed act. That is how I would see it.

As I said, I noticed about subparagraph 6.(3)(a)(i) that the Minister writes about the provinces that these powers shall be exercised or performed in a manner that will not unduly impair the ability of any province to take measures, etc. I am saying maybe that type of language—I am not saying exactly those words—could be put into this bill on the rights of workers: that they would not be unduly taken away in an emergency.

Mr. Forrestall: I appreciate your views.

Mr. Crofton: Just as a follow-up to Mr. Forrestall, I agree with you, sir, and other witnesses and our colleagues, that to say a public meeting should be banned is a substantially heavy-handed overstatement of need. But there is no doubt that any public meeting has the potential to turn into a protest meeting, which subsequently has the potential to turn into a riot, or all sorts of things. But I do not think the answer is to ban all meetings. I think that is the wrong way to go about it. Perhaps we need legislation or words to the effect that individuals who counsel others to civil disobedience or not to obey the legal instruction of government in an emergency lay themselves open to being charged. I think that is a mechanism to deal with public disorder, if indeed there is some concern. Rather than to say you cannot have a meeting of any sort, better we say anybody who incites others to civil disobedience runs the risk of a charge, and handle it in that fashion. That is just my thought. Whether you subscribe to that or not, sir, I do not know.

Mr. Vallée: Well, good luck to you, if you want to try to write something of that nature.

Mr. Crofton: It would have to be general, but I am saying that is a better alternative, to my mind, than to say you cannot have any kind of meeting.

Mr. Vallée: I told you what I felt was that there should not be anything in that bill, and we should leave the riot act to do the job—which leaves a lot to the discretion of the authorities on these matters.

• 1155

Mr. Blackburn (Brant): I have one point I would like to make. There used to be—and maybe there still is—a tradition in England. It is the Hyde Park speaker's corner tradition, whereby you can stand up on a soap-box and advocate virtually anything you wish. You can say anything you want about the royal family, the Crown, the

[*Translation*]

cela satisferait le monde du travail, qui pourrait ici très légitimement avoir quelques inquiétudes.

M. Vallée: Peut-être que je me trompe, vous pourrez certainement avoir un avis autorisé là-dessus, mais si quelqu'un est réquisitionné, en vertu de cette loi, je pense qu'il est alors assujetti automatiquement aux dispositions du code du travail fédéral, pour toute la durée de ce service spécial. Cela veut dire à ce moment là que les lois provinciales ne seraient pas applicables. Voilà comme je vois la chose.

D'après l'alinéa 6.(3)a)(i), le ministre prévoit que ses pouvoirs ne doivent pas être appliqués d'une manière qui puisse entraver la capacité d'une province de mettre en oeuvre des mesures d'urgence etc. On pourrait peut-être s'inspirer de cette disposition—sans pour autant reprendre exactement les mêmes termes—pour protéger les droits des travailleurs: il s'agirait d'éviter les abus au cas où ils devraient être réquisitionnés.

M. Forrestall: Je comprend très bien votre point de vue.

M. Crofton: Toujours sur ce que vient de dire M. Forrestall, je suis également d'accord avec vous, monsieur, ainsi qu'avec d'autres témoins et certains de nos collègues ici présents: demander l'interdiction systématique des réunions publiques me paraît excessif. Il ne fait aucun doute par ailleurs qu'une réunion publique a toujours la possibilité de dégénérer en réunion de protestation, et ensuite en émeute etc. Mais la réponse n'est pas d'interdire toute réunion. Je pense que c'est une mauvaise façon de s'y prendre. Nous devrions peut-être adopter une disposition précisant que toute personne qui conseillerait à d'autres, en situation d'urgence, de désobéir aux ordres du gouvernement, s'exposerait à des poursuites. Je pense que ce serait la bonne façon de faire face à ce genre de menace pesant sur l'ordre public. Au lieu d'interdire systématiquement les réunions, je pense qu'il est préférable de prévenir tous ceux qui inciteraient leurs concitoyens à désobéir aux ordres du gouvernement, qu'ils s'exposent à des poursuites. Voilà ce que j'en pense. Je ne sais pas si vous êtes d'accord.

M. Vallée: Si c'est la solution que vous préconisez, bonne chance!

M. Crofton: Ce serait une disposition de portée assez générale, qui à mon avis serait une meilleure solution que l'interdiction généralisée de toute réunion.

M. Vallée: J'ai déjà expliqué qu'à mon avis nous devrions nous en remettre à la Loi sur les émeutes, et ne rien inscrire dans ce projet de loi qui donne aux autorités, dans ce genre de situation, des pouvoirs discrétionnaires.

M. Blackburn (Brant): J'aurais quelque chose à dire à ce sujet. Il y avait une tradition anglaise, qui n'a peut-être pas disparu, c'est celle des orateurs de Hyde Park corner. On pouvait, juché sur une caisse ou sur une chaise, dire à peu près tout ce que l'on avait envie de dire. C'est-à-dire que vous avez le droit de dire ce que vous pensez de la

[*Texte*]

Prime Minister, or a political party. You have a policeman standing beside you to protect your right to say it. But the moment you say follow me and storm the Parliament buildings or Buckingham Palace, then you are breaking the law.

Perhaps that might be a starting point for us to consider when we go clause-by-clause, that kind of concept and application. Obviously even under an emergency we want to keep as much democracy alive as possible without jeopardizing public order. I agree it is damned difficult to put into words.

There is something that still bothers me with respect to compensation. Maybe Mr. Vallée might be able to make a contribution. It is difficult. It is paragraph 47.(e) on page 22 of Bill C-77:

> The Governor in Council may make regulations (e) prescribing the maximum amount of compensation that may be paid to any person either generally or with respect to any particular loss, injury, or damage;

I am speaking now of compensation. There is no framework in which to arrive at that maximum. Is there any other legislation we might refer to for compensation? We are talking about a federal compensation act here. We are talking perhaps about provincial compensation acts.

Mr. Vallée: In the area of injuries to workers, there are some limits under the various provincial workmen's compensation acts. Each province has its own set of limits in that respect.

Mr. Blackburn (Brant): This leaves the Minister and his officials with pretty extreme powers. I am just suggesting at this point—and I think Mr. Vallée might agree—that this whole compensation section should be tied down or related to existing legislation. That is my view. Obviously, we are going to have some debate on this later.

Mr. Vallée: I agree with you.

Mr. Hopkins: I want to come back to the compensation factors as laid down by the Governor in Council. You could well have a situation where someone gets hurt rather badly, where you have a large sum of money involved. We note in the bill the Governor in Council may make regulations prescribing the terms and conditions for the payment of compensation. This could virtually leave a person without payment for a long period of time. Have you any recommendations to make in that particular instance?

• 1200

Mr. Vallée: With respect to compensation for injury to workers, again the workers' compensation acts of the various provinces, even relating to people in the federal

[*Traduction*]

famille royale, de la Couronne, du premier ministre, ou d'un quelconque parti politique. Un agent de police est même là pour vous protéger. Mais dès que vous demandez aux personnes qui vous écoutent de vous suivre pour prendre d'assaut le Parlement ou Buckingham Palace, vous êtes en infraction.

Cette réflexion pourrait peut-être nous servir de point de départ au moment où nous passerons à la discussion article par article du projet de loi. Je pense que nous voulons conserver une démocratie aussi vivante que possible, même en situation d'urgence, et cela tout en préservant l'ordre public. Je sais que c'est évidemment très difficile à traduire en mots.

Il y a encore quelque chose qui me gêne dans les dispositions concernant l'indemnisation. Peut-être que M. Vallée pourra nous faire profiter de ses lumières. Ce n'est pas facile. Il s'agit de l'alinéa 47.e) de la page 22 du projet de loi C-77:

> Le gouverneur en conseil peut par règlement: e) fixer l'indemnité maximale qui peut être versée à une personne, en général ou relativement à des dommages corporels ou matériels particuliers;

Je parle de l'indemnisation. Rien de plus précis n'est prévu pour le calcul de ce maximum. Y a-t-il pour cela d'autres lois auxquelles nous pourrions nous référer? Il s'agit ici d'une loi fédérale. Peut-être faudrait-il regarder du côté de la législation provinciale.

M. Vallée: La législation provinciale fixe effectivement des plafonds à ces indemnisations en cas d'accident de travail. Chaque province fixe le plafond à ne pas dépasser.

M. Blackburn (Brant): Voici une disposition qui donne à mon avis au ministre et à ses collaborateurs des pouvoirs très étendus. Je pense—et M. Vallée sera peut-être d'accord avec moi—qu'il faudrait peut-être lier l'application de cette disposition concernant l'indemnisation aux dispositions déjà en vigueur. Voilà ce que j'en pense. En tous les cas il va certainement être nécessaire d'en rediscuter plus tard.

M. Vallée: Je suis d'accord avec vous.

M. Hopkins: J'aimerais, moi aussi, revenir sur cette question de l'indemnisation et sur les pouvoirs du gouvernement en conseil. Quelqu'un pourrait très bien être blessé gravement, ce qui veut dire que l'indemnisation pourrait être très importante. Or le gouverneur en conseil, d'après cette disposition, a le pouvoir par règlement, de fixer les termes et conditions dans lesquels l'indemnisation devra être versée. Cela pourrait, théoriquement, reporter à très loin le versement de l'indemnisation. Quelles sont vos recommandations sur ce plan?

M. Vallée: En ce qui concerne l'indemnisation des accidents de travail, les lois provinciales à cet égard, même telles qu'elles s'appliquent aux travailleurs du

[*Text*]

sector, provide not only the amounts but also various regulations concerning the delays and the appeals and everything in that. So that part may be covered already by the existing legislation.

With respect to compensation for other types of things, people who may be the victims of work by somebody else, I am sorry, I do not think I can be of any help to you. I am just not familiar with that.

Mr. Hopkins: The other side of the argument that has been used in this case is that sometimes when you go through the courts you can go on for years on these cases as well, so the victim is really at the mercy of the procedures there as well.

One part of that same clause talks about establishing priorities among persons applying for compensation on the basis of classes of persons or classes of loss, injury or damage or otherwise. That surely is a point on which you would have a comment. How do you feel about establishing priorities? How would you go about this?

Mr. Vallée: I do not know. I would have to think about it and get back to you.

Mr. Hopkins: There is a lot to these clauses.

Mr. Vallée: Again, it might be better to have that checked out; but, on the value of clause 49.(1), which relates to appeal—that any person who has applied for compensation and is not satisfied with the decision of the Minister thereon may appeal the decision to an assessor—does that mean that the regulations set up in clause 47 could be essentially overruled in that process by the assessor or the recourse to the court? In other words, does it open up the whole process, or would the assessor and the court restrict the appeal to the amounts or whatever conditions are set up in the regulations under clause 47? I am not sure what the answer is to that, but there might be some elements in there of what you are looking for.

Mr. Forrestall: Do not be too concerned about your uncertainties. A lot of us are somewhat unsure.

Mr. Vallée: Yes, I am sure.

Mr. Hopkins: Clause 46 says that any sum covered by the Crown pursuant to an action under subclause (2) shall be applied first to payment of the costs actually incurred in the action and in levying execution and secondly to the reimbursement of the Crown for compensation paid to the person whose rights were subrogated and the balance, if any, shall be paid to that person. I suppose that is normal court procedure, but here we are dealing with a piece of government legislation in times of crises where someone has been injured or damaged by actions taken by the Crown. The first priority is going to be paying the costs actually incurred in the procedures, and then the reimbursement of the Crown for the compensation paid to the persons whose rights were subrogated. What is left for the individual?

[*Translation*]

secteur fédéral, fixent non seulement les montants, mais également les modalités pour ce qui est des délais, de la procédure d'appel et le reste. Donc cet aspect de la question est traité dans les lois existantes.

En ce qui concerne les autres formes d'indemnisation, par exemple, des victimes d'actes d'autres travailleurs, je regrette, mais je ne peux pas vous être d'un grand secours. Je ne m'y connais pas suffisamment en la matière.

M. Hopkins: L'envers de la médaille dans ce genre de situation est que les procédures devant les tribunaux peuvent prendre des années, de sorte que les victimes sont à la merci des procédures.

Il y a une disposition du même article qui parle d'établir des priorités dans les demandes d'indemnisation selon les catégories de personnes ou les catégories de pertes ou de torts subis. Vous pouvez certainement nous dire ce que vous en pensez. Comment voyez-vous cette possibilité d'établir des priorités? Selon vous, quelle devrait être la façon de procéder à cet égard?

M. Vallée: Encore une fois, je ne suis pas en mesure de vous répondre. Il faudrait que j'y réfléchisse.

M. Hopkins: Ces articles contiennent beaucoup de choses.

M. Vallée: Il faudrait peut-être vérifier; le paragraphe 49.(1), relatif à la procédure d'appel, et selon lequel une personne qui a demandé une indemnisation et qui n'est pas satisfaite de la décision du ministre peut faire appel auprès d'un appréciateur, remet-il en question les règlements établis en vertu de l'article 47? L'appel à l'appréciateur ou le recours aux tribunaux ont-ils préséance? L'appréciateur ou le tribunal peut-il revenir sur les montants ou les modalités établis en vertu des règlements qui découlent de l'article 47? Je ne suis pas sûr de la réponse, mais je pense que la question est à peu près cela.

M. Forrestall: Ne vous en faites pas si vous avez des doutes au sujet de certaines choses. Nous sommes dans le même bain.

M. Vallée: Je comprends.

M. Hopkins: L'article 46 prévoit que sont imputés sur les sommes recouvrées par le Couronne en application du paragraphe (2) selon l'ordre suivant les frais réels supportés pour l'action et son exécution, le remboursement à la Couronne de l'indemnité payée à la personne aux droits de laquelle elle a été subrogée et le solde éventuel à verser à cette personne. Je suppose que c'est la façon normale de procéder, mais nous sommes ici en présence d'une mesure gouvernementale qui s'applique lorsqu'il y a un état de crise et que quelqu'un a subi des blessures ou des dommages matériels à la suite de démarches entreprises par la Couronne. L'ordre de priorité est le suivant: d'abord, il y a les frais réels supportés pour l'action et son exécution; ensuite, la Couronne est remboursée pour l'indemnité payée à la

[*Texte*]

Mr. Vallée: Whatever may be left. I do not know. I am sorry, I cannot—

Mr. Hopkins: But would you say that is a clause that should be looked at or clarified?

Mr. Crofton: Is paragraph 46.(3)(a) not the person involved himself? Is that not what is meant? If an individual is put at risk or had to contribute goods, they get reimbursed. Is that not what paragraph 46.(3)(a) means?

• 1205

Mr. Hopkins: Maybe we could get an explanation on that. If that is the case, then the question is whether the individual is being looked after first.

The Chairman: I think this line of questioning might be appropriate when the officials of the Department of National Defence, who are responsible for the meaning of this, are in front of us on clause-by-clause. I do not know if it serves any great purpose for us to sit around wondering what things mean.

I would like to thank you very much, Mr. Vallée, for your valuable evidence. I am pleased that so many people, and people with the responsibilities you have, are taking such a keen interest in the progress of this bill. It is a very complicated bill, as we all know, and it does not seem to be getting any simpler considering what the witnesses tell us about that we had not thought of. Thank you very much for your appearance here. No doubt we will see you again.

Mr. Vallée: Thank you.

The Chairman: We will meet again at 3.30 p.m. in this same room. The Parliamentary Press Gallery will be here to enlighten us. The meeting is adjourned.

AFTERNOON SITTING

• 1533

The Chairman: I call the meeting to order. We will resume consideration of Bill C-77, An Act to authorize the taking of special temporary measures to ensure safety and security during national emergencies and to amend other Acts in consequence thereof. We will continue with consideration of clause 2.

I would like to welcome Mr. Patrick Crampont, the President of the Canadian Parliamentary Press Gallery, and Mr. Don Newman, who is well known to most of us. I see he is the past President. We also have Mr. Roland Gaudet, the Secretary from the Canadian Parliamentary Press Gallery.

[*Traduction*]

personne aux droits de laquelle elle a été subrogée. Que reste-t-il à la personne elle-même?

M. Vallée: Le solde, quel qu'il soit. Je regrette, mais je ne peux pas vous en dire plus. . .

M. Hopkins: Ne croyez-vous pas cependant que l'article devrait être revu ou précisé?

M. Crofton: Est-ce que ce qui est prévu à l'alinéa 46.(3)a) n'est pas ce que reçoit la personne elle-même? N'est-ce pas ce que signifie cet alinéa? Si une personne subit un risque quelconque ou a dû céder des biens, il est remboursé. N'est-ce pas la signification de l'alinéa 46.(3)a)?

M. Hopkins: Nous pouvons peut-être demander des explications à ce sujet. Dans cette optique, il convient de se demander si la personne a la priorité.

Le président: Je pense que cette question s'adresse davantage aux représentants du ministère de la Défense nationale, qui doivent savoir de quoi il retourne et qui sont censés être là pour l'étude article par article. Je ne sais pas s'il est bien utile d'élaborer toutes sortes de théories sur la signification possible de cette disposition.

Je vous remercie beaucoup, monsieur Vallée, de votre comparution très utile. Je suis heureux de voir qu'il y a tant de gens, qui comme vous ont de lourdes responsabilités, qui s'intéressent à l'étude de ce projet de loi. Il est déjà très complexe, comme nous le savons, et il le devient de plus en plus au fur et à mesure où les témoins attirent notre attention sur des points que nous n'avions pas vus. Merci beaucoup encore une fois de votre participation. Nous aurons sans doute l'occasion de nous revoir.

M. Vallée: Merci.

Le président: Nous nous réunirons de nouveau à 15h30 dans cette même salle. Nous recevrons alors les journalistes parlementaires. La séance est levée.

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

Le président: La séance est ouverte. Nous reprenons l'étude du projet de loi C-77, Loi visant à autoriser à titre temporaire des mesures extraordinaires de sécurité en situation de crise nationale et à modifier d'autres lois en conséquence. Nous reprenons l'étude de l'article 2.

Nous sommes heureux d'accueillir M. Patrick Crampont, président de la Tribune de la presse, ainsi que M. Don Newman, que la plupart d'entre nous connaissent. Il est aussi ancien président de la Tribune. Il y a aussi M. Roland Gaudet, secrétaire de la Tribune de la presse.

[*Text*]

It is our custom to hear a brief and then have questions and answers.

Mr. Patrick Crampont (President, Parliamentary Press Gallery): I would like to thank you, Mr. Chairman, and *messieurs*. If you do not mind, I will address you in French.

Donc, merci beaucoup de nous avoir invités à venir exposer nos réflexions sur le projet de loi C-77.

Notre principale préoccupation, disait ici même il y a une semaine le ministre de la Défense, nationale Perrin Beatty que je cite:

> ... est de fournir au gouvernement fédéral les instruments dont il a besoin pour assurer la sécurité des Canadiens en période de crise, tout en limitant ces instruments à ce qui est absolument nécessaire, de façon à réduire au minimum les atteintes aux libertés et aux droits fondamentaux.

À notre avis cet objectif est fort louable. Malheureusement, le projet de loi C-77 comporte certaines imprécisions. Elles ont été soulignées dans le document qui vient de vous être remis. Je ne peux qu'insister sur le fait, qu'à nos yeux, elles méritent des corrections.

Ainsi, par exemple, comme l'a reconnu M. Beatty, les tribunaux se sont montrés très réticents, dans le passé, à mettre en doute le jugement du gouvernement en matière de situation d'urgence. La gêne qu'ils éprouvent à traiter de questions politiques, et c'est le mot de M. Beatty, demeure à notre avis une réalité aujourd'hui. Il nous apparaît, en conséquence, nécessaire de limiter, dans toute la mesure du possible, d'éventuels abus de pouvoir auxquels pourrait se livrer l'État.

• 1535

À cet égard, nous pensons que la crise d'octobre de 1970, au Québec, fournit un exemple frappant. Je me contenterai de vous rappeler que durant cette période quelque 400 personnes ont été arrêtées et détenues pour le moins arbitrairement.

Il nous paraît donc plus que souhaitable de modifier le dernier paragraphe du préambule du projet de loi. Le respect de la Charte canadienne des droits et libertés et de la Déclaration canadienne des droits, dont il est fait mention, ne peuvent suffire à garantir, autant que faire se peut, les libertés fondamentales et notamment la liberté de la presse. Le gouverneur en conseil devrait, en effet, non pas tenir compte du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, mais bien plutôt, comme pour les deux documents que je viens de citer précédemment, être assujetti à ce Pacte que le Canada a d'ailleurs signé.

Nous croyons souhaitables, par ailleurs, que le gouvernement soit tenu de confier à un comité parlementaire le soin de contrôler l'exercice des attributions exceptionnelles qui lui auraient été confiées. Le secret des délibérations de ce Comité ne devrait pas

[*Translation*]

D'habitude, les témoins nous font lecture de leur mémoire, et nous passons ensuite à une période de questions.

M. Patrick Crampont (président, Tribune de la presse): Merci, monsieur le président et messieurs les députés. Si cela ne vous fait rien, je vous adresserai la parole en français.

So, thank you for having invited us to come and talk to you about Bill C-77.

Our main concern was expressed here a week ago by the Minister of Defence himself, Mr. Perrin Beatty and I quote:

> ... to provide the federal government with the tools it needs to ensure the safety of Canadians in periods of crisis while limiting those powers to that which is absolutely necessary with a view to keeping to a minimum any interference with our fundamental rights and freedoms.

In our opinion, that is quite a praiseworthy objective. Unfortunately, Bill C-77 does contain some vague provisions. They are pointed out in the document you have just been handed. I can only insist on the fact that, in our opinion, they deserve to be corrected.

For example, as Mr. Beatty recognized himself, the courts, in the past, have been found to be quite reticent in the matter of questioning the government's opinion about what constitutes an emergency. To use Mr. Beatty's description, the embarrassment they show at tackling political questions, in our opinion, is still quite real today. We therefore think it is necessary to limit, insofar as possible, any possible abusive power the state might engage in.

In this regard, we think that the October 1970 crisis in Quebec provides us with an obvious example. I will simply mention that during that period some 400 people were arrested and detained arbitrarily, to say the least.

We think it is therefore more than desirable that the last paragraph of the bill's preamble be amended. The respect shown for the Canadian Charter of Rights and Freedoms and the Canadian Bill of Rights cannot suffice to guarantee, in as much as that is possible, our fundamental freedoms and more particularly freedom of the press. The governor in council should, in fact, not simply have regard to the international covenant on civil and political rights but rather, as for the two previous documents I mentioned, be subject to that covenant which Canada did assign.

We furthermore think it would be desirable that the government should have to entrust a parliamentary committee with the task of monitoring the exercise of those exceptional powers being granted. In our opinion, the deliberations of that committee should not be

[*Texte*]

être, à notre avis, automatique. Le public mérite, selon nous, d'être tenu informé tout au long de la crise. Il le mérite encore plus après la crise. Dans une crise ou une situation d'urgence ce même comité, ou une structure comparable, devrait être chargé de dresser le constat sous forme de bilan devant le Parlement.

Enfin, je voudrais vous rappeler notre opposition de principe à toute forme de censure. La liberté d'expression, vous le savez comme nous, est au fondement même des sociétés libres et démocratiques.

Pour terminer, je voudrais reprendre des propos tenus en 1917 par un sénateur américain. Il affirmait alors que la première victime en temps de guerre, c'est la vérité. Ceci, à nos yeux, est toujours aussi vrai. L'histoire est là pour établir ou rétablir toute la vérité. La presse n'est que le reflet de l'histoire immédiate, son image instantanée, si vous voulez. En ce sens, la presse a un rôle tout aussi important à jouer dans la mesure où elle empêche le mensonge.

Je vous remercie de m'avoir écouté.

I will be glad to answer questions either in French or English, but before that I would like to turn to Don Newman.

Mr. Don Newman (Past President, Parliamentary Press Gallery): Thank you, Mr. Chairman. I am here not only because I am the past president of the Canadian Parliamentary Press Gallery, but also because I am one of the few in the Parliamentary Press Gallery who were here in October of 1970, the last time the War Measures Act was used in this country. A war was not declared when it was used.

I think the thing that bothers people in the Parliamentary Press Gallery to some degree, and particularly those of us who were here 17 years ago, is that the tone in the legislation tends to be very similar to that in the War Measures Act. It is that in times of national emergency, somehow the press is as much of a threat to freedom as whatever the apprehended insurrection at the time seems to be.

I will recount a brief story that happened the morning Pierre Laporte was killed. My recollection is that the War Measures Act was imposed on a Wednesday night and Thursday morning. It had been in effect for a couple of days. The House of Commons was debating its imposition and the debate was to continue until everyone who had wished to speak had indeed spoken. So the House was sitting on a Saturday, which is very unusual in itself.

• 1540

I was walking across in front of the Parliament Buildings by the Centre Block on a very nice October morning and I ran into a member of the Cabinet. We stopped to chat for a minute. He asked me what I thought of the War Measures Act, and I said that it was a pretty

[*Traduction*]

automatically held secret. In our opinion, the general public deserves to be kept informed throughout the crisis. It deserves it even more so after the crisis is over. In a state of crisis or emergency, that same committee, or some comparable structure, should be charged with drawing up a formal report or some sort of balance sheet to be presented to Parliament.

Finally, I would like to remind you that, as a matter of principle, we are opposed to any form of censorship. You know as well as we do that freedom of expression is the very foundation of any free and democractic society.

In conclusion, I would like to quote what an American senator said in 1917. He stated that the first victim in time of war is truth. In our opinion, that statement is still valid. History is there to establish or re-establish the whole truth. The press is only a reflection of our day to day history, a snapshot, if you will. In that way, the press does have quite an important role to play in preventing the circulation of lies.

Thank you for having listened.

Je serai heureux de répondre à vos questions soit en français ou en anglais, mais avant cela, j'aimerais céder la parole à M. Don Newman.

M. Don Newman (ancien président, Tribune de la presse): Merci, monsieur le président. Je me trouve ici non seulement parce que je suis l'ancien président de la Tribune de la presse, mais aussi parce que je suis l'un des rares de la Tribune qui se trouvait ici en octobre 1970, c'est-à-dire la dernière fois où la Loi sur les mesures de guerre a été invoquée chez nous. Or il n'existait aucun état de guerre à l'époque où cette loi fut invoquée.

Je crois que ce qui inquiète le plus les gens de la Tribune de la presse, et surtout ceux d'entre nous qui étaient ici il y a 17 ans déjà, c'est que le ton du projet de loi ressemble étrangement à celui de la Loi sur les mesures de guerre, ce qui revient à dire qu'en temps de crise nationale, la presse, on ne sait trop pourquoi, est une menace aussi sérieuse pour notre liberté que l'insurrection appréhendée du moment, quelle qu'elle soit.

Je vous raconte un petit incident qui m'est arrivé le matin où Pierre Laporte a été tué. Si mes souvenirs sont exacts, la Loi sur les mesures de guerre avait été imposée dans la nuit du mercredi au jeudi. Elle était en vigueur depuis quelques jours. La Chambre des communes était saisie de la question, et le débat devait se poursuivre jusqu'à ce que la liste des intervenants intéressés soit épuisée. La Chambre siégeait donc le samedi, ce qui est plutôt inusité en soi.

J'étais devant les édifices du Parlement près de l'Edifice du centre, un très beau matin d'octobre, quand je rencontrai un membre du Cabinet. Nous nous sommes arrêtés pour faire un brin de causette. Il m'a demandé ce que je pensais de la Loi sur les mesures de guerre et je lui

[*Text*]

heavy-duty piece of legislation, but that I presumed they thought they had good reasons for doing it. I added that I was glad but rather surprised in a way that they had not censored the press because certainly under the War Measures Act, they could if they wanted to. He said to me that they talked about that in Cabinet and they had to concede at the end that if they did, they would not know what the hell was going on.

I think the point of it, and thinking of the terrorist incidents or civil insurrections that have gone on between 1970 and today, the fact is that the media is not particularly an enemy of the civil authority. On more occasions than not, it is actually the ally or at least it performs a useful role.

It is true, if you think back to the October 1970 crisis, that the people who were depicted as terrorists at the time in fact communicated through the media. This is what this Cabinet Minister was saying to me; if they had in fact shut down the media, they would have lost their channel of communication.

I think that by and large we like to be thought of in the media, not in the political sense as being perhaps as responsible as politicians, but certainly in the civic sense as being every bit as responsible as people in public life and perhaps in some ways more so, since we are not as accountable in an ongoing way as other people are.

If you look in our brief we have filed with the clerk, we are more comfortable with wording not unlike that in the International Covenant on Civil and Political Rights, which this country, if I am not mistaken, espoused in 1976. It talks about how the press in times of public emergency should be regulated. We would hope that the bill you report back to the Commons would reflect that rather than the language found there now.

Thank you.

The Chairman: Thank you, Mr. Newman. Mr. Crofton has signified he would like to speak, followed by Mr. Jardine.

Mr. Crofton: Thank you. Welcome, gentlemen. Your representations are valuable. Mr. Newman made an observation just a moment ago. I think maybe it was a slip of the tongue, sir, but you said that members of the press tended to have a higher standard of civic behaviour because they were less accountable. I thought that is an interesting way to put it. If that is so, we should pursue that line of endeavour. I am sure it is not entirely what you meant, and I could not help remarking on it.

You made the observation that the first victim in war is truth, or tends to be. I accept the premise that in the vast majority of cases the media do indeed behave very

[*Translation*]

répliquai que c'était une loi un peu massue, mais qu'il croyait probablement avoir de bonnes raisons pour en proposer l'application. J'ajoutai que j'étais heureux, mais surpris, d'une certaine façon, qu'ils n'aient pas décidé de museler la presse parce qu'ils pouvaient certainement le faire en vertu de cette même Loi sur les mesures de guerre, s'ils le désiraient. Il m'a répondu qu'il en avait été question au Cabinet et qu'ils avaient bien dû admettre, à la fin, que s'ils imposaient une certaine censure alors ils n'auraient plus la moindre idée de ce qui se passait dans le pays.

Si l'on pense à tous les incidents terroristes ou à toutes les insurrections civiles qui ont eu lieu depuis 1970 jusqu'à ce jour, je crois bien qu'il faut en conclure que la presse écrite, parlée ou électronique n'est pas réellement l'ennemi des autorités civiles. En plus d'une occasion, elle s'est révélée une alliée ou a au moins joué un rôle utile.

Pour en revenir à la crise d'octobre 1970, n'oublions pas que les gens dont on disait qu'ils étaient des terroristes à l'époque se servaient des médias pour communiquer leurs messages. C'est de cela dont m'entretenait le ministre d'alors; si le conseil avait décidé de museler carrément la presse, il n'y aurait plus eu de voie de communication.

En gros, je crois que dans les médias nous nous considérons comme investis d'une certaine responsabilité civique, pas dans le même sens que les politiciens, mais au moins autant qu'eux, et peut-être même plus, en ce sens que nous ne sommes pas tenus de rendre continuellement des comptes.

Si vous jetez un coup d'oeil au mémoire que nous avons déposé auprès du greffier, vous constaterez que nous préférons un texte qui ne se démarque pas de celui du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, adopté si je ne m'abuse, par le Canada en 1976. On y décrit comment la presse peut être réglementée en cas de situation de crise nationale. Nous osons espérer que le projet de loi que vous renverrez à la Chambre y ressemblera beaucoup plus pour le moment.

Merci.

Le président: Merci, monsieur Newman. M. Crofton m'a signalé qu'il aimerait prendre la parole; il sera suivi de M. Jardine.

M. Crofton: Merci. Bienvenue, messieurs. Vos observations nous sont très utiles. M. Newman en a d'ailleurs fait une intéressante il y a quelques instants. Je crois que vous avez peut-être fait un lapsus, si je comprends bien, monsieur, mais vous avez dit que les journalistes avaient un sens civique plus élevé parce qu'ils étaient moins comptables de leurs gestes. Cela m'a semblé une façon intéressante de dire les choses. Si c'est le cas, il faudrait peut-être fouiller cette question un peu plus. Je suis sûr que ce n'est peut-être pas tout à fait ce que vous vouliez dire; je me suis donc permis cette remarque.

Vous avez dit que la première victime de la guerre, c'est la vérité, ou du moins qu'elle risque de l'être. J'accepte la prémisse selon laquelle dans la vaste majorité

[*Texte*]

responsibly. However, being an imperfect world, there are some whose actions cause anxiety. We have seen it a time or two perhaps when there has been some terrorist activity where the capacity of the authorities to deal with the situation has perhaps been undermined by the zeal of some individual to get something on camera.

I think any government in attempting to introduce some legislation on how to deal with these circumstances perhaps needs some capacity to put a media blanket or a communication blanket over certain events. Certainly in a war situation there is certain information about one's own incompetence or incapacity you really do not want to divulge to the enemy. That is really not terribly helpful in the scheme of things.

Not being a lawyer, I am not entirely sure how one can phrase legislation that can provide some reasonable constraints and yet, to the maximum degree possible, allow the media to do their very essential role in providing everybody with information they need with which to act.

Mr. Newman: May I respond to part of that? Being argumentative is not my role nor my nature, as you well know, sir. I do not think anything the media does is reviewed in private. This bill would permit public officials to act and then have their actions reviewed in private subsequently. Only if the committee decided it might want to make it public, it would.

• 1545

I would remind you that when the present leader of the opposition was the Minister of Justice in 1970, he implied that at some point we would all understand why the War Measures Act was imposed. When that gentleman became Prime Minister, 13 years later, I believe the first question he received was why the War Measures Act was imposed. He did not tell us; you and I do not know.

I am not saying people have any higher morality. I am just saying that it is possible for people in public life to structure laws—this appears to us to be one of them—in which their accountability is not as great as ours would be. People in our business know whether it is in terms of being liable or just looking wrong. We do not like to do it in our business because voracity is essentially our main stock in trade.

We cannot pass bills where we are privately reviewed. That was my point, but I am not here to be argumentative. A time of declared war is a situation different from a perceived civil unrest or what was called an apprehended insurrection and turned out to be perhaps 10 or 12 people. That is my point.

[*Traduction*]

des cas, les journalistes se comportent de façon très responsable, en effet. Nous vivons cependant dans un monde imparfait, et il y en a dont les gestes créent certains ennuis. Nous avons quelquefois constaté, lors d'actes de terrorisme, qu'un journaliste a pu créer certains problèmes aux autorités dans sa hâte de tourner un petit bout de film.

À mon avis, tout gouvernement qui tente d'adopter une loi traitant de ce genre de cas dans de telles circonstances doit peut-être prévoir la possibilité de museler la presse ou d'interdire les communications. En temps de guerre, il y a certains renseignements concernant sa propre incompétence ou ses propres faiblesses qu'on ne veut surtout pas divulguer à l'ennemi de peur de se nuire outre mesure.

N'étant pas moi-même avocat, je ne vois pas vraiment comment on pourrait libeller une loi de façon à y prévoir des restrictions raisonnables tout en permettant aux journalistes, dans toute la mesure du possible, de jouer ce rôle essentiel qui est le leur, c'est-à-dire fournir à tous les renseignements dont ils ont besoin pour agir.

M. Newman: Puis-je vous offrir une réponse partielle? De par ma nature, comme vous le savez, je ne suis guère enclin à la contestation, monsieur. Je ne crois pas que les faits et gestes des médias soient étudiés à huis clos. Ce projet de loi permettrait à nos politiciens d'agir, mais leurs gestes ne seraient revus qu'en privé et après coup. Les choses seraient divulguées seulement si le comité en décidait ainsi.

J'aimerais vous rappeler que, quand le chef actuel de l'opposition était ministre de la Justice, en 1970, il nous a laissé comprendre qu'un jour nous comprendrions tous pourquoi on avait imposé la Loi sur les mesures de guerre. Quand ce monsieur est devenu premier ministre 13 ans plus tard, la première question qu'on lui a posée portait justement sur la raison des mesures de guerre. Il ne nous l'a jamais dit, et ni vous ni moi n'en savons plus qu'à l'époque.

Je ne dis pas que certains ont une moralité plus élevée que d'autres. Je dis tout simplement qu'il peut arriver que des politiciens conçoivent des lois—et celle-ci semble en être une—leur permettant de ne pas répondre de leurs faits et gestes comme nous-mêmes le ferions. Les gens qui exercent notre métier savent ce que la responsabilité veut dire et ce qu'est une situation fausse. Nous ne voulons pas tomber dans ce travers, car la responsabilité est précisément notre affaire.

Nous ne pouvons pas adopter des projets de loi portant que notre travail sera examiné à huis clos. Voilà ce que je veux dire, mais je ne veux pas être négatif. En temps de guerre, la situation est fort différente de ce qu'elle est en temps de crise civile perçue ou, comme on a dit à l'époque, d'insurrection appréhendée—en fait il s'agissait de 10 ou 12 personnes seulement. Voilà ce que je veux dire.

[*Text*]

M. Roland Gaudet (secrétaire, Tribune de la presse): On n'est pas ici pour répondre d'un comportement raisonnable au nom de la presse, ni pour contester le contrôle éventuel des médias en temps de guerre. On demande simplement, si un tel contrôle était absolument essentiel, qu'il soit limité à la stricte mesure que la situation exige; c'est-à-dire le langage du traité que le Canada a signé, en 1976. Si notre proposition demandant que ce langage soit adopté dans le projet de loi C-77 était acceptée, ce serait la première loi canadienne qui en ferait état. Je pense que depuis le 19 mai 1976, date d'entrée en vigueur de ce projet de loi, les lois canadiennes n'ont pas été changées en fonction de ce traité international.

Dans la stricte mesure où la situation l'exige, s'il faut des contrôles, ce serait notre critère. C'est vraiment tout ce qu'on demande en plus d'un compte rendu approprié des autorités parlementaires, du comité parlementaire, ce comité de révision dont il est question dans la loi. C'est l'essentiel de nos propositions.

Mr. Crampont: As you can see on page 3 of our presentation, we recommend that the parliamentary committee review the exercise of powers in the performance duties and functions pursuant to the declaration of an emergency. We want some kind of committee or something comparable to assess the situation and, being before of Parliament, it would be public. The government has to be accountable for the measures it will take.

On page 3 we recommend changing the word "may" to "shall" because we feel that "may" is a bit. . . It refers to subclause 60.(1), which says:

> The exercise of powers and the performance of duties and functions pursuant to a declaration of an emergency shall be reviewed by such committee of the House of Commons, of the Senate or of both Houses of Parliament as may be designated or established for that purpose.

We feel it should be designated.

Mr. Crofton: Mr. Chairman, some of the other witnesses who have come before us have made two recommendations. One is that the 90-day or the 365-day references are far too lengthy, that Parliament should be reviewing any actions instituted much more quickly than that, and, rather than the one-time window to discuss specific clauses or actions, they should indeed be available for discussion on frequent occasions as well, which I think might in part address the concerns you voiced, whether publicity has been tuned down or opened up. There is at least a regular and frequent review of it, so that, given the varying circumstances, appropriate adjustments could be made.

• 1550

Mr. Gaudet: This is why in subclause 60.(3) we actually recommend that secrecy not necessarily be the guideline forever for this committee. If it were only secret to the extent there is a legitimate reason for them to be secret,

[*Translation*]

Mr. Roland Gaudet (Secretary, Parliamentary Press Gallery): We are not here to talk about reasonable measures imposed on the press nor to protest any sort of monitoring of media in time of war. We are simply asking that if such monitoring was absolutely essential that it be strictly held to what the situation calls for, in other words, to the language of the treaty signed by Canada in 1976. If our proposal requesting that language be adopted in Bill C-77 were to be accepted, it would be the first piece of Canadian legislation where this sort of thing is recognized. I think that since May, 1976, the date when this bill came into effect, Canadian legislation has not been changed in accordance with this international treaty.

Insofar as the situation requires it, if monitoring is needed, that would be our criterion. That is really all we are asking for besides an appropriate report by parliamentarian authorities, the parliamentary committee, that review committee that is mentioned in the legislation. That is the essence of our proposals.

M. Crampont: Comme vous pouvez le voir à la page 3 de notre mémoire, nous recommandons que le comité parlementaire soit chargé d'examiner l'exercice des attributions découlant d'une déclaration de situation de crise. Il faudrait un comité ou quelque chose de ce genre pour évaluer la situation et, puisque c'est présenté au Parlement, ce serait public. Le gouvernement doit être comptable des mesures qu'il prend.

À la page 3, nous recommandons d'ajouter la formule «qui doit être». . . Cela se rapporte au paragraphe 60.(1) qui dit:

> L'exercice des attributions découlant d'une déclaration de situation de crise est examiné par le comité—de la Chambre des communes, du Sénat ou mixte—désigné ou constitué à cette fin.

Nous croyons qu'il devrait être désigné.

M. Crofton: Monsieur le président, certains autres témoins qui sont venus, devant nous ont fait deux recommandations. Le délai de 90 jours ou de 365 jours que prévoit la loi est beaucoup trop long, le Parlement devrait étudier les mesures prises beaucoup plus rapidement que cela et, au lieu de laisser une seule occasion d'examiner les dispositions de la loi ou les mesures prises, il faudrait pouvoir le faire régulièrement. Cela remédierait, en partie, aux problèmes que vous soulevez, qu'il y ait eu ou non une certaine censure. Il faudrait se livrer à une révision régulière afin qu'il soit possible de prendre des mesures correctives en fonction des circonstances.

M. Gaudet: C'est pourquoi, en ce qui concerne le paragraphe 60.(3), nous recommandons de ne pas nécessairement imposer le secret à ce comité. Si ses délibérations sont secrètes uniquement lorsque des raisons

[*Texte*]

then we could have access to them, and they could report to the House or be available for comments throughout the event and after the fact.

The Chairman: Surely classifications are hard frequently to determine. They are very keen on this in the military, and I used to joke and ask my superior whether this secret is from the Russians or the Germans or from the opposition in Parliament. Maybe it will be the same thing.

An hon. member: Maybe just the media.

Mr. Blackburn (Brant): I am happy we have representatives of the media here today, because it seems to me that any democratic government, such as ours, particularly in the western world, since the Vietnam war, is going to have extreme difficulties in trying to keep news or information from the media in times of national emergency, whether it is a war, an internal emergency or a public welfare emergency. I do not know just how far the language in this bill will go, and how well it will hold.

Regardless of what the Department of State and the Pentagon attempted in the Vietnam war, it seems to me the cameras were there day in and day out. We got the news covering that war in our living rooms at 6 p.m., night after night, sometimes ahead of the military, I understand, certainly ahead of the military in Vietnam. The same thing holds true for internal emergencies within the United States today.

We also have a second example, in recent years, of where the media were controlled, and that is the Falklands War. They in fact sailed in the same ships as the military, and were given hand-outs. The British government was severely criticized, not only by the British media, but by all the others involved.

If memory serves me correctly, there were some American journalists who found greater access to information of a newsworthy nature by being associated in that war with the military dictatorship in Argentina than was forthcoming from the British, a democracy on the other side. We are not yet quite sure which side won in that war.

It nonetheless does pose very, very serious problems for any government. After Vietnam, how do we keep the television cameras away from an insurrection? How do we keep them away from Canada's participation in some offshore battle?

We will get specific here: on page 3 of the bill, Orders and Regulations, paragraph 6.(1)(a), the regulation or prohibition of travel to, from or within any specified area. That is under a public welfare. That is not public order, or an international or a war emergency. That is a chemical spill in Mississauga.

I put the question to all three: How would you react if, under this bill, the government had the authority to order

[*Traduction*]

légitimes le justifient, le comité pourrait faire rapport à la Chambre ou fournir des explications pendant les évènements et après coup.

Le président: Il est souvent difficile de cataloguer les renseignements secrets. Les militaires sont très forts là-dessus. Pour plaisanter, je demandais à mon supérieur si le secret venait des russes, des allemands ou de l'opposition parlementaire. Ce sera peut-être la même chose.

Une voix: Ou peut-être simplement des médias.

M. Blackburn (Brant): Je me réjouis que nous ayons devant nous, aujourd'hui, des représentants des médias, car je pense qu'un gouvernement démocratique comme le nôtre, surtout dans le monde occidental, a énormément de difficulté à cacher des nouvelles ou des renseignements aux médias, depuis la guerre du Vietnam, lorsque survient une guerre, un état d'urgence ou un sinistre. J'ignore jusqu'où le projet de loi peut aller et dans quelles mesures il sera appliqué.

Malgré toutes les tentatives faites par le département d'État et le Pentagone, pendant la guerre du Vietnam, les caméras n'ont pas cessé de suivre les évènements. Nous avions des nouvelles du conflit tous les soirs à 6 heures, parfois avant les militaires et, en tout cas, avant les militaires stationnés au Vietnam. La situation est la même de nos jours lorsqu'un sinistre se produit aux États-Unis.

Nous avons également eu l'exemple, récemment, de la guerre des Malouines. Les journalistes sont allés sur place dans les mêmes navires que les militaires, lesquels ont distribué des feuillets d'information. Le gouvernement britannique a été sévèrement critiqué, non seulement par les médias britanniques, mais par tous les autres intéressés.

Si je me souviens bien, certains journalistes américains ont obtenu une meilleure source d'information auprès de la dictature militaire d'Argentine qu'auprès de la démocratie britannique. Nous ne savons pas encore trop bien qui a gagné cette guerre.

Quoi qu'il en soit, cela pose un problème extrêmement sérieux pour tout gouvernement, quel qu'il soit. Après le Vietnam, comment empêcher les caméras de télévision de filmer une émeute? Comment les empêcher de filmer la participation du Canada à un conflit à l'étranger?

Venons en à des dispositions précises: à la page 3 du projet de loi, sous le titre Décrets et règlements, l'alinéa 6.(1)a) règlemente ou interdit les déplacements dans certaines zones en cas de sinistre. Cela vaut non pas pour un état d'urgence, une situation de crise internationale ou un état de guerre, mais par exemple pour un déversement de produits chimiques à Mississauga.

Voici la question que je vous pose à tous les trois: comment réagiriez-vous si, en vertu de ce projet de loi, le

[*Text*]

all three of you out of that area or prohibit you from going into it?

Mr. Crampont: I think we have a recent example in Israel. We have all seen *les images de soldats israéliens battant des Palestiniens*. I think cameras were ordered out, but a camera was there. The role of the press is important in that case.

• 1555

Mr. Newman: I think we should draw a distinct difference between a war, a declaration of war, or a military adventure—which I find difficult to conceive our country's being involved in, since we have neither the materiel, the manpower, or the interest to prosecute such a thing—and a civil disaster or what is perceived to be a political insurrection beyond the bounds of legitimate political expression.

The Americans, by taking a page out of the British book in the Falklands, were able to invade Grenada by controlling the press. As that invasion has been reviewed over the years, the number of lives that were spent to free some medical students has come under some scrutiny in the United States. And some people are taking a second look at whether or not that was the best way to do it or whether or not it was a viable thing to do or whether it should have been done at all. I do not agree that it is impossible for the military to censor news coverage, particularly if they are doing it outside of the territory they are from. In other words, if you are having an invasion of some kind, you pretty well control access to it.

I would feel that this would be a gross invasion of the rights of Canadians under the Charter of Rights if the government were to keep the news media away from a chemical spill or something like that. I guess we are lucky in this country that off the top of our heads we cannot think of how that might happen. But clearly the news media exists only because in a democracy people want to know what is going on, whether it is in politics and in their government or just in their daily lives. That is our role. And any inhibition of it we feel strongly about.

Mr. Blackburn (Brant): So you are opposed to paragraph 6.(1)(a) on page 3. That was the point. I am not talking about insurrection. I am not talking about a war emergency or international emergency. Specifically 6.(1)(a) addresses a public welfare emergency. It could be a chemical spill in Mississauga. I must confess I have not given this bill a lot of thought; we have just started our deliberations. I think that would be unacceptable not only to the news media but also to the public.

Mr. Gaudet: I was going to respond to your question by saying I cannot conceive of any reason why anyone would want to impose this kind of restriction in a situation like a Mississauga spill. But we cannot think of every possible situation. Maybe if you stretch it very wide, you might

[*Translation*]

gouvernement avait le pouvoir de vous ordonner de sortir de ce secteur ou de vous interdire d'y pénétrer?

M. Crampont: Nous en avons eu récemment l'exemple en Israël. Nous avons tous vu les images de soldats israéliens battant des palestiniens. Je pense que les caméras avaient été interdites, mais il en restait une. La presse a un rôle important à jouer en pareil cas.

M. Newman: Nous devrions faire une distinction entre, d'un côté, une guerre, une déclaration de guerre ou une aventure militaire—aventure dans laquelle je vois mal notre pays s'embarquer, étant donné que nous n'avons ni le matériel ni les hommes nécessaires, et encore moins l'envie de le faire—et, de l'autre, un sinistre ou un désordre frisant l'insurrection et outrepassant le cadre de l'expression légitime d'une opinion politique.

S'inspirant de l'aventure britannique aux Malouines, les Américains ont pu envahir la Grenade en muselant la presse. Avec quelques années de recul, on s'est sérieusement demandé, aux États-Unis, s'il valait la peine de sacrifier autant de vies pour libérer quelques étudiants en médecine. Certaines personnes se demandent si l'on a eu raison d'agir ainsi ou non. Je ne suis pas d'accord avec vous pour dire que les militaires ne peuvent pas censurer l'information, surtout s'ils le font à l'extérieur du territoire où ils se trouvent. Autrement dit, si vous envisagez une invasion quelconque, vous êtes bien placés pour contrôler l'accès au territoire en question.

A mon avis, le gouvernement empièterait gravement sur les droits que la Charte des droits confère aux Canadiens en empêchant les médias de couvrir un déversement de produits chimiques ou autre désastre de ce genre. Heureusement, au Canada, ce genre d'éventualité paraît peu probable. Mais si les médias existent, c'est uniquement parce que, dans une démocratie, les gens veulent savoir ce qui se passe, que ce soit sur la scène politique ou dans leur vie quotidienne. Notre rôle est de les informer. Nous nous opposons énergiquement à tout ce qui pourrait nous en empêcher.

M. Blackburn (Brant): Par conséquent, vous vous opposez à l'alinéa 6.(1)a) à la page 3. Voilà où je voulais en venir. Je ne parle pas d'insurrection. Je ne parle pas d'un état de guerre ou d'une situation de crise internationale. L'alinéa 6.(1)a) porte sur les sinistres. Il pourrait s'agir d'une catastrophe comme le déversement de produits chimiques qui a eu lieu à Mississauga. Je dois avouer que je n'ai pas encore examiné ce projet de loi à fond; nous venons tout juste de commencer nos délibérations. Cela me paraît inacceptable non seulement pour les médias, mais également pour le public.

M. Gaudet: J'allais répondre à votre question en disant que je voyais mal pourquoi quelqu'un voudrait nous imposer ce genre de restrictions face à un sinistre comme un déversement à Mississauga. Mais il est difficile d'envisager toutes les circonstances possibles imaginables.

[*Texte*]

find a situation where there might be some inkling of a reason for doing that. What we are saying is that the government would be hard pressed to impose paragraph 6.(1)(a) if the law stipulated elsewhere that this kind of measure would be used only to the extent strictly required by the exigencies. This would put the authorities in a position of having to make the case that the situation really requires it, and not just that they think it is reasonably acceptable. They would have to show that it is strictly required by the situation.

Mr. Blackburn (Brant): Let us go to public meetings. They are banned under public order. Supposing a public meeting is held illegally. Knowing reporters as I do, you guys are going to be there just as fast as you can. That is your instinct. That is your profession. But by going there or standing outside or interviewing anybody who has participated in that illegal meeting, you are also committing a breach of the act when it becomes law. How do you feel about that?

Mr. Gaudet: We feel the same way we feel about all the basic rights in this Charter. We have looked at the International Covenant on Civil and Political Rights and I think they have come up with the very best solution to a situation like this. They have devised a pact where, in cases of emergencies, certain rules have to be applied. Under article 4 there is a series of all the basic rights that cannot be touched even in times of emergencies or war, such as the right to life, etc. They say:

> State Parties to the present Covenant may take measures derogating from their obligations under the present Covenant to the extent strictly required by the exigencies of the situation. . .

• 1600

I think this is the very best possible solution to this issue, for any case or any clause where there is a potential for certain rights to be derogated from. We are interested in freedom of the press, but it applies to all the other basic rights that might be denied in times of crisis.

Mr. Blackburn (Brant): Mr. Chairman, I was wondering if the committee could be supplied with copies of that covenant so we could use it during our deliberations.

The Chairman: Do you have one available?

Mr. Gaudet: Yes, I do.

The Chairman: Thank you very much. If you do not mind, we will get it copied.

Mr. Blackburn (Brant): Was that covenant drawn up by a group of journalists? Is it part of the United Nations' Charter?

Mr. Gaudet: Yes, it is a UN International Covenant of December 19, 1966, Canada's instrument of accession deposited May 19, 1976.

[*Traduction*]

Peut-être qu'en cherchant bien, vous trouverez une situation où l'on pourrait avoir des raisons pour le faire. En fait, le gouvernement pourrait difficilement imposer l'alinéa 6.(1)a) s'il était stipulé ailleurs dans la Loi que cette mesure ne doit être prise uniquement si les circonstances l'exigent absolument. Les autorités devraient alors justifier ces mesures, au lieu de les imposer parce que cela leur semble suffisamment acceptable. Elles devraient prouver que les circonstances l'exigent absolument.

M. Blackburn (Brant): Venons-en à la question des assemblées publiques. La loi les interdit. Supposons qu'il y ait une assemblée publique illégale. Connaissant les journalistes comme je les connais, je sais que vous vous précipiterez là-bas. C'est un réflexe instinctif pour les membres de votre profession. Mais en allant là-bas, en restant à l'extérieur ou en interviewant un des participants à cette assemblée illégale, vous commettez une infraction à la loi. Qu'en pensez-vous?

M. Gaudet: Nous en pensons la même chose que pour tous les droits fondamentaux garantis dans la Charte. Nous avons examiné le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et nous estimons qu'il constitue la meilleure solution qu'il soit possible d'avoir dans ce genre de situations. Voilà un pacte qui impose certaines règles à appliquer en cas de situations de crise. L'article 4 énumère tous les droits fondamentaux auxquels on ne peut pas toucher, même en cas de guerre, comme le droit à la vie, et cetera. Les signataires du pacte s'engagent à ceci:

> Les États parties au présent pacte preuvent prendre dans la stricte mesure où la situation l'exige, des mesures dérogeant aux obligations prévues dans le présent pacte. . .

Il s'agit, selon moi, de la meilleure solution possible, en toutes circonstances, chaque fois que certains droits risquent d'être violés. Nous nous intéressons particulièrement à la liberté de la presse, mais cela s'applique à tous les autres droits fondamentaux qui peuvent être piétinés en période de crise.

M. Blackburn (Brant): Monsieur le président, pourrions-nous obtenir des exemplaires de ce pacte afin de pouvoir nous en servir?

Le président: En avez-vous un sous la main?

M. Gaudet: Oui.

Le président: Merci beaucoup. Si vous le voulez bien, nous allons le faire photocopier.

M. Blackburn (Brant): S'agit-il d'un pacte rédigé par un groupe de journalistes? Cela fait-il partie de la Charte des Nations unies?

M. Gaudet: Oui, il s'agit d'un pacte international des Nations unies datant du 19 décembre 1966 et auquel le Canada a adhéré le 19 mai 1976.

[*Text*]

Mr. Blackburn (Brant): Was the purpose of the covenant just to cover the media?

Mr. Gaudet: No, absolutely not.

Mr. Blackburn (Brant): These are civilian and political rights in times of emergency.

Mr. Hopkins: I would like to ask our witnesses if they are satisfied with the revision under Part III of the act. The Minister brought in an amendment, paragraph 28.(1)(b) to replace what are actually paragraphs 28.(1)(a) and 28.(1)(b), that:

> The control or regulation of any specified industry or service, including the use of equipment, facilities and inventory. . .

It is very wide-sweeping, and (b):

> The appropriation, control, forfeiture, use and disposition of property or services. . .

Do our witnesses consider paragraph 28.(1)(b) as covering their standards of good and responsible media coverage?

The amendment simply says:

> This shall not be exercised or performed for the purpose of censoring, supressing or controlling the publication or communication of any information, regardless of its form or characteristics.

Mr. Crampont: I think we have to say no. Requisition of the press would be a breach of the freedom of the press. It is unclear what "appropriation, control, forfeiture, use and disposition of property or services"means. It could be the press, subversive activities or organizations, etc.

On ne peut pas accepter que le gouvernement utilise un organe de presse à ses propres fins. Ce serait abuser de ses pouvoirs.

• 1605

Mr. Newman: We feel that to some degree it is situational, but that the protections contained in the international covenant, plus the guarantee of an open review, the findings of which are public, are probably the best guarantees in any given situation. What is unacceptable in a chemical spill may well be acceptable in the case of a bomber attack. It is very hard to say in theory whether a thing is acceptable or not. In an all-out war and invasion, quite a bit would be acceptable; in a chemical accident, very little would be acceptable. At least that would be my point of view, and I think my colleagues by and large in the gallery would agree.

We feel it is best protected by the requirements in the covenant and the guarantee that there is an open review of it, the findings of which were made public. That seems to have tighter controls on what a government may do. It

[*Translation*]

M. Blackburn (Brant): Ce pacte vise-t-il uniquement les médias?

M. Gaudet: Non, absolument pas.

M. Blackburn (Brant): Il couvre les droits civils et politiques en situation de crise.

M. Hopkins: Je voudrais demander à nos témoins s'ils sont satisfaits des amendements à la Partie III de la loi. Le ministre a présenté un amendement à l'alinéa 28.(1)b) pour remplacer les alinéas 28.(1)a) et 28.(1)b), qui sont ainsi libellés:

> Le contrôle ou la réglementation d'une industrie ou d'un service spécifié, y compris l'usage de matériel, d'installations et de stock. . .

C'est d'une portée très générale, et b):

> La réquisition, le contrôle, la confiscation et l'aliénation de biens ou de services ou leur usage. . .

Nos témoins considèrent-ils que l'alinéa 28.(1)b) leur permet de jouer leur rôle de journaliste comme ils estiment devoir le faire?

L'amendement dit simplement ceci:

> Ces décrets et règlements. . . ne peuvent servir à censurer, interdire ou contrôler la publication ou la communication de tout renseignement, indépendamment de sa forme ou de ses caractéristiques.

M. Crampont: Je pense que nous devons répondre par la négative. La réquisition de la presse constituerait une atteinte à la liberté de la presse. Nous ne voyons pas très bien ce que signifient «la réquisition, le contrôle, la confiscation et l'aliénation de biens ou de services». Cela pourrait s'appliquer aussi bien à la presse qu'à des activités ou organismes subversifs, et cetera.

We cannot let the government use the press for its own purposes. It would be a misuse of government powers.

M. Newman: Cela nous semble être, dans une large mesure, une question de circonstances, mais les garanties qu'offre le Pacte international, plus l'examen public dont les conclusions seront rendues publiques constituent sans doute les meilleures garanties que nous puissions avoir. Ce que nous jugeons inacceptable pour un déversement de produit chimique sera peut-être acceptable pour une attaque aérienne. Il est très difficile de dire, comme cela, dans le vide, si une chose est acceptable ou non. En cas de guerre et d'invasion, nous pourrions accepter beaucoup de choses, alors qu'en cas de déversement de produits chimiques, la situation serait très différente. C'est du moins ce que j'en pense, et mes collègues de la tribune de la presse partagent probablement mon point de vue.

À notre avis, le pacte et la garantie d'un examen public dont les conclusions seront rendues publiques, offrent la meilleure protection que nous puissions envisager. Cela permet de mieux contrôler les actes du gouvernement, et

[Texte]

also forces it to publicly justify what it has done. As a principle, that is what is the most important. Unless you wanted to describe an entire scenario, a lot of these things are quite difficult to tell whether they are acceptable.

Mr. Hopkins: I was another one who was here in 1970, and I recall very vividly the sudden silence. It was rather strange not to hear all those voices and those special reports. The other thing I think we have to consider is the other consequences of it. I walked into Parliament in the morning and saw some of my constituents from the Canadian Forces Base in Petawawa walking down the hallway with me under arms. That was cleared up before the day was over. It does strike you as clearly indicating how all-encompassing the War Measures Act really was.

This brings me to another question. Under the emergencies legislation, where you have crises or incidents broken down into regions, do you feel that this would tend to give the media more flexibility when you regionalize crises? They are not all-encompassing; it gives you a broader scope of reporting.

Mr. Newman: Unlike the War Measures Act, if it were imposed only in certain regions where the problem was perceived to be, clearly that would give. . . The reporting was not really limited in 1970; there was self-imposed limitation, but there were reports that police forces across the country used the War Measures Act for various purposes that had nothing to do with the apprehended insurrection in Quebec. So clearly, something that could be localized would be better than something that could not.

Mr. Hopkins: I think your main complaint about clauses of the bill is that it is too generalized. Under this type of legislation, it is very difficult to be specific because we cannot really predict the depth of each crisis. What would you consider to be reasonable grounds for a restriction? Do you take into consideration, for example, that freedom of speech is really based on democracy inself? Is there some area along the way where the media itself would take on the responsibility of limiting things it might say about an emergency on the basis it would be detrimental to controlling the situation?

• 1610

Mr. Newman: In the 27 years I have been in the business, my experience has been that the media does do this from time to time, but you cannot rely on that, and it varies from editor to editor and broadcaster to broadcaster.

Without wishing to sound like a broken record, I think the political leadership does have the responsibility, as the covenant says, for determining the extingencies of the situation and applying the measures to the extent they are required.

[Traduction]

l'oblige à justifier publiquement les mesures prises. C'est le principe, et c'est ce qui est important. À moins de décrire toute une série de circonstances, il est très difficile de dire si la plupart des mesures envisagées sont acceptables ou non.

M. Hopkins: Moi aussi, j'étais là en 1970 et je me souviens très bien du silence soudain qui a entouré les événements. Il était curieux de ne plus entendre de commentaires et de rapports spéciaux. Il y a d'autres conséquences dont il faut tenir compte. À mon arrivée au Parlement, le matin, j'ai vu certains de mes électeurs de la base des Forces canadiennes de Petawawa m'accompagner le long du couloir les armes à la main. Ils sont repartis avant la fin de la journée. Néanmoins, cela montre bien jusqu'où la Loi sur les mesures de guerre permettait d'aller.

Cela m'amène à une autre question. Pensez-vous que si la crise ou l'incident est circonscrit à une région donnée aux termes de la Loi sur les mesures d'urgence, les médias ont davantage de marge de manoeuvre? La situation de crise demeure régionale, ce qui vous laisse davantage de possibilités pour diffuser de l'information.

M. Newman: Contrairement à la Loi sur les mesures de guerre, si cette loi n'était imposée que dans certaines régions où il y a une situation de crise, cela donnerait certainement. . . La presse n'a pas vraiment été censurée en 1970; il y a eu une auto-censure, mais nous avons appris que les forces policières de diverses régions du pays invoquaient la Loi sur les mesures de guerre à des fins qui n'avaient rien à voir avec l'insurrection appréhendée au Québec. Par conséquent, il vaut mieux avoir une mesure dont l'application peut être circonscrite.

M. Hopkins: Si j'ai bien compris, vous reprochez surtout à ce projet de loi de contenir des dispositions trop vagues. Il est très difficile d'être précis étant donné que nous ne pouvons pas prédire la gravité de chaque situation de crise. Dans quelles circonstances des restrictions vous sembleraient-elles raisonnables? Tenez-vous compte du fait, par exemple, que la liberté d'expression est l'un des fondements de la démocratie? Les médias pourraient-ils exercer une certaine autocensure afin de ne pas diffuser d'informations qui pourraient empêcher les autorités de faire face à une situation d'urgence?

M. Newman: Depuis 27 ans que j'exerce le métier de journaliste, j'ai constaté que les médias pratiquaient parfois une autocensure, mais qu'on ne pouvait pas s'y fier, car cela dépendait du rédacteur en chef ou du radiodiffuseur.

Au risque de me répéter, je dirais que le pouvoir politique a, comme le dit le Pacte, la responsabilité d'établir les mesures qu'exige la situation et de les appliquer uniquement si elles sont indispensables.

[*Text*]

I think we are prepared to leave that to the judgment as long as the judgment is open to review and the findings of that review are in fact made public, because as you and I recall, at the time, in October 1970, there was a real sense of apprehended insurrection. To this day we really do not know very much about it. In retrospect it now appears to have been about, at the most, two dozen people behaving in a way that was unacceptable. But we really do not know that.

To finish my story about the Cabinet Minister, the argument at the time was, and I guess you could say we were fortunate to live in the kind of country where there was not the security coverage of people and the spying on the lives of our fellow Canadians, that the government really knew what was going on, and it had only this one Draconian law to impose, and at the time, quite frankly, most people supported that law.

Given all those circumstances, it has not been proven the government was wrong, but it has also not been justified, and I think after 17 years it might be nice to know, and in fact more than that, it is important to know.

Mr. Hopkins: In August 1914, when the—

Mr. Newman: I was not on the Hill then, sir. I am sorry. I have been here a long time, but not that long.

Mr. Hopkins: —War Measures bill was drawn up, it was really based on the British act of that day, both of which were brought in in the heat of pending war.

As journalists, now that we are not in the middle of apprehended insurrection or the coming on of war, in the sort of quietness of this historical period, what recommendations do you have that Parliament should be doing to assure that this bill will have written into it the rights and freedoms, bearing in mind the responsibility as well that any piece of legislation should have, if it is going to be responsible and if it is going to apply without some of the so-called Draconian measures and severe measures we were talking about?

Mr. Crampont: I would say that at least Parliament should be able to monitor the crisis, so that the government cannot act as they want, just around the crisis. When I say Parliament, it is by extension the public, and I feel it could be possible in most crises. Time of war is more difficult to assess. Generally speaking, Parliament and the public should have the way to know from time to time what the government is doing with the law.

Mr. Hopkins: Following up on Mr. Blackburn's question about your activities, and in today's skirmishes, if we do not want to call them little wars. . . There is 38-1, the old subsection 38-1, under Orders and Regulations War Emergency Act, Part IV, which was really covered or attempted to be covered by the new amendment to paragraph 28.(1)(b) that we mentioned awhile ago. You are obviously dissatisfied with subclause 28.(1), prior to the amendment. How does the new amendment cover

[*Translation*]

Nous sommes prêts à laisser au gouvernement le soin d'en juger, à la condition que son jugement fasse l'objet d'un examen et que les conclusions de cet examen soient rendues publiques. En effet, vous vous souviendrez qu'en octobre 1970 on redoutait sérieusement une insurrection. Nous ne savons toujours pas ce qu'il en était vraiment. Avec le recul, il semble que deux douzaines d'individus, au plus, aient eu un comportement inacceptable. Mais nous ne savons pas vraiment ce qu'il en était.

Pour terminer mon histoire au sujet du ministre, on a fait valoir alors, et nous pouvons nous réjouir de vivre dans un pays où nous n'espionnons pas nos concitoyens, que le gouvernement savait ce qui se passait et qu'il avait uniquement cette mesure draconnienne à imposer. Il faut d'ailleurs avouer qu'à l'époque la plupart des gens étaient en faveur de cette loi.

Nous n'avons pas eu la preuve que le gouvernement avait eu tort, mais ses actes n'ont toujours pas été justifiés, et je pense qu'au bout de 17 ans il serait important que toute la lumière soit faite sur cette affaire.

M. Hopkins: En août 1914, quand le. . .

M. Newman: Je regrette, mais je n'étais pas sur la Colline à cette époque. Je suis ici depuis longtemps, mais pas tant que cela.

M. Hopkins: . . . quand le projet de loi sur les mesures de guerre a été adopté, il se fondait sur la loi britannique de l'époque, et ces deux mesures ont été instaurées à la veille de la guerre mondiale.

Comme nous vivons actuellement une période paisible de notre histoire, sans insurrection ni guerre, quelles recommandations auriez-vous à faire, en tant que journaliste, pour que ce projet de loi préserve les droits et libertés, et puisse être appliqué sans imposer les mesures draconniennes dont nous avons parlé?

M. Crampont: Je dirais que le Parlement devrait pouvoir au moins surveiller l'évolution de la crise, afin que le gouvernement ne puisse pas agir à sa guise. Quand je dis le Parlement, je veux dire, par extension, le public, ce qui me paraît possible dans la plupart des situations de crise. Pour ce qui est des dispositions à prendre en temps de guerre, c'est plus difficile à évaluer. En général, le Parlement et le public devraient pouvoir savoir comment le gouvernement applique la loi.

M. Hopkins: Pour faire suite à la question que M. Blackburn vous a posée au sujet de vos activités, compte tenu des escarmouches, pour ne pas les qualifier de guerres, qui se produisent actuellement dans le monde. . . Nous avons l'ancien paragraphe 38-1 de la Partie IV de la Loi sur les mesures de guerre, qui se rapporte aux décrets et règlements et que le nouvel amendement à l'alinéa 28.(1)b) dont nous avons parlé tout à l'heure tente d'améliorer. De toute évidence, le paragraphe 28.(1) qui

[*Texte*]

subclause 28.(1) for you now? Do you have the same comments you had on the other one I mentioned a while ago?

• 1615

Mr. Gaudet: We were shuffling papers when you asked initially and I do not think we answered that question. Inasmuch as we require you to answer our questions, we should do the same for you, even though you have to ask it twice.

Mr. Hopkins: That would be a very innovative measure here.

Mr. Gaudet: I believe you were asking about the amendment to clause 28 which Mr. Beatty delivered a week ago, the powers under subclause 28.(1), which are massive—a long list of powers. The amendment states these shall not be exercised or performed for the purpose of censoring, suppressing or controlling the publication or communication of any information regardless of its form or characteristics.

I think we definitely have to answer yes to that question. We are very pleased with that. It certainly is nice to see it explicitly as an amendment to show this does constitute protection of the freedom of the press.

Mr. Hopkins: The reason I asked that was I thought there was a rather negative expression to it. But I guess it was because you did not realize which part I was zeroing-in on. Is that right?

Mr. Gaudet: We were shuffling papers.

Mr. Jardine: As we try to look forward, I guess we are all looking back to 1970 and it is one of those occasions we all remember where we were. What was that?

Mr. Hopkins: It was 1914.

Mr. Jardine: No, not that far back. Where were we in 1970? I was out of the country. I guess I was very pleased the media were not totally strangled, because where I was living at the time was hitting front page, and I was not all that proud to see it taking attention away from other things that were happening in the country I was living in.

However, what restrictions were imposed on you? I mentioned you had self-imposed reporting and I think you were making reference to the crisis period. Had the Minister met with the press gallery and said he would like you to exercise greater restraint or perhaps impose a black-out, how co-operative would the gallery have been on that?

Mr. Newman: My recollection was there were no restraints at all put on us and, in fact, the only thing the government did was order Radio Canada in Quebec to broadcast the manifesto of the FLQ as part of the negotiating process. Nobody in the media was particularly

[*Traduction*]

figurait dans le projet de loi avant l'amendement ne vous satisfait pas. Dans quelle mesure le jugez-vous acceptable, maintenant, sous sa forme modifiée? Avez-vous les mêmes critiques à formuler que pour l'autre disposition que j'ai mentionnée tout à l'heure?

M. Gaudet: Nous étions en train de brasser des papiers quand vous avez posé la question, et je ne pense pas que nous y ayons répondu. Comme nous vous demandons de répondre à nos questions, la moindre des choses est que nous en fassions autant, même si vous devez les poser deux fois.

M. Hopkins: Voilà qui serait une nouveauté.

M. Gaudet: Si j'ai bien compris, votre question portait sur l'amendement à l'article 28, que M. Beatty a proposé il y a huit jours. Le paragraphe 28.(1) confère toute une liste de pouvoirs. L'amendement porte que ces pouvoirs ne peuvent servir à censurer, interdire ou contrôler la publication ou la communication de tout renseignement indépendamment de sa forme ou de ses caractéristiques.

Nous devons certainement répondre à cette question par l'affirmative. Nous nous réjouissons vivement de cet amendement. Il protège explicitement la liberté de la presse.

M. Hopkins: Je vous ai posé la question parce que j'ai cru déceler une réaction négative de votre part. Sans doute n'aviez-vous pas compris de quelle partie je parlais. Est-ce exact?

M. Gaudet: Nous étions en train de brasser des papiers.

M. Jardine: Lorsque nous essayons d'envisager ce qui pourrait se produire, nous pensons tous aux événements de 1970 et nous nous souvenons tous de ce que nous faisions alors.

M. Hopkins: C'était en 1914.

M. Jardine: Non, ce n'est pas si loin. Où étions-nous en 1970? J'étais à l'étranger. J'étais très content que les médias ne soient pas complètement censurés, car le pays où je vivais faisait les manchettes des journaux, et je n'étais pas très fier de constater que ces événements détournaient l'attention des autres problèmes.

Quelles restrictions vous ont été imposées alors? Vous dites que vous avez pratiqué une auto-censure, en faisant allusion, je pense, à la période de cette crise. Si le ministre avait rencontré la tribune de la presse pour lui demander de faire preuve de modération ou s'il avait interdit la diffusion de toute information, dans quelles mesures vous seriez-vous montré coopératif?

M. Newman: Si je me souviens bien, aucune restriction ne nous a été imposée et, en fait, le gouvernement s'est contenté d'ordonner à Radio-Canada, à Québec, de diffuser le manifeste du FLQ dans le cadre des négociations. Personne, dans les rangs des médias n'avait

[*Text*]

interested in doing that, but the government made a decision it should be broadcast. It was not widely supported in the media and it was not widely supported by a lot of people at the time, either.

There were ongoing consultations within the gallery with people in the government, Cabinet Ministers, ministerial aides, certainly with some members of the media. There was effort to steer people one way and another, but there was no regulation imposed. In fact, the night Mr. Laporte's body was found, the House of Commons was sitting about 12.50 a.m., and we had word Mr. Trudeau was going to come from 24 Sussex and speak to the nation. In those days, there was no television in the House of Commons and there was no television in the foyer of the House of Commons.

The Commonwealth Room was in effect a TV studio, as you probably recall, Mr. Blackburn.

• 1620

Senator Romeo Leblanc was the press secretary to the Prime Minister at the time. He came down to the Commonwealth Room, where we were all packed in, and told us the Prime Minister would come in to make a statement in English and French and would not be taking any questions. Basically our business is asking questions. Trudeau came in and, sure enough, made a statement in English and French. When we tried to ask him questions, he left. He was out of the door in a flash. There was no stricture that could be imposed, although they could have done that. But there was ongoing negotiation or consultation with individuals in the gallery.

The thing to remember about the press gallery is that it has over 300 people. The gallery is essentially an association that takes care of housekeeping duties for its members. It has no power to enforce any kind of coverage guidelines other than those agreed upon with the Speaker in terms of the use of the buildings. If I agreed to do something, that does not mean that the other two would agree. If Roland agreed, Patrick and I might think that was his deal with Derek Blackburn, not ours. The gallery is not, as I know people in the House of Commons tend to think, a mad herd that runs around in a stampede. That is not the way it works.

I know that may be the most startling revelation of the week, but it is true.

Mr. Jardine: You indicated you did not want to argue and I do not want to argue with you either. I know when I am ahead. But you indicated that the—

Mr. Newman: Not by me, sir, never.

[*Translation*]

particulièrement envie de diffuser ce manifeste, mais le gouvernement a décidé qu'il fallait le faire. Cette décision n'a pas obtenu beaucoup d'appui parmi les journalistes ou parmi le public.

Il y a eu des consultations entre certains représentants des médias et les autorités gouvernementales, les ministres et leurs adjoints. On a essayé de mettre les gens au pas d'une façon ou d'une autre, mais aucune réglementation n'a été imposée. En fait, quand le corps de M. Laporte a été découvert dans la nuit, la Chambre des communes siégeait vers 12h50 quand nous avons entendu dire que M. Trudeau allait venir du 24 Sussex pour adresser un message à la nation. À l'époque, il n'y avait pas de caméras de télévision à la Chambre des communes ni dans le foyer de la Chambre des communes.

La salle du Commonwealth était, en fait, un studio de télévision, comme vous vous en souviendrez sans doute, monsieur Blackburn.

Le sénateur Romeo Leblanc était alors l'attaché de presse du premier Ministre. Il est venu dans la salle du Commonwealth où nous étions tous entassés pour nous annoncer que le premier Ministre ferait une déclaration en anglais et en français, mais qu'il ne répondrait à aucune question. En fait, notre rôle consiste à poser des questions. Trudeau est arrivé et, bien sûr, il a fait une déclaration en anglais et en français. Quand nous avons essayé de lui poser des questions, il est parti. Il a disparu en un clin d'oeil. Aucune restriction n'a été imposée, même si le gouvernement aurait pu le faire. Néanmoins, les autorités gouvernementales ont négocié avec les membres de la Tribune de la presse.

N'oubliez pas que la Tribune de la presse compte plus de 300 membres. En fait, il s'agit d'une association qui accomplit des tâches administratives pour ses membres. Elle n'a pas le pouvoir de faire appliquer des directives à l'exception de celles dont nous avons convenu avec le Président de la Chambre quant à l'utilisation des bâtiments. Si j'accepte de me soumettre à des restrictions, cela ne veut pas dire que mes deux autres collègues le feront. Si Roland accepte, Patrick et moi penserons peut-être qu'il est lié par l'entente qu'il a conclue avec Derek Blackburn, mais pas nous. Contrairement à ce que certains semblent croire, à la Chambre des communes, la Tribune de la presse n'est pas constituée d'une horde de journalistes tous prêts à suivre comme un troupeau de moutons. Ce n'est pas ainsi que cela fonctionne.

C'est peut-être la révélation la plus étonnante de la semaine, mais c'est vrai.

M. Jardine: Vous avez dit que vous ne vouliez pas discuter, et je ne voudrais pas discuter non plus avec vous. Je sais quand j'ai raison. Néanmoins, vous avez déclaré que. . .

M. Newman: Certainement pas moi, monsieur, jamais.

[*Texte*]

Mr. Jardine: —media is every bit as responsible as members, although perhaps you used the wrong example. I could question that in a number of ways.

Mr. Blackburn (Brant): That is not much of a compliment.

Mr. Jardine: Having said that the media are as responsible, I would go back to the question asked: If the Minister had asked for voluntary restraint to that mass number, how many would have co-operated? When you go back to the point of responsibility, even at the annual press Gallery dinner, supposedly totally secret and confidential, things leak out.

Mr. Newman: How many, I do not know, but probably quite a few would have co-operated. To guarantee that things were not going to be reported, the government of the day would have to use the act to guarantee that. That is why we say we would like the wording changed so that the situation is more clearly defined, and that there should be open review of it once it has been done. It seems to me that anything that limits the Canadian Charter of Rights and Freedoms should be subject to review. I think Mr. Crofton had a good point, that it should be reviewed as soon as possible.

You are really talking about two different things. When you talk about 1914 or 1970, I do not think most people have much problem with tough controls in time of war. Patrick made that point. There are things—1970 is the best example—that can happen within the country that can be perceived in different ways. Things could perhaps, perish the thought, be manipulated for political advantage or for any number of reasons. I think the domestic press is much more sensitive to that than it is to obvious situations when the country is either under attack or engaged in an ongoing situation that might involve a declaration of war. I do not think we should confuse the two.

Mr. Jardine: Is there anything from the British model that we can take a lesson from? From time to time we hear of either restraints being accepted by the media over there or their willingness not to report something that they perceive and the government perceives could be in the national interest, without invoking any War Measures Act. Do we have the same sort of thing in Canada?

Mr. Newman: Well, they have a very tough Official Secrets Act. That is what they use to threaten prosecution. In fact, in the global community I would question the value of that. The book *Spy Catcher*, which has been banned in Britain, has been read by everyone in Britain who wants to read it. It is on sale everywhere else in the world, including Canada. They have a different piece of legislation, the Official Secrets Act.

[*Traduction*]

M. Jardine: . . . les journalistes étaient des gens très conscients de leurs responsabilités même si vous n'avez peut-être pas cité un bon exemple. Je pourrais contester cela sur plusieurs plans.

M. Blackburn (Brant): Ce n'est pas un gros compliment.

M. Jardine: Quand vous avez dit que les journalistes étaient conscients de leurs responsabilités, j'en reviens à cette question: si le ministre vous avait demandé d'exercer une autocensure, combien d'entre vous auraient coopéré? Pour en revenir à votre sens des responsabilités, il y a des fuites, même au dîner annuel de la Tribune de la presse, qui, en principe, doit demeurer entièrement secret et confidentiel.

M. Newman: Je ne pourrais pas vous dire combien, mais il y en a sans doute un bon nombre qui auraient coopéré. Quant à garantir le secret, il faudrait que le gouvernement invoque la loi pour le garantir. C'est pourquoi nous voudrions que le libellé de la loi soit changé afin que les circonstances soient définies plus clairement et pour que cette décision soit examinée après coup. À mon avis, tout ce qui limite la Charte canadienne des droits et libertés doit faire l'objet d'un examen. M. Crofton a raison de dire qu'il faudrait que cet examen se fasse le plus tôt possible.

En fait, vous faites allusion à deux situations différentes. Quand vous parlez de 1914 ou 1970, la plupart des gens ne voient pas vraiment d'inconvénient à ce qu'un contrôle très strict soit imposé en temps de guerre. Patrick l'a souligné. Certains événements—1970 en est le meilleur exemple—peuvent être perçus de façon différente dans le pays. On pourrait se livrer à certaines manipulations dans un but politique ou pour diverses raisons. La presse nationale est beaucoup plus sensible à ce genre de choses qu'elle ne l'est lorsque le pays est attaqué ou engagé dans un conflit qui peut se solder par une déclaration de guerre. Il ne faudrait pas confondre ces deux types de circonstances.

M. Jardine: Pouvons-nous nous inspirer du modèle britannique? Nous entendons dire parfois que les médias acceptent certaines restrictions ou de s'imposer une autocensure dans l'intérêt national, sans que le gouvernement n'ait à invoquer la Loi sur les mesures de guerre. Avons-nous le même genre de choses au Canada?

M. Newman: Les Britanniques ont une Loi sur les secrets officiels qui est extrêmement stricte. Le gouvernement l'invoque pour menacer la presse de poursuites. En fait, je mets en doute la valeur de ce genre de mesure. Tous les Britanniques que cela intéressait ont lu le livre *Spy Catcher*, qui a été interdit en Grande-Bretagne. Il est en vente dans tous les autres pays du monde, y compris le Canada. Ils ont un projet de loi différent, la Loi sur les secrets officiels.

[*Text*]

• 1625

Mr. Jardine: From time to time there may be terrorist acts and the media seem to co-operate very quickly and do not report things when they feel they can best serve the national interest and national safety by not doing so. Do we have the same sense of co-operation or spirit here in this country, without having to invoke something?

Mr. Newman: I think so. Certainly when the Turkish embassy was under siege a couple of years ago there were things going on that we did not report because we knew the terrorists were inside listening to the radio and watching TV. We are not crazy people. You may think we are from the way Question Period is covered, but we are not—though I realize you only have my word for it.

Mr. Gaudet: In reply to your specific question, I am sure there would be daily briefings should there be an emergency, and we would all attend. If there were a situation that required silence and this was made very clear at a briefing, I am sure you would find a very high degree of co-operation.

There is no way to guarantee everybody will co-operate. We do not have caucuses and cannot control the media. The press gallery does not have that power. It needs an appeal to individual outlets. If at a briefing you expose the situation and explain why the information should be held back, I think you would find a high degree of co-operation.

Mr. Newman: In 1970 External Affairs did all the briefing on the crisis, and if you are holding a briefing you control the flow of information. In 1970 the terrorists or perceived terrorists were using the media to deliver their messages and negotiate positions throughout the entire event. That was the use of the media to the federal government. I am sure there were lots of things we were not told at the briefings; if you are holding the briefing, you are controlling the flow of information.

At the Turkish embassy we did not report at the time that we could see the police were getting in position and had snipers and so forth. I presume people looking out the window probably knew, but there was no point in telling that. Anybody outside the building could see it, but we were not clear what could be seen from inside so we did not put it on the air.

The Chairman: A comment about the security of caucuses: if you think the caucuses can be made secure, I am sure there are three parties that would like to hear from you.

[*Translation*]

M. Jardine: De temps en temps, il se peut que soient posés des gestes terroristes, et les médias semblent collaborer très rapidement et ne disent rien lorsqu'ils croient servir au mieux les intérêts et la sécurité de la nation en se taisant. Avons-nous le même sens de collaboration ou le même esprit ici, au Canada, sans que nous soyons obligés de recourir à une loi?

M. Newman: Je le crois. Il est sûr que lorsque l'ambassade turque a été assiégée il y a quelques années, il s'est passé bien des choses que nous n'avons pas rapportées parce que nous savions que les terroristes étaient à l'intérieur à écouter la radio et la télévision. Nous ne sommes pas fous. De la façon dont nous «couvrons» la période des questions, nous donnons peut-être l'impression de l'être, mais nous ne le sommes pas, quoi que je me rende bien compte qu'il vous faut accepter ma parole en la matière.

M. Gaudet: Pour répondre plus précisément à votre question, je suis sûr qu'il y aurait des séances quotidiennes d'information lors d'une situation d'urgence, et nous serions tous présents. S'il y avait une situation où il fallait garder le silence et qu'on nous le faisait comprendre très clairement lors de la séance d'information, je suis sûr que vous constateriez beaucoup de collaboration.

Il est impossible de garantir que tous collaboreront. Nous n'avons pas de caucus et ne pouvons contrôler les médias. La tribune de la presse n'a pas ce pouvoir. Il faut compter sur les individus. Si, lors de la séance d'information, vous décrivez la situation et expliquez pourquoi il ne faut pas divulguer les renseignements, je crois que vous constaterez beaucoup de collaboration de la part des gens impliqués.

M. Newman: En 1970, le ministère des Affaires extérieures s'est occupé de nous donner tous les renseignements sur la crise, et si vous donnez les renseignements, c'est vous qui contrôlez l'information. En 1970, les terroristes ou ceux qui étaient perçus comme tels se s'ont servi des médias pour faire passer leurs messages et négocier pendant toute la durée des évènements. Les médias étaient utiles au gouvernement fédéral. Je suis sûr qu'il y a bien des choses qu'on ne nous a pas dites lors des séances de renseignement; celui qui tient la séance de renseignement, contrôle l'information.

À l'ambassade turque, nous n'avons pas dit, à l'époque, que nous pouvions voir que la police se préparait et installait des francs-tireurs et ainsi de suite. J'imagine que les gens qui regardaient par la fenêtre le savaient, mais c'était inutile de le dire. Tout ceux qui étaient à l'extérieur de l'édifice pouvaient bien voir, mais nous ne savions pas au juste ce qu'on pouvait voir de l'intérieur; nous n'en avons donc rien dit sur les ondes.

Le président: Un petit mot concernant la discrétion en caucus: si vous croyez qu'on peut assurer la discrétion en caucus, je suis sûr que les députés des trois partis aimeraient vous consulter après la réunion.

[*Texte*]

Mr. Crofton: Re-reading, I was trying to see any particular place where the press was specifically singled out, where they were not allowed to go or were not allowed to be shown or told things. I could not find it so I think perhaps it was not there. There was an inference about the regulation or prohibition of travel to or from any specified area, and perhaps that was the general category to which you were referring.

We can all conjure up scenarios where people all want to go and watch a fire, but there are occasions when you have to restrict access, particularly given the geography. If you are trying to get emergency vehicles in, there might be a limited number of media allowed in at any given time, otherwise you can no longer deal with the emergency because of television cables and cameramen all over the place.

There should be a suggestion that for the public good and safety, there may be a need from time to time to restrict the normal flow of traffic either to or from. If some bacteria had accidentally been released, it might be necessary to confine people in a given area until they were medically checked out, rather than spread the plague all over the countryside.

• 1630

It is difficult—and not being a lawyer I am only probably slightly aware of the difficulties in trying to phrase these things—but when you frame a document, are you trying to suggest the appropriate scenarios inclusively or exclusively? This is where they got into difficulty with the original British North America Act. They tried to write things down as they knew them, and yet over time if they were not written down, they were offside altogether. It was not inclusive, it was exclusive.

Therefore, I do not quite know how you draft these things in a reasonable way for reasonable control, given the fact that when an emergency comes along you never have all the facts. The government of the moment is attempting to be seen to be taking sufficient action, not only to control the situation but to restore some public confidence. So it is very difficult to figure out what words to use. As I say, I do not think there is anything in there trying to suggest that the press should in any way be restricted from prudent and proper reporting.

In wartime, was there not such a thing as a press council, some sort of umbrella organization, some representatives of the major media? I should think it is very difficult for government to try to deal with all of the media in the moment of crisis. Some mechanism has to be put in place so that you gentlemen, in turn, could convey information or circumstance to others within your

[*Traduction*]

M. Crofton: En relisant, j'essayais de trouver un endroit où l'on signalait nommément la presse, c'est-à-dire un endroit où elle n'aurait pas le droit d'aller ou des choses qu'elle n'aurait pas le droit de dire. Je n'ai rien trouvé, alors il n'y avait peut-être rien à ce propos. On a dit quelque chose à propos d'une interdiction de voyager à partir d'un endroit donné ou à destination d'une région précise. C'est peut-être de cela qu'il s'agissait.

Nous pouvons tous imaginer un énorme incendie auquel tous veulent accourir pour le voir, mais il y a des occasions où il vous faut restreindre l'accès au lieu, surtout en fonction du site. Si vous essayez de faire avancer les véhicules d'urgence, peut-être voudrait-on limiter le nombre de journalistes, à un moment donné, sinon il pourrait être impossible de s'occuper du sinistre en question parce qu'il y a trop de câbles de télévision et de caméramen et, que sais-je encore, un peu partout.

On devrait peut-être proposer que pour le bien public et la sécurité du public ou puisse restreindre de temps en temps la circulation. Si une certaine bactérie s'était échappée dans une zone donnée, peut-être faudrait-il empêcher les gens de circuler avant qu'ils n'aient fait l'objet d'un examen médical, tout simplement pour ne pas communiquer la maladie à tout le pays.

C'est très difficile, et puisque je ne suis pas avocat, je ne suis peut-être au fait de tous les détails et des difficultés qu'il y a à libeller ce genre de choses, mais lorsqu'on rédige un document, essaie-t-on de proposer des scénarios appropriés en incluant tous les cas possibles, ou en excluant les autres? C'est là où ils ont eu des problèmes, à l'origine, avec le premier Acte de l'Amérique du nord britannique. Les gens ont essayé de rédiger les choses telles qu'ils les connaissaient, mais, avec le temps, si les choses n'étaient pas écrites nommément. elles disparaissaient. Le document n'était pas inclusif, mais exclusif.

Donc, je ne comprends pas tout à fait comment on libelle ces choses de façon raisonnable pour avoir un contrôle raisonnable, puisque, lorsqu'arrive une crise, on n'a jamais tous les faits à portée de la main. Le gouvernement du jour essaie de poser les gestes appropriés et suffisants, non seulement pour contrôler la situation, mais pour rétablir la confiance du public. C'est donc très difficile d'essayer de comprendre ce que veulent dire les mots. Comme je l'ai dit, je ne crois pas qu'il y ait là quoi que ce soit qui nous amène à penser qu'il serait interdit à la presse de faire son travail prudemment et adéquatement.

Pendant la guerre, n'y avait-il pas une sorte de Tribune de la presse, une sorte d'organisme parapluie, des représentants des grands médias? Il me semble qu'il serait très difficile au gouvernement d'essayer de parlementer avec tous les représentants de tous les médias en temps de crise. Il faut prévoir un certain mécanisme pour que vous, à votre tour, puissiez transmettre soit des renseignements,

[*Text*]

own. . . What was done then? Is there any guidance we could use here?

Mr. Newman: I think, by and large, and I do not go back quite that far either in terms of reporting, but it seems to me that in times of war, the censorship is essentially done right on the battlefield. The reports—and the same in the Falklands—the access is controlled, first of all, so that reporters cannot go and report or photograph things that the military decides are not in their interests or the national interest to have reported. Secondly, when the stories are transmitted, they are usually vetted, so when they arrive in Canada they have already been censored. What you are essentially getting is the approved version. My recollection is that in the Falklands, the stories—the television stories, particularly—went to the central telephone office in London; they had to be approved there and then they were fed on to the various television networks. That is the way it was done. I think in times of war—and fortunately we have not had one on our own soil, so I am not quite sure—even from battlefield zones the censoring is done up front rather than at the back end.

Mr. Blackburn (Brant): It is my understanding that journalists guard very jealously their certain possessions—notes and notebooks, tapes and tape recordings, depending on what part of the media they are associated with—and also the confidentiality of their sources.

Let us assume there is a public emergency and you have run down a story on hoarding, which has been used as an example or a reason for the search and seizure of clauses in this bill. Under the terms of this bill, as amended by the Minister, the government would still have the right without warrant to enter upon your premises, your office, or your person and remove any physical evidence that might be available with respect to that story, published or unpublished, if they felt you had information they wanted. I am not necessarily talking about a war. Again, I would like to know how you would react to paragraph 28.(1)(d). I base my question on that clause. It could be a chemical spill, an earthquake, a raging forest fire in a community.

Mr. Newman: Does anybody want to have a go at that?

Mr. Blackburn (Brant): It could be paragraph 28.(1)(c).

Mr. Gaudet: It could be paragraph 28.(1)(b) as well.

Mr. Blackburn (Brant): I am sorry. You do not have the amended version.

• 1635

Mr. Gaudet: We have only one.

[*Translation*]

soit d'autres éléments d'information à d'autres au sein de vos propres. . . Qu'est-ce qu'on faisait alors? Y a-t-il quelque chose dont on pourrait s'inspirer?

M. Newman: En gros, et je n'étais pas vraiment présent à l'époque, mais il me semble qu'en temps de guerre, la censure se fait sur le champ de bataille même. Les rapports, et c'était la même chose pour les Malouines, l'accès est contrôlé, tout d'abord, de façon à ce que les journalistes ne puissent pas aller faire de reportage ou prendre de photographie de choses dont les militaires ont décidé qu'il vaudrait mieux ne pas parler, soit dans leurs intérêts, soit dans l'intérêt de la nation. Deuxièmement, lorsque les reportages sont transmis, ils ont été approuvés, ce qui signifie qu'en arrivant au Canada, la censure a déjà joué son rôle. Essentiellement, ce que vous obtenez, c'est la version approuvée. Si ma mémoire est bonne, pour les Malouines, les reportages, surtout les reportages-télé, étaient acheminés à la centrale téléphonique à Londres; là, on devait les approuver avant qu'ils ne soient transmis aux divers réseaux de télévision. Voilà comment on a fait. Je crois qu'en temps de guerre, et heureusement cela n'est jamais arrivé sur notre propre territoire, alors je ne suis pas exactement sûr, mais la censure s'exerce sur le champ de bataille même et se fait là plutôt qu'à l'arrière des lignes.

M. Blackburn (Brant): Il me semble que les journalistes gardent très jalousement leurs affaires: notes, carnets de notes, cassettes, magnétocassettes et ainsi de suite, selon le média qui est le leur et ils protègent aussi la confidentialité des sources.

Supposons qu'il y ait un sinistre et que vous ayez découvert quelqu'un qui stocke des vivres, exemple dont on s'est servi pour les articles concernant la perquisition dans le présent projet de loi. En vertu des dispositions énoncées, telles que modifiées par le ministre, le gouvernement aurait toujours le droit, sans mandat, d'entrer dans votre demeure ou votre bureau ou même de fouiller votre personne et de saisir toute preuve disponible concernant cette histoire, publiée ou pas, s'il croyait que vous avez les renseignements qu'il voulait. Je ne parle pas nécessairement de quelque chose qui se passe en temps de guerre. Encore une fois, j'aimerais savoir quelle serait votre réaction à l'alinéa 28.(1)d). Ma question porte là-dessus. Il pourrait s'agir du déversement d'un produit chimique,d'un tremblement de terre, d'un incendie de forêt menaçant une collectivité quelconque.

M. Newman: Quelqu'un veut essayer de répondre?

M. Blackburn (Brant): Ce pourrait être l'alinéa 28.(1)c).

M. Gaudet: Il pourrait aussi s'agir de l'alinéa 28.(1)b).

M. Blackburn (Brant): Désolé. Vous n'avez pas la version modifiée.

M. Gaudet: Nous n'en avions qu'un.

[*Texte*]

Mr. Newman: Your basic premise is correct. Journalists take the view that they are responsible and have to defend either legally or in any other way the material they publish or broadcast, and that the material they use in their research is their own private possession. You are right. I would certainly be offended by that, particularly in something that I did not think—I guess I would be imposing my own judgment—was threatening to the security of the country.

Mr. Gaudet: I would hope that the amendment to paragraph 28.(1)(b), which I quoted earlier, would be sufficient guarantee that our notes would not be taken, our film would not be seized, and our tapes would not be removed, because that would be censoring, suppressing or controlling the publication or communication of information. I should hope that this would be precluded by the amendment.

Mr. Blackburn (Brant): I do not think it is entirely clear at this point, although I will not argue the point right now, under the clauses on search and seizure. That is a matter the committee will have to take up.

My other question may not be a fair question, in the sense that you may not have the background with which to answer it. I am wondering if any or all of you have had experience practising your profession in the United States. If you have, in your general opinion do you think this kind of legislation would be acceptable to the Washington press gallery?

Mr. Newman: I worked in Washington for seven years and the answer, off the top of my head, is no, it would not be.

Mr. Blackburn (Brant): Mike Wallace would not go for it.

Mr. Newman: There is a whole different premise. Think back to, say, the Pentagon Papers, where a cessation of publication has to be proved in court. It has to be stopped in court. It cannot be stopped by the imposition of an act by the government. A judge has to stop it.

Mr. Blackburn (Brant): In fact, in the United States, the government cannot pass any laws affecting—

Mr. Newman: The first amendment.

Mr. Blackburn (Brant): —the first amendment, which has come to mean freedom of the press.

Mr. Newman: That is right. To go back to your first question: the police, although they will try to get a warrant to do it, now will come and look particularly for a videotape, or a film of news events that has not been aired, if they want to see something in it. That is basically and generally resisted. If it has not been put on the air—I am trying to think of the last time. It happened in Edmonton a few years ago. I cannot remember; I think maybe it was a Sikh demonstration or something like that. It is not unheard of for the police, anyway, to try to obtain material that has not been broadcast. Quite

[*Traduction*]

M. Newman: Votre hypothèse est fondamentalement juste. Les journalistes estiment qu'ils sont responsables devant la loi, et autrement, de ce qu'ils publient ou diffusent, et que la documentation dont ils se servent pour leurs recherches leur appartient. Vous avez raison. Pour ma part, je serais certainement indigné, et je ferai certainement valoir mon propre jugement, si on me demandait quelque chose que je considérerais ne pas être matière à menacer la sécurité du pays.

M. Gaudet: J'ose espérer que l'amendement à l'alinéa 28.(1)b), que j'ai cité tout à l'heure, offrirait des garanties suffisantes pour que nos notes ne soient pas saisies, nos films et nos rubans non plus, parce que cela équivaudrait à une censure, à la suppression ou au contrôle de la publication de la communication de renseignement. J'espère que cela pourrait être empêché grâce à l'amendement.

M. Blackburn (Brant): Je ne pense pas que les choses soient très nettes à cet égard, mais je choisis de ne pas en discuter maintenant, à propos des articles sur les fouilles et les saisies. Il faudra que les membres du Comité y réfléchissent.

La question que je vais vous poser n'est peut-être pas de bonne guerre, car vous n'avez peut-être pas l'expérience voulue. Je me demandais si quelqu'un parmi vous avait déjà exercé aux États-Unis. Dans l'affirmative, selon vous pensez-vous que ce genre de loi serait acceptable à la Tribune de la presse de Washington?

M. Newman: J'ai travaillé sept ans à Washington, et je vous dirai tout de suite que non.

M. Blackburn (Brant): Mike Wallace ne l'accepterait pas, n'est-ce pas?

M. Newman: La situation là-bas est très différente. Prenez, par exemple, le cas des papiers du Pentagone, où un arrêt de publication doit être ordonné par le tribunal. Le gouvernement ne peut pas lui-même imposer cet arrêt. Il faut que ce soit un juge.

M. Blackburn (Brant): Aux États-Unis, le gouvernement ne peut pas adopter de loi concernant. . .

M. Newman: Il y a le premier amendement.

M. Blackburn (Brant): . . . précisément, ce qui est ni plus ni moins la liberté de la presse.

M. Newman: C'est juste. Je reviens à votre première question. La police, et il est vrai qu'elle pourrait essayer d'obtenir un mandat, viendrait visionner une bande vidéo ou un film concernant un événement, film qui n'aurait pas été diffusé, parce qu'elle s'intéresse à son contenu. Fondamentalement, on s'y opposerait. Si le film n'a pas été diffusé. . . J'essaie de me rappeler le dernier incident. C'était à Edmonton il y a quelques années. Ma mémoire me fait défaut. Je pense qu'il s'agissait d'une manifestation de Sikhs. Il s'est déjà vu que la police essaie d'obtenir des pellicules qui n'avaient pas été diffusées. Honnêtement,

[*Text*]

honestly, sometimes broadcasters, depending on their point of view, just give it to them; sometimes they make them go to court to try to get it, and fight it. Again, it tends to be the individual view of the propriety of making it available.

Mr. Hopkins: I was wondering if there was a message here, because this committee meeting today is not being covered by the media.

Mr. Newman: It reinforces, sir, our position that we cannot tell members of the press gallery to do anything.

Some hon. members: Oh, oh!

The Chairman: I would like to thank you very much for coming, gentlemen. It has been a very interesting afternoon. It makes one feel as if one would like to spend the evening here talking to you off the record about things. Of course, being the reporters you are, you would not accept speaking off the record. Is that not true?

Mr. Newman: We might at the press gallery dinner.

The Chairman: We will value your testimony and we will look it over carefully in written form. The next meeting is going to be next Tuesday morning at 11.00 a.m., when the Canadian Association of Chiefs of Police will be here.

This meeting is adjourned.

[*Translation*]

parfois les radiodiffuseurs, selon leur tendance, les lui donnent. Parfois, ils exigent de passer par les tribunaux parce qu'ils résistent. Il semble que ce soit les préférences personnelles qui soient déterminantes.

M. Hopkins: Je me demande s'il y a un message caché ici parce que les délibérations du Comité aujourd'hui ne sont pas observées par les médias.

M. Newman: Cela ne fait que confirmer que l'on ne peut pas dicter aux membres de la Tribune de la presse ce qu'ils doivent faire.

Des voix: Oh, oh.

Le président: Je tiens à vous remercier, messieurs. L'après-midi a été fort intéressant. J'aurais envie de passer le reste de la soirée à discuter avec vous à bâtons rompus. Bien entendu, puisque vous êtes des reporters, vous n'accepteriez pas. Est-ce que je me trompe?

M. Newman: Nous le ferions sans doute au dîner de la Tribune de la presse.

Le président: Votre témoignage nous sera fort utile, et nous allons certainement le relire. La prochaine réunion aura lieu mardi matin à 11 heures, et nous entendrons les représentants de l'Association canadienne des chefs de police.

La séance est levée.

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 5

Tuesday, March 8, 1988

Chairman: Allan McKinnon

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 5

Le mardi 8 mars 1988

Président: Allan McKinnon

Minutes of Proceedings and Evidence of the Legislative Committee on

BILL C-77

Procès-verbaux et témoignages du Comité législatif sur le

PROJET DE LOI C-77

An Act to authorize the taking of special temporary measures to ensure safety and security during national emergencies and to amend other Acts in consequence thereof

Loi visant à autoriser à titre temporaire des mesures extraordinaires de sécurité en situation de crise nationale et à modifier d'autres lois en conséquence

RESPECTING:

Order of Reference

CONCERNANT:

Ordre de renvoi

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

Second Session of the Thirty-third Parliament, 1986-87-88

Deuxième session de la trente-troisième législature, 1986-1987-1988

Canada Post Postage paid
Postes Canada Port payé
Book rate
Tarif des livres
K1A 0S9
OTTAWA

If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnements et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES

At 11:00 a.m.:

From the Canadian Labour Congress:

Mr. Emile Vallée, Assistant to the President.

At 3:30 p.m.:

From the Parliamentary Press Gallery:

Mr. Patrick Crampont, President;

Mr. Don Newman, Past President;

Mr. Roland Gaudet, Secretary.

TÉMOINS

À 11 h 00:

Du Congrès du travail du Canada:

M. Emile Vallée, adjoint du président.

À 15 h 30:

De la tribune de la presse:

M. Patrick Crampont, président;

M. Don Newman, ancien président;

M. Roland Gaudet, secrétaire.

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 5

Tuesday, March 8, 1988

Chairman: Allan McKinnon

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 5

Le mardi 8 mars 1988

Président: Allan McKinnon

Minutes of Proceedings and Evidence of the Legislative Committee on

BILL C-77

An Act to authorize the taking of special temporary measures to ensure safety and security during national emergencies and to amend other Acts in consequence thereof

Procès-verbaux et témoignages du Comité législatif sur le

PROJET DE LOI C-77

Loi visant à autoriser à titre temporaire des mesures extraordinaires de sécurité en situation de crise nationale et à modifier d'autres lois en conséquence

---

RESPECTING:

Order of Reference

CONCERNANT:

Ordre de renvoi

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

Second Session of the Thirty-third Parliament, 1986-87-88

Deuxième session de la trente-troisième législature, 1986-1987-1988

27731–1

LEGISLATIVE COMMITTEE ON BILL C-77

Chairman: Allan McKinnon

Members

Gilles Bernier
Bud Bradley
Patrick Crofton
Marc Ferland
Dan Heap
Len Hopkins
W.R. (Bud) Jardine—(7)

(Quorum 4)

Santosh Sirpaul
Clerk of the Committee

Pursuant to Standing Order 94(4)

On Monday, March 7, 1988:

Bud Bradley replaced Michael Forrestall.

On Tuesday, March 8, 1988:

Dan Heap replaced Derek Blackburn;

Gilles Bernier replaced Robert Hicks.

COMITÉ LÉGISLATIF SUR LE PROJET DE LOI C-77

Président: Allan McKinnon

Membres

Gilles Bernier
Bud Bradley
Patrick Crofton
Marc Ferland
Dan Heap
Len Hopkins
W.R. (Bud) Jardine—(7)

(Quorum 4)

Le greffier du Comité
Santosh Sirpaul

Conformément à l'article 94(4) du Règlement

Le lundi 7 mars 1988:

Bud Bradley remplace Michael Forrestall.

Le mardi 8 mars 1988:

Dan Heap remplace Derek Blackburn;

Gilles Bernier remplace Robert Hicks.

Published under authority of the Speaker of the
House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from the Canadian Government Publishing Center, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, MARCH 8, 1988
(7)

[*Text*]

The Legislative Committee on Bill C-77, An Act to authorize the taking of special temporary measures to ensure safety and security during national emergencies and to amend other Acts in consequence thereof, met at 11:19 o'clock a.m. this day, in Room 269 West Block, the Chairman, Allan McKinnon, presiding.

Members of the Committee present: Marc Ferland and W.R. (Bud) Jardine.

Other Member present: Dan Heap.

In attendance: *From the Library of Parliament*: Philip Rosen, Research Officer.

Witnesses: *From the Canadian Association of Chiefs of Police*: Deputy Chief Thomas G. Flanagan, Law Amendments Committee, Ottawa Police Force; Guy Lafrance, Legal Advisor, Vice-Chairman, Law Amendments Committee and Chief Jack Marks, Metropolitan Toronto Police.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference, dated Wednesday, November 18, 1987, concerning Bill C-77, An Act to authorize the taking of special temporary measures to ensure safety and security during national emergencies and to amend other Acts in consequence thereof (*see Minutes of Proceedings and Evidence, Tuesday, December 15, 1987, Issue No. 1*).

The Committee resumed consideration of Clause 2.

Deputy Chief Thomas G. Flanagan made a statement.

The witnesses answered questions.

At 12:15 o'clock p.m., the Committee adjourned until 3:30 o'clock, p.m. this day.

AFTERNOON SITTING
(8)

The Legislative Committee on Bill C-77, An Act to authorize the taking of special temporary measures to ensure safety and security during national emergencies and to amend other Acts in consequence thereof, met at 3:30 o'clock p.m. this day, in Room 269 West Block, the Chairman, Allan McKinnon, presiding.

Members of the Committee present: Gilles Bernier, Bud Bradley, Patrick Crofton, Marc Ferland and Dan Heap.

In attendance: *From the Committees Directorate*: Janice Hilchie, Committee Clerk. *From the Library of Parliament*: Philip Rosen, Research Officer.

Witnesses: *From the Royal Canadian Mounted Police*: Commissioner Norman D. Inkster and Chief Superintendent Don Docker.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference, dated Wednesday, November 18, 1987,

PROCÈS-VERBAUX

LE MARDI 8 MARS 1988
(7)

[*Traduction*]

Le Comité législatif sur le projet de loi C-77, Loi visant à autoriser à titre temporaire des mesures extraordinaires de sécurité en situation de crise nationale et à modifier d'autres lois en conséquence, se réunit aujourd'hui à 11 h 19, dans la pièce 269 de l'Édifice de l'ouest, sous la présidence d'Allan McKinnon, (*président*).

Membres du Comité présents: Marc Ferland et W.R. (Bud) Jardine.

Autre député présent: Dan Heap.

Aussi présent: *De la Bibliothèque du Parlement*: Philip Rosen, attaché de recherche.

Témoins: *De l'Association canadienne des chefs de police*: Thomas G. Flanagan, chef adjoint, membre du Comité d'amendements aux lois, Sûreté d'Ottawa; Maître Guy Lafrance, conseiller juridique, vice-président du Comité d'amendements aux lois; Jack Marks, chef, Sûreté de la région métropolitaine de Toronto.

Le Comité réexamine son ordre de renvoi du mercredi 18 novembre 1987 relatif au projet de loi C-77, Loi visant à autoriser à titre temporaire des mesures extraordinaires de sécurité en situation de crise nationale et à modifier d'autres lois en conséquence (*voir Procès-verbaux et témoignages du mardi 15 décembre 1987, fascicule nº 1*).

Le Comité reprend son étude de l'article 2.

Le chef adjoint Thomas G. Flanagan fait une déclaration.

Les témoins répondent aux questions.

À 12 h 15, le Comité interrompt les travaux jusqu'à 15 h 30 aujourd'hui.

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI
(8)

Le Comité législatif sur le projet de loi C-77, Loi visant à autoriser à titre temporaire des mesures extraordinaires de sécurité en situation de crise nationale et à modifier d'autres lois en conséquence, se réunit aujourd'hui à 15 h 30, dans la pièce 269 de l'Édifice de l'ouest, sous la présidence d'Allan McKinnon, (*président*).

Membres du Comité présents: Gilles Bernier, Bud Bradley, Patrick Crofton, Marc Ferland et Dan Heap.

Aussi présents: *De la Direction des comités*: Janice Hilchie, greffier de comité. *De la Bibliothèque du Parlement*: Philip Rosen, attaché de recherche.

Témoins: *De la Gendarmerie royale du Canada*: Norman D. Inkster, commissaire; Don Docker, surintendant principal.

Le Comité réexamine son ordre de renvoi du mercredi 18 novembre 1987 relatif au projet de loi C-77, Loi visant

concerning Bill C-77, An Act to authorize the taking of special temporary measures to ensure safety and security during national emergencies and to amend other Acts in consequence thereof (*see Minutes of Proceedings and Evidence, Tuesday, December 15, 1987, Issue No. 1*).

The Committee resumed consideration of Clause 2.

Commissioner Norman D. Inkster made a statement.

The witnesses answered questions and withdrew.

On motion of Dan Heap, seconded by Bud Bradley, it was agreed,—That reasonable travelling and living expenses be paid to Chief Jack Marks, Metropolitan Toronto Police, Canadian Association of Chiefs of Police, who appeared before the Legislative Committee on March 8, 1988, with respect to Bill C-77, the Emergencies Act.

On motion of Marc Ferland, seconded by Patrick Crofton, it was agreed,—That reasonable travelling and living expenses be paid to Guy Lafrance, Legal Advisor, Vice-Chairman, Law Amendments Committee, Canadian Association of Chiefs of Police, who appeared before the Legislative Committee on March 8, 1988 with respect to Bill C-77, the Emergencies Act.

By unanimous consent, at 4:25 o'clock p.m., the Committee proceeded to sit *in camera*.

At 5:03 o'clock p.m. the Committee resumed its sitting *in public*.

On motion of Bud Bradley, seconded by Marc Ferland, it was agreed,—That Committee meetings be scheduled during the week of March 14, 1988, in order to hear the following witnesses:

National Association of Japanese Canadians;

Ukrainian Canadian Committee;

Professor Peter Rosenthal, University of Toronto, Toronto, Ontario; and

The Law Union of Ontario, Toronto, Ontario.

At 5:05 o'clock p.m. the Committee adjourned until Tuesday, March 15, 1988.

Santosh Sirpaul
Clerk of the Committee

à autoriser à titre temporaire des mesures extraordinaires de sécurité en situation de crise nationale et à modifier d'autres lois en conséquence (*voir Procès-verbaux et témoignages du mardi 15 décembre 1987, fascicule nº 1*).

Le Comité reprend l'étude de l'article 2.

Le commissaire Norman D. Inkster fait une déclaration.

Les témoins répondent aux questions et quittent la pièce.

Sur motion de Dan Heap, appuyé par Bud Bradley, il est convenu,—Que le chef Jack Marks, de la Sûreté de la région métropolitaine de Toronto, membre de l'Association canadienne des chefs de police, qui a comparu devant le Comité législatif, le 8 mars 1988, au sujet du projet de loi C-77, Loi sur les mesures d'urgence, soit remboursé de ses frais de déplacement et de séjour jugés raisonnables.

Sur motion de Marc Ferland, appuyé par Patrick Crofton, il est convenu,—Que Maître Guy Lafrance, conseiller juridique, vice-président du Comité d'amendements aux lois, et membre de l'Association canadienne des chefs de police, qui a comparu devant le Comité législatif, le 8 mars 1988, au sujet du projet de loi C-77, Loi sur les mesures d'urgence, soit remboursé de ses frais de déplacement et de séjour jugés raisonnables.

Par consentement unanime, à 16 h 25, le Comité adopte le huis clos.

À 17 h 03, le Comité met fin au huis clos.

Sur motion de Bud Bradley, appuyé par Marc Ferland, il est convenu,—Que le Comité se réunisse dans la semaine du 14 mars 1988 pour entendre les témoins dont les noms suivent:

National Association of Japanese Canadians;

Ukrainian Canadian Committee;

Professeur Peter Rosenthal, Université de Toronto, Toronto (Ontario); et

The Law Union of Ontario, Toronto (Ontario).

À 17 h 05, le Comité s'ajourne jusqu'au mardi 15 mars 1988.

Le greffier du Comité
Santosh Sirpaul

EVIDENCE

[*Recorded by Electronic Apparatus*]

[*Texte*]

Tuesday, March 8, 1988

• 1119

The Chairman: Order, please.

Gentlemen, I would like to thank you very much for coming. We have a difficulty at the present time, which I am going to call an administrative difficulty, in that we are not supposed to hear evidence with less than three members present. I intend to take the responsibility for not abiding by that particular rule due to the fact that you gentlemen have come a considerable distance. I expect that an over-commitment of the members is a major cause for this delay, and I apologize for it.

We will follow the customary procedure. Perhaps you gentlemen would like to present your brief orally. We will then have questions about it, and we generally pass the questions back and forth to the different parties. I would appreciate your presenting your brief at this time and I do apologize for not having a full quorum.

• 1120

We are resuming consideration of clause 2, but you may speak about any part of the bill that you would like.

Deputy Chief Thomas G. Flanagan (Chairman, Law Amendments Committee, Canadian Association of Chiefs of Police): Mr. Chairman and members of the committee, I am Deputy Chief of Police of Ottawa and the chairman of the Law Amendments Committee of the Canadian Association of Chiefs of Police. I would like to thank you for the opportunity to appear before you. With me today are Chief Jack Marks of the Metropolitan Toronto Police Department, who is also the acting president of the Canadian Association of Chiefs of Police; Guy Lafrance, who is the vice-chairman of the Law Amendments Committee for the Canadian Association of Chiefs of Police and the legal adviser to the Montreal Urban Community Police Department; and Mr. Don Cassidy, the executive director of the Canadian Association of Chiefs of Police. Also with us today is Director Paul Dufault of the Montreal Urban Community Police, representing the director of the Montreal Urban Community Police, Mr. Bourget.

The Canadian Association of Chiefs of Police is an incorporated, non-profit association representing senior officers of municipal, provincial, and federal police forces, including the Royal Canadian Mounted Police. It is responsible for the command and duties of some 60,000 police officers located in every province and territory of

TÉMOIGNAGES

[*Enregistrement électronique*]

[*Traduction*]

Le mardi 8 mars 1988

Le président: La séance est ouverte.

Messieurs, je tiens à vous remercier d'être venus. Un problème d'ordre administratif se pose en ce sens que nous ne sommes pas censés entendre des témoignages lorsqu'il y a moins de trois députés présents. Je vais prendre la responsabilité de faire une entorse à cette règle étant donné que vous êtes venus de très loin. Je suppose que d'autres obligations importants ont empêché les membres du Comité de venir à l'heure et je m'en excuse.

Nous allons procéder de la façon habituelle. Peut-être désirez-vous nous présenter votre mémoire verbalement. Nous vous poserons ensuite des questions et, généralement, chaque parti obtient la parole à tour de rôle pour poser une question. Je vous serais donc reconnaissant de commencer par nous présenter votre mémoire et je m'excuse encore une fois qu'il n'y ait pas quorum.

Nous reprenons l'examen de l'article 2, mais vous pouvez parler de n'importe quelle disposition du projet de loi.

Le chef adjoint Thomas G. Flanagan (président, Comité de modification des lois, Association canadienne des chefs de police): Monsieur le président et membres du Comité, je suis le sous-chef de police d'Ottawa et le président du comité de modification des lois de l'Association canadienne des chefs de police. Je tiens à vous remercier de nous avoir permis de comparaître devant vous. Je suis accompagné du chef Jack Marks, de la police de la communauté urbaine de Toronto, qui est également président suppléant de l'Association canadienne des chefs de police, de Guy Lafrance, vice-président du comité de modification des lois de l'Association canadienne des chefs de police et conseiller juridique des services de police de la Communauté urbaine de Montréal, ainsi que de M. Don Cassidy, le directeur général de l'Association canadienne des chefs de police. Nous sommes également accompagnés du directeur de la police de la communauté urbaine de Montréal, Paul Dufault, qui représente le directeur de la police de la communauté urbaine de Montréal, M. Bourget.

L'Association canadienne des chefs de police est une association dûment constituée, sans but lucratif, qui représente les officiers supérieurs des corps de police municipaux, provinciaux et fédéraux, y compris la Gendarmerie royale du Canada, desquelles relèvent environ 60,000 policiers en poste dans les dix provinces et

[*Text*]

Canada. The objectives of the Canadian Association of Chiefs of Police are:

(a) to encourage and develop co-operation of all Canadian police organizations and their members in the pursuit and attainment of their common objects;

(b) to create and develop the highest standard of efficiency in law enforcement through the fostering and encouragement of police training by education and research;

(c) to promote and maintain a high standard of ethics, integrity, honour, and conduct in the profession of law enforcement;

(d) to encourage and advance the study of modern and progressive practices in the prevention and detection of crime; and

(e) to foster the uniformity of police practices and co-operation for the protection and security of the people of Canada.

We would like to give you a brief overview of Bill C-77, as we see it, as adopted at first reading on June 26, 1987, also taking into account the amendments proposed by the Minister on February 23, 1988. Following this overview we would be most pleased to answer any questions you may have to the best of our ability.

We are pleased to see that Bill C-77 when adopted by Parliament will do away with the War Measures Act, which we feel has presently no place in Canadian society. Bill C-77, in our opinion, strikes a balance between individual rights and the need to respond to emergencies. We feel it is a good bill, thoughtfully constructed, and provides the necessary safeguards for the protection and safety of the public and the security of our country.

The bill relies on the Criminal Code to govern criminal behaviour and police powers, and is consistent with the responsibilities of the police and the need for the police to be held accountable for their actions. The bill also provides the opportunity, in our opinion, for co-ordinating the police response to an emergency and stimulates the need for planning and training for emergency situations at all levels, as set out in the bill.

• 1125

While we wholeheartedly support this bill, we would very much appreciate being consulted should there be any changes.

Mr. Chairman, we are now at your pleasure for any questions you might like to ask us.

M. Ferland: Pour mieux comprendre la différence entre le projet de loi C-77 et la Loi sur les mesures de guerre qu'il remplace en ce qui concerne le rôle de la police, j'aimerais me reporter à octobre 1970. En 1970, lorsqu'on a mis en application la Loi sur les mesures de guerre, la police de Montréal ou la GRC s'est-elle trouvée à perdre le rôle qu'elle avait auparavant? Qui était devenu

[*Translation*]

les deux territoires. Voici les principaux objectifs de notre association:

(a) favoriser la coopération entre les policiers canadiens et leurs associations en vue de la réalisation de leurs objectifs communs;

(b) établir et améliorer sans cesse les normes d'efficience des chefs de police en favorisant la formation des policiers au moyen de l'éducation et de la recherche;

(c) établir et maintenir des normes élevées de conduite et d'intégrité dans les services de police;

(d) favoriser l'amélioration et la modération des pratiques de prévention et de détection des crimes; et

(e) améliorer l'uniformité des pratiques policières et la coopération entre les corps de police en vue d'assurer la sécurité des Canadiennes et des Canadiens.

Nous aimerions vous exposer brièvement notre point de vue sur le projet de loi C-77 tel qu'adopté en première lecture le 26 juin 1987, en tenant compte des modifications que le ministre a proposées en février 1988. Nos représentants se feront ensuite un plaisir de répondre à vos questions.

Nous voyons d'un bon oeil que le projet de loi C-77 remplace la Loi sur les mesures de guerre qui n'a plus sa place dans la société canadienne. A notre avis, le projet de loi C-77 établit un juste équilibre entre les droits individuels et la nécessité de réagir aux situations de crise. C'est un bon projet de loi, bien pensé, qui prévoit les mesures nécessaires pour protéger le public et assurer la sécurité nationale.

Le projet de loi s'en remet au Code criminel en matière de comportement criminel et de pouvoirs policiers, et cadre avec les responsabilités de la police et l'obligation qui lui est faite de rendre compte de ses actes. Il permet aussi de coordonner l'action de la police en situation de crise et incite à faire de la planification et de la formation à tous les niveaux pour faire face aux diverses situations de crise qu'il prévoit.

Nous appuyons le projet de loi mais nous aimerions être consultés au cas où il ferait l'objet de modifications.

Monsieur le président, nous sommes maintenant disposés à répondre à vos questions.

Mr. Ferland: To better understand the difference between Bill C-77 and the War Measures Act which it is replacing as far as the role of the police is concerned, I would like to refer to October 1970. In 1970 when the War Measures Act was invoked, did the Montreal police or the RCMP have the role that they had been playing up until then taken away from them? Who then took charge

[*Texte*]

le patron? Qui dirigeait? Quels sont les avantages du projet de loi C-77 s'il y en a?

M. Guy Lafrance (conseiller juridique, vice-président du Comité d'amendements aux lois, Association canadienne des chefs de police): Vous parlez de la crise d'octobre 1970 et de l'ancienne loi. C'est une loi qui n'avait pas été utilisée depuis plusieurs années. Quand la crise d'octobre est survenue, la situation était tout à fait particulière. Tous les corps policiers qui ont été impliqués dans cette crise ont dû tenir pour acquise que la situation exigeait qu'ils s'entendent entre eux. Qui a dirigé quoi, et qui a dirigé qui? Certaines forces se sont unies. On a essayé de trouver un terrain d'entente, sans que l'un gouverne l'autre, et de trouver chacun notre domaine propre. C'est dans ce domaine que les gens ont oeuvré, malgré la Loi sur les mesures de guerre ou autres.

Si l'on regarde le projet de loi tel qu'il est libellé, on voit bien qu'on veut laisser la responsabilité des polices municipales au gouvernement provincial.

La seule chose qui semble poser un problème est l'article 45. L'article 45 accorde l'immunité à toute personne qui, dans l'application de cette loi, a exercé ou est censée avoir exercé de bonne foi les pouvoirs définis dans les proclamations, les règlements ou les décrets. Il n'est pas certain que cette exclusion, à l'article 45, couvre les policiers municipaux. On tient pour acquis que les policiers municipaux conservent leur autonomie, comme on le dit dans différents articles de votre projet de loi, mais quand on arrive à l'article 45, l'immunité est limitée aux mandataires de la Couronne. Il est difficile d'associer cette notion de mandataire de la Couronne à un corps policier municipal qui conserve son autonomie et relève de la province. Comment pourrait-il jouir de cette immunité prévue à l'article 45 alors qu'il n'est pas soumis à l'autorité fédérale? Si l'on veut accorder une immunité qui soit complète, il y a peut-être lieu de penser à modifier cet article 45 de façon à s'assurer qu'il inclue les policiers municipaux lorsque ces derniers mettront en application la Loi sur les mesures d'urgence ou les règlements qui seront mis en vigueur.

M. Ferland: Selon ma compréhension de l'article 45, les corps policiers, qu'ils soient municipaux, provinciaux ou fédéraux, relèvent à toutes fins pratiques de la Couronne; c'est-à-dire qu'ils sont mandatés pour faire respecter les lois que le Parlement adopte. Donc, à mon humble avis, ils sont couverts. Mais on va tout de même demander aux conseillers juridiques si leur interprétation correspond à la vôtre.

• 1130

M. Lafrance: Je peux vous dire qu'on a cherché à obtenir une interprétation d'un bout à l'autre du Canada et qu'on n'arrive pas à une conclusion unanime. Étant donné qu'il y a divergence d'opinions sur l'interprétation que l'on peut donner à l'article 45, on a pensé qu'il serait bon de soulever la question pour que le législateur s'assure que tout le monde puisse jouir de l'immunité accordée à l'article 45.

[*Traduction*]

of operations? What are the advantages of Bill C-77, if any?

Mr. Guy Lafrance (Legal Advisor, Vice-Chairman, Law Amendments Committee, Canadian Association of Chiefs of Police): You refer to the 1970 October Crisis and the War Measures Act. The act had not been used for some time. When the crisis occurred, the situation was quite exceptional. All the police forces involved in this crisis had no choice but to recognize that the situation required agreement amongst themselves. As for who was in charge of what or whom, some of the forces joined together. An attempt was made to find common ground without any particular group dominating and each force found its own role. This is how they work together, War Measures Act or no War Measures Act.

In its present wording the bill states that responsibility for municipal police forces will remain with the provincial government.

The only possible problem appears to be clause 45. Clause 45 grants protection from personal liability to any person who, in carrying out this act, has exercised or is considered as having exercised in good faith the powers set forth in the proclamations, orders or regulations. It is not certain that the protection granted in clause 45 covers municipal police officers. It is assumed that municipal police forces retain their autonomy, as is specified in different clauses of the bill, but in clause 45 immunity is restricted to agents of the Crown. It is difficult to tie in this notion of agent of the Crown with an independent municipal police force which comes under the province. How can it claim such immunity under clause 45 when it does not come under federal authority? If such protection is to be guaranteed, then perhaps clause 45 should be amended to ensure that municipal police forces are included in the application of the Emergency Measures Act or regulations made under it.

Mr. Ferland: As I understand clause 45, all police forces, whether municipal, provincial or federal, are considered as coming under the Crown, that is, they have a mandate to enforce the legislation adopted by Parliament. So in my humble opinion they would be covered. But we will still ask the legal advisors whether their interpretation is the same as yours.

Mr. Lafrance: I can tell you that we did seek legal interpretations from different parts of Canada and there was no unanimous conclusion. In view of the different views on the possible interpretation of clause 45, we thought that the matter should be drawn to the attention of legislators to ensure that the same protection from personal liability is granted to all parties concerned in clause 45.

[*Text*]

M. Ferland: Avez-vous eu le temps de prendre connaissance des amendements que le ministre a déposés?

M. Lafrance: Oui.

M. Ferland: Dans ces amendements, on parle des indemnités pour les personnes ayant subi des préjudices ou autres. Croyez-vous qu'un policier de service, s'il n'était pas couvert par l'article 45, pourrait, en tant qu'individu, recourir à ce paragraphe pour assurer sa défense?

M. Lafrance: Au niveau législatif ou juridique, il ne faut pas placer le policier dans une situation où il serait personnellement responsable et où il ne pourrait pas réclamer du gouvernement fédéral des indemnités qui pourraient être accordées à d'autres citoyens. Il devrait jouir exactement des mêmes droits que tous les autres citoyens en ce qui a trait aux indemenités.

M. Ferland: Un certain code d'éthique existe dans la pratique de votre métier. Il est entériné par les conseils municipaux et par la Commission de police ou le ministère de la Justice du Québec et définit clairement jusqu'où un agent de police peut aller dans l'exercice de ses fonctions, ses droits ainsi que les droits du citoyen qu'il doit protéger. Souvent, pour protéger certains citoyens, il faut les mettre à l'abri des autres citoyens. Est-ce qu'on devrait intégrer ce code d'éthique au projet de loi de façon à s'assurer que les policiers soient pleinement couverts? Quel mécanisme doit-on prévoir dans le projet de loi pour atteindre le but que vous visez, soit avoir une certaine immunité lors de la mise en application de ce projet de loi?

M. Lafrance: Je trouve difficile d'incorporer à ce projet de loi un mécanisme quelconque pour s'assurer que les codes de déontologie de l'ensemble des corps policiers du Canada puissent s'appliquer d'une façon intégrale. Voici pourquoi. Dans la majorité des codes de déontologie, il y a une disposition qui précise que s'appliquent aussi toutes les directives internes des corps policiers. Les directives internes des corps policiers peuvent, au niveau administratif, prévoir une procédure qui, elle, est peut-être la plus sécuritaire, mais, au point de vue juridique, si une poursuite était intentée contre le policier au niveau civil, il pourrait prétendre qu'il a agi conformément au droit.

Je m'explique. Par exemple, il y a des politiques au niveau de l'usage de l'arme à feu. Même si la politique interne précise telle chose, le policier ne serait pas nécessairement condamné pour ne pas avoir respecté cette politique interne. Je vois mal comment on pourrait jumeler ces deux choses et les incorporer au projet de loi. Évidemment, il serait préférable qu'on ait un unique code de déontologie pour tous les corps policiers du Canada, mais ce n'est pas le cas étant donné qu'ils sont de responsabilité provinciale et régis par différentes lois au Canada.

M. Ferland: Je vais revenir à la question de départ. Vous dites qu'en 1970, lorsque la Loi sur les mesures de guerre a été mise en application, vous êtes parvenus à une

[*Translation*]

Mr. Ferland: Have you had the time to look at the amendments tabled by the Minister?

Mr. Lafrance: Yes.

Mr. Ferland: There are amendments dealing with compensation for persons who suffer a loss or are in some way prejudiced. In your opinion, if a policeman on duty is not covered by clause 45, would he be able as an individual to invoke this provision in his defence?

Mr. Lafrance: The Act must not put the policeman in a situation where he is considered personally liable and where he is unable to claim from the federal government such compensation as may be offered to other citizens. In matters of compensation he should have exactly the same rights as other citizens.

Mr. Ferland: There are codes of ethics governing police practice. Such codes are approved by town councils and by the police commission or the Department of Justice in Quebec and they clearly establish the parameters for police activity as well as the rights of policemen and the rights of citizens to be protected by the police. Often the protection of certain citizens means that they must be put in custody away from other citizens. Should this code of ethics be brought into the bill to ensure that police officers are fully covered? What mechanism should be included in the bill to achieve your aim, namely a certain immunity with respect to carrying out the provisions of the bill?

Mr. Lafrance: I think it would be difficult to incorporate in the bill a mechanism ensuring that the various codes of ethics of the different police forces in Canada apply in their entirety. I will explain why. Most of these codes of ethics contain a provision specifying that all the internal directives of the police force apply as well. At the administrative level such internal directives may provide for a procedure because of safety considerations but, from a legal standpoint, if civil action were taken against a policeman, he could claim that his actions were in keeping with the law.

Let me explain. There are, for example, certain policies with respect to the use of firearms. Even if internal policy sets forth particular requirements, a police officer would not necessarily be convicted for failure to respect such policy. I do not see how the two could be brought together and incorporated into the bill. Of course it would be preferable to have a single code of ethics for all police forces in Canada, but such is not the case, since they fall under provincial responsibility and come under different laws.

Mr. Ferland: I will return to my original question. You say that in 1970, when the War Measures Act was invoked, you managed to reach a certain consensus on the

[*Texte*]

espèce de consensus qui définissait les différentes tâches. Cependant, vous n'avez pas encore répondu à ma question. Je ne sais pas si vous pouvez y répondre étant donné que ces événements remontent à moins de 25 ans. Il y a encore des choses bien obscures dans ce qui s'est passé en 1970. On a accusé la police de bien des maux, on a accusé les militaires de bien des maux, on a accusé tout le monde de bien des maux, mais on ne connaît pas vraiment le fond de toute cette histoire.

• 1135

J'aimerais que vous m'expliquiez un peu comment les choses se sont déroulées au niveau du pouvoir décisionnel. Je veux essayer de comprendre ce qui s'est passé pour voir si ce projet de loi va vraiment nous permettre d'éviter ce genre de choses à l'avenir. Donc, comment les choses se sont-elles véritablement déroulées? Qu'est-ce qui s'est passé dans le cas du chef de police de Montréal? Était-ce le directeur de la GRC qui lui donnait des ordres ou qui lui disait de s'occuper de tel territoire? Est-ce que le directeur de la GRC recevait ses ordres du ministre de la Justice? Comment les choses se sont-elles passées au niveau de l'organigramme opérationnel?

M. Lafrance: Vous comprendrez qu'à l'époque, en 1970, je n'occupais pas le poste que j'occupe aujourd'hui. Comment les choses se sont-elles passées au niveau organisationnel? Je peux vous dire ce que j'en ai vécu et ce que j'ai vu par la suite, précisément à propos de la Commission Keable. On a considéré que la situation était grave et on a dû réunir trois corps policiers, soit la police provinciale, la police municipale et la GRC. Lequel a donné les ordres à l'autre? Je pense que chacun des corps policiers a tenté de conserver son autonomie. Ils ont tenté de faire une réunion des trois personnes afin que les décisions soient prises au vu et au su de tout le monde. Cela a causé certains conflits; cela a aussi permis de trouver certaines solutions. Une solution consistait à trouver qui étaient les gens qui commettaient certains crimes. Comme les trois corps policiers avaient pour but de retrouver ces gens-là, les objectifs étaient les mêmes et les solutions ont pu faire l'objet d'un commun accord sans que la GRC dise nécessairement à la police de Montréal ou à la Sûreté du Québec comment agir. Il y a eu transmission de renseignements et conciliation quant aux décisions. C'est ainsi que les choses sont faites dans la pratique de tous les jours.

M. Ferland: À l'époque, en tant que simple citoyen, lorsqu'on a appliqué la Loi sur les mesures de guerre en octobre 1970, j'avais l'impression qu'on se servait une pelle pour essayer d'écraser une mouche alors qu'un tue-mouches aurait parfaitement fait l'affaire. J'ai l'impression qu'il y a eu une espèce de panique. On semblait dire que ni la police de Montréal ni la Sûreté du Québec n'étaient en mesure de retrouver les auteurs de ces attentats ou de prendre la situation en main. Ma compréhension subséquente des événements me porte à croire que la police de Montréal avait la situation assez bien en main à l'époque. Est-ce que ma compréhension est assez exacte?

[*Traduction*]

work to be done by those involved. But you still have not answered my question. I do not know whether you are able to answer since we are talking about events that occurred about 25 years ago. There are still some aspects of the October crisis that remain obscure. A lot of accusations were made against the police, and the military and a lot of other people, but we still do not know what exactly took place.

I would like you to tell me something about how decisions were made. I am trying to understand what took place to determine whether this bill will really help us avoid this type of thing in the future. So how exactly did the operation proceed? What happened in the case of the Montreal police chief? Was it the Superintendent of the RCMP who gave him orders or who told him to look after a particular territory? Did the Director of the RCMP receive his orders from the Minister of Justice? What exactly was the chain of command for the operation?

Mr. Lafrance: In 1970 I did not occupy my present position. You are asking me what organizational procedures were put into place. I can tell you what I personally know from experience and what I learned afterwards as a member of the Keable Commission. The situation was considered to be serious enough to bring together three police forces, that is the Provincial police, the Municipal police and the RCMP. Who was giving orders to the other? I think each of the police forces tried to retain its autonomy. They made an effort to have meetings with three representatives present so that decisions would be taken openly and with the full knowledge of all concerned. Certain conflicts did arise and solutions had to be found. Since the three police forces shared the same aim of finding the perpetrators of certain crimes, they were able to come to agreement among themselves without the RCMP necessarily imposing its point of view on the Montreal or Québec police. Information was made available and points of view reconciled in reaching decisions. This is how things are done in everyday police work.

Mr. Ferland: At the time, when the War Measures Act was invoked in October 1970, it seemed to me, as an ordinary citizen, that a sledgehammer was being used to kill a fly when a flyswatter would have been perfectly adequate. It seems to me that there was a sort of panic. We were given to understand that neither the Montreal Police nor the Québec Provincial Police were able to track down the perpetrators of these attempts or take control of the situation. From what I was subsequently able to learn about the crisis, I am inclined to think that the Montreal Police did have a fairly good grip on the situation. Is this conclusion correct?

[*Text*]

M. Lafrance: Quand on examine une situation 10 ans après les événements, on n'en a pas la même impression qu'au moment où elle se produit. À l'époque, en 1970, lorsque la police de Montréal, la GRC et la Sûreté du Québec recherchaient des auteurs de crimes, auteurs qui étaient membres du Front de libération du Québec, on pouvait penser que le problème était immense. Il ne faut pas oublier que plusieurs bombes avaient été placées sur le territoire de la CUM. Il fallait donc surveiller tout le système hydro-électrique et s'occuper d'énormément de choses. Les corps policiers n'avaient jamais eu à faire face à une telle situation.

Il faut donc se replacer dans le contexte de 1970. Le terrorisme était une situation tout à fait nouvelle à l'époque. Vous dites qu'on a pris une pelle mécanique pour écraser une mouche. On peut avoir cette impression en 1988, mais si, en 1970, vous aviez été placé dans la situation où vous êtes aujourd'hui, peut-être que votre vision aurait été différente. À ce moment-là, vous n'auriez pas su ce qu'il en était, mais vous auriez connu les problèmes et tenté de trouver une solution à l'ensemble de ces problèmes qui semblaient énormes et qui, en fait, étaient graves pour la population.

• 1140

Je ne veux pas justifier ce qui s'est fait en 1970, mais je ne peux pas prétendre non plus qu'on s'est servi d'une pelle mécanique pour tuer une mouche, parce que le problème était tout de même relativement grave.

M. Ferland: À l'article 28, on parle de perquisitions, de saisies, etc. dans une situation de crise. On se souvient qu'en 1970, surtout après les événements, on a reçu de nombreuses plaintes. On saisissait à peu près tout. Si un livre parlait de Mao, c'était subversif et dangereux.

M. Lafrance: Je pense qu'on n'est pas allés jusque-là.

M. Ferland: Non, mais on a lu certaines choses de ce genre. Il est cependant vrai que nous, politiciens, sommes souvent mal cités. Il peut arriver que la police subisse les mêmes préjugés.

Cet article 28 répond-il vraiment aux attentes des policiers? Pour vous, cet article-là convient-il au travail des policiers?

M. Lafrance: Quant à moi, cet article 28 permet au Parlement d'adopter des règlements et des décrets dans certains domaines particuliers. Il donne beaucoup de pouvoirs. Il faut se rappeler que ces pouvoirs sont conférés dans le respect de la Charte canadienne des droits et libertés. Donc, je crois que les pouvoirs dont il y est question sont suffisants pour faire face à des crises et que les règlements garantiront le respect des droits des citoyens en vertu de la Charte.

M. Ferland: Je suis bien d'accord avec vous que les règlements sont aussi importants que le projet de loi.

[*Translation*]

Mr. Lafrance: When you study a situation ten years after the fact, you do not have the same impression as when it is actually occurring. At the time, in 1970, when the Montreal Police, the RCMP and the Québec Provincial Police were trying to apprehend those responsible for the crimes, who were members of the Québec Liberation Front, the crisis may have appeared very far-reaching. We must remember that a number of bombs had been placed in different parts of Metropolitan Montreal. It was therefore necessary to watch over the entire hydro system and deal with a great many other matters. Up until then police forces have never experienced such a situation.

We must therefore put ourselves in the 1970 context. At the time terrorism was a completely new phenomenon. You say that they used a sledgehammer to kill a fly. This may be your opinion in 1988 but if you had been in your present situation in 1970, perhaps you would have had a different view of things. You would not have known what exactly was taking place but you would have had an idea of the enormity of the problem and tried to come up with an appropriate solution in view of the danger to the public.

I am not attempting to justify what was done in 1970 but I cannot say that disproportionate measures were taken to deal with the problem in view of its seriousness.

Mr. Ferland: Clause 28 refers to search and seizure in an emergency. In 1970, particularly after the events, a great many complaints were made. All sorts of things were seized. A book about Mao was considered subversive and dangerous.

Mr. Lafrance: I do not think we went that far.

Mr. Ferland: No, but we did read about such things. We politicians do often get misquoted. The same thing can happen to the police.

Does clause 28 really meet the concerns of the police? In your opinion, is this clause satisfactory from the standpoint of the police?

Mr. Lafrance: As I see it, clause 28 allows Parliament to enact certain regulations and orders with reference to particular matters. It provides a great many powers. It must be remembered that these powers are granted in accordance with the Canadian Charter of Rights and Freedoms. I believe that the powers mentioned in this clause are sufficient to deal with an emergency and that the regulations will guarantee that citizens' rights under the Charter are respected.

Mr. Ferland: I agree with you that the regulations are as important as the provisions of the bill.

[*Texte*]

M. Lafrance: Je dirais même qu'ils sont plus importants, parce que ce sont les règlements qui nous donneront la définition exacte des pouvoirs qui seront conférés.

M. Ferland: En tant qu'administrateur public d'une municipalité, en tant que maire, j'ai vu que la réglementation déformait quelque peu la loi dans bien des cas.

M. Lafrance: C'est exact. En tant que conseiller municipal, je peux vous dire que c'est vrai.

M. Ferland: Donc, pour vous, les chefs de police, que ce soit de la GRC, de la police de Toronto ou de la police de Montréal, ce projet de loi respecte les pouvoirs déjà reconnus aux divers corps policiers. En d'autres termes, la police municipale conservera son pouvoir en tant que police municipale et la police provinciale conservera son pouvoir déjà reconnu, tout comme la GRC et le Service canadien du renseignement de sécurité. Ce projet de loi, selon votre analyse, est conforme à ce que la Charte canadienne des droits et libertés représente pour vous. Est-ce un peu la perception de l'ensemble des corps de police du Canada?

M. Lafrance: C'est exactement cela. C'est notre perception du projet de loi: il crée un équilibre entre les droits individuels et les droits collectifs.

M. Ferland: Le seul article qui semble vous agacer est l'article 45.

M. Lafrance: En effet, il nous fatigue un peu. On a deux interprétations juridiques différentes à ce sujet.

M. Ferland: Est-ce qu'on peut connaître les deux interprétations juridiques que vous avez? On en obtiendra une troisième pour confirmer l'une des deux.

• 1145

M. Lafrance: D'un côté, il y a des gens qui, comme vous, croient que l'article 45 est suffisamment large pour couvrir les policiers municipaux. De l'autre, certains considèrent qu'il n'est pas suffisamment large pour couvrir les policiers municipaux et n'accorde pas aux policiers municipaux cette immunité qui est accordée aux autres.

M. Ferland: Donc, un des avis juridiques que vous avez eus dit qu'un agent de l'OPP, de la Sûreté du Québec ou de la GRC serait protégé, mais que les policiers municipaux ne jouiraient pas de la même protection. Est-ce exact?

M. Lafrance: Deux avocats ont interprété l'article 45 et ne sont pas arrivés à la même conclusion. Moi, je l'ai interprété en fonction du système législatif qui existe au Québec. J'ai demandé à des gens de Toronto de l'interpréter en fonction des principes législatifs du *common law* qui sont reconnus dans les autres provinces. Quand je regarde l'interprétation que j'ai donnée à l'article 45 et celle qui y est donnée par un avocat de

[*Traduction*]

Mr. Lafrance: I would go so far as to say that they are more important, because the regulations will define exactly the powers conferred.

Mr. Ferland: As a municipal alderman, then as a mayor, I have seen that regulations often result in a slight distortion of the law.

Mr. Lafrance: I have also noted it to be the case from my experience as a municipal councillor.

Mr. Ferland: So as far as you chiefs of police are concerned, whether we are talking about the RCMP, the Toronto police or the Montreal police, this bill respects the powers that are already recognized as belonging to the various police forces. In other words, the municipal police will keep their power as a municipal police force, and the same is true for the provincial police, the RCMP and the Canadian Security Intelligence Service. As you see it, this bill is in keeping with the Canadian Charter of Rights and Freedoms. Is this the perception of the different police forces throughout Canada?

Mr. Lafrance: Yes indeed. We see the bill as striking a balance between individual and collective rights.

Mr. Ferland: The only clause that seems to cause you some problem is clause 45.

Mr. Lafrance: Yes, it is a bit of a problem. We have had two different legal interpretations.

Mr. Ferland: Can you make these two legal interpretations available to us? We will ask for a third one to find out which one is right.

Mr. Lafrance: On the one hand, there are people like yourself who feel that clause 45 is broad enough to include municipal police officers. On the other hand, there are people who consider that the scope of clause 45 is insufficient to cover municipal policemen and does not give these officers the same immunity granted to other agents of the Crown.

Mr. Ferland: So, according to one legal opinion, an OPP officer, an officer of the Sûreté du Québec or a Mountie would be protected, but a municipal officer would not enjoy the same protection. Is that correct?

Mr. Lafrance: The two legal advisors who interpreted clause 45 did not reach the same conclusion. Personally, I read this clause in the context of the Québec legal system. I asked people in Toronto to interpret it in light of the common law principles recognized in Canada's other provinces. In comparing my interpretation of clause 45 and that given to it by a Toronto lawyer, I can see that the two legal opinions are not identical. However, that does

[*Text*]

Toronto, je vois que ce n'est pas exactement la même opinion juridique. Cela n'indique pas qu'une immunité complète serait accordée aux policiers.

M. Ferland: Donc, vous dites que le *common law*, le code utilisé dans neuf provinces du Canada, ne permet pas de faire la même interprétation que le code du Québec.

M. Lafrance: Il faut bien se rappeler que deux avocats peuvent interpréter un même texte de loi et arriver à des conclusions différentes.

M. Ferland: Oui, mais on parle de deux codes; on parle du *common law* qui est différent du Code civil en vigueur au Québec. Il y a des différences.

M. Lafrance: Il y a peut-être des distinctions à faire quant à l'interprétation même de l'article 45, et c'est pour cela qu'on a soulevé la question. On ne voulait pas dire que cet article-là n'avait pas pour effet de. . . , mais soulever la question en présence des membres du Comité et leur demander de faire faire de la recherche par les gens du ministère de la Justice pour s'assurer que le texte de loi soit rédigé de façon telle qu'il accorde aussi aux policiers à qui on demande de mettre en application les règlements ou les décrets qui auront été adoptés en vertu de cette loi-là, l'immunité dont il est question à l'article 45. On veut s'assurer que le texte soit libellé de façon telle qu'il n'y ait pas d'ambiguité. Actuellement, il y a une discussion entre deux avocats et, habituellement, quand il y a une discussion entre deux avocats, il en faut un troisième, qu'on appelle un juge, pour décider. Le juge, c'est vous tous.

The Chairman: I would like to ask a question to clear up something in my mind. Would you suggest we should change the wording in clause 45, perhaps, to put "servant" or "agent" as a definition that includes municipal police?

Mr. Lafrance: Exactly. In the application of the—

The Chairman: I notice that when you look back to the other emergencies, a public welfare emergency, it is very clear that the control or direction of the police will remain in municipal hands, as it is clear that under the declaration of a public order emergency the municipal police stay under municipal control. Under those two, would you think if there is a liability it should be a concern of the municipality rather than of the federal government?

M. Lafrance: Le problème, c'est que vous faites une loi et des règlements et que vous dites: les corps policiers municipaux relèveront de l'autorité provinciale, mais ils devront mettre cette loi et ces règlements en application. Vous accordez l'immunité aux autres personnes qui seront impliquées dans l'application du règlement et vous ne l'accordez pas aux policiers qui vont l'appliquer. Il y a là ambiguité.

L'article 25 du Code criminel accorde l'immunité à l'ensemble des policiers municipaux, provinciaux, fédéraux dans l'application du Code criminel. Ils relèvent

[*Translation*]

not mean that complete immunity would not be granted to police officers.

Mr. Ferland: You are saying, then, that the common law used in nine of Canada's provinces does not give laws the same reading as would the Québec's Civil Code.

Mr. Lafrance: We must bear in mind that, in interpreting a legal provision, two lawyers may well reach differing conclusions.

Mr. Ferland: Yes, but here it is a question of two differing bodies of law? There are differences between the common law and Québec's Civil Code.

Mr. Lafrance: The reason we raise this point is precisely that there may be differing interpretations of clause 45. We did not mean that this clause did not have the desired . . . , but rather, we wanted to raise the issue with committee members and ask them to have Justice Department researchers investigate the issue to ensure that the wording of the bill grants the same immunity to police officers who are asked to apply the regulations or orders issued under the Act. We want the wording of the legislation to be unambiguous. At the moment, a debate is under way between two lawyers and when that happens, usually you need a third one, called a judge, to settle the issue. You be the judge.

Le président: J'ai une question. Proposez-vous qu'on modifie le libellé de l'article 45, par exemple, en définissant les termes «préposé» et «mandataire» de façon à inclure les policiers municipaux?

M. Lafrance: Précisément. La mise en application. . .

Le président: Ailleurs dans le projet de loi, dans les parties traitant des sinistres et des états d'urgence, il est clair que les forces policières municipales relèveraient toujours de l'autorité municipale. D'après vous, dans ces deux cas, faudrait-il imputer la responsabilité éventuelle à la municipalité et non au gouvernement fédéral?

Mr. Lafrance: The problem is that you are drafting legislation and regulations saying that municipal police officers will come under provincial control, even though these officers must enforce federal legislation and regulations. You grant immunity to other persons who may be involved in this enforcement, but you do not grant that immunity to the enforcing officers. That is ambiguous.

Clause 25 of the Criminal Code grants immunity to all municipal, provincial, and federal police officers who enforce the Criminal Code. These officers are still under

[*Texte*]

quand même de leur province, au niveau administratif, lorsqu'ils appliquent le Code criminel. L'immunité qui est accordée à l'article 25 est générale et couvre tous les corps policiers. On dit simplement qu'à l'article 45, ce n'est pas aussi clair, à cause des autres articles qui disent que les policiers municipaux demeurent sous la responsabilité de la province. Donc, pour éviter cette ambiguité, il y aurait peut-être lieu de modifier cet article pour le rendre aussi général que l'article 25 du Code criminel et le faire appliquer à tous les corps policiers.

• 1150

M. Ferland: Pouvez-vous déposer les deux avis juridiques que vous avez eus concernant cet article 45? Cela pourrait nous aider à en faire l'analyse.

M. Lafrance: Je peux vous dire qu'il y en a un qui a été fait par un corps policier. Pour ce qui est de l'autre, c'est moi qui ai fait oralement l'étude de cet article, et je vous transmets mon opinion oralement.

M. Ferland: Je vais me contenter de votre opinion verbale parce qu'elle est enregistrée, mais nous aimerions obtenir l'autre avis juridique si possible.

M. Lafrance: Cela me fera plaisir d'en faire une photocopie et de vous la remettre.

M. Ferland: Je vous remercie. C'est une question intéressante. Le *common law* est en vigueur dans neuf provinces. Au Québec, on a le Code civil qui est différent du *common law* sur certains aspects. Je voudrais m'assurer que ce projet de loi fédéral couvre la totalité du pays et qu'on ne se retrouve pas avec deux interprétations différentes.

M. Lafrance: Remarquez que ce n'est pas à cause du Code civil québécois que l'interprétation est différente. C'est strictement à cause du texte de ce projet de loi. Pour ma part, à la lumière de ce que je connais du droit civil québécois, je peux prétendre qu'en agissant pour le compte du gouvernement fédéral, en appliquant une loi fédérale, je jouirais de l'immunité accordée à l'article 45. Dans l'autre l'opinion qui a été donnée, on n'est pas certain que cette immunité puisse être accordée aux policiers municipaux parce qu'on dit aux articles 6, 17 et 28 que cela continue à relever du provincial. C'est strictement une question d'interprétation du même texte de loi qui est ambigu. C'est tout.

M. Ferland: On va donc essayer de. . .

M. Lafrance: De clarifier cette ambiguïté!

M. Ferland: On va même essayer de la faire disparaître s'il y en a une.

M. Lafrance: Excellent!

M. Ferland: Les policiers de Toronto ont-ils quelques observations à faire sur ce projet de loi?

Chief Jack Marks (Acting President, Canadian Association of Chiefs of Police): I think Mr. Lafrance has made the point very clearly, that the section of the bill

[*Traduction*]

provincial control from an administrative point of view when they enforce the Code. Clause 25 grants umbrella immunity to all police forces. While what we are saying is that clause 45 of the bill is not as clear, since the bill contains other clauses saying that municipal police officers are under provincial control. So, in order to avoid that ambiguity, an amendment to this clause seems to be indicated in order to make it as general as Section 25 of the Criminal Code and have it apply to all police forces.

Mr. Ferland: Could you table the two legal opinions you have received regarding clause 45? It would be of great help in our analysis.

Mr. Lafrance: I can tell you that one was done by a police force. As for the other, I in fact have conducted my own review of this clause, and I will be very happy to give you my opinion verbally.

Mr. Ferland: Well, your verbal opinion will be perfectly satisfactory, since it is being recorded, but we would like to obtain a copy of the other legal opinion, if possible.

Mr. Lafrance: I would be very pleased to provide you with a photocopy of it.

Mr. Ferland: Thank you. It is a very interesting issue. Common law applies in nine provinces. In Québec, we have the Civil Code, which is different from the common law in various respects. I want to be certain that this federal bill covers the entire country, and that we do not end up with two different interpretations.

Mr. Lafrance: Well, I should point out that it is not because of the Québec Civil Code that the interpretation is different. It is only because of the text of the bill itself. Based on what I know about Québec civil law, I believe I could claim that by acting on the behalf of the federal government in implementing a federal act, I would benefit from the immunity granted under clause 45. According to the other legal opinion we received, it is not certain that this immunity would apply to municipal policemen since it is stated in clauses 6, 17 and 28 that this continues to be an area of provincial responsibility. It is really only a matter of the appropriate interpretation of the wording of the bill, which is ambiguous. That is all.

Mr. Ferland: Well, then we are going to try to. . .

Mr. Lafrance: Clear up that ambiguity!

Mr. Ferland: We will even try to get rid of it altogether, if such ambiguity exists.

Mr. Lafrance: Wonderful!

Mr. Ferland: Do the representatives of the Toronto police force have any comments to make about the bill?

Le chef Jack Marks (président suppléant, Association canadienne des Chefs de police): Je crois que M. Lafrance vous a déjà expliqué très clairement pourquoi l'article du

[*Text*]

dealing with the possibility of civil litigation was a concern. We have met and discussed the bill and we find it to be a good piece of legislation. It is workable in police agencies and certainly applicable to today's society.

The Chairman: Mr. Heap, you have been a careful observer of this committee for some time, and I wonder if there is anything here you would like to question.

Mr. Heap: I am sorry I was not able to get here in time to get a proper understanding of the matter that is specifically being discussed today. I certainly agree with the point that has just been made regarding the necessity of a clear definition of the obligation and authority of the municipal or provincial police. I am sure there would be no difficulty about defining that in the act, as well as in the regulations. At the present time, I have no further questions. Thank you.

The Chairman: I am curious as to your opinions with regard to the problems in Montreal. Other countries have similar problems and their regulations have come up surprisingly different from ours, or ours are coming up quite a bit different from theirs, it seems to me. We do not always include martial law with war emergencies. I am not a lawyer, but to my knowledge, we do not have any martial law.

This seems to me to raise a question when something happens, which has been very rare. In fact, we always quote the Montreal problems when talking about this matter.

• 1155

But who was in charge in Montreal, the police vis-à-vis the armed forces—by that I mean the national defence forces—and were there times when a question of who was in charge was raised between them? Could you enlighten me on how it operated? Would you say the federal Cabinet, through the Department of National Defence, were in charge, or was it the provincial government or the City of Montreal?

M. Lafrance: Je dois vous répondre que je n'étais pas là à l'époque. Je faisais mon droit à l'université. J'ai lu les dossiers par la suite, parce qu'on a été impliqués dans une commission d'enquête. Évidemment, à la lecture de dossiers, il est très difficile de déterminer s'il y a eu conflit ou non. Que je sache, personne ne disait à l'armée quoi faire. L'armée rendait compte à son propre chef, tout comme le service de police de la Communauté et la GRC. Cependant, tout ce monde se réunissait et les décisions se prenaient à ce niveau-là. Je ne peux pas prétendre que l'un dirigeait les autres. Autant que je sache, ce n'était pas le cas. Remarquez bien que je n'étais pas là à ce moment-là.

The Chairman: In the army one Michael R. Dare, who I believe at the time was a full colonel, formed a small

[*Translation*]

projet de loi concernant la possibilité de procès civils nous inquiète. Nous nous sommes réunis pour discuter du projet de loi, et nous en sommes très satisfaits. Les corps de police pourront s'en accommoder sans difficulté et il n'y a pas de doute qu'il s'applique bien à la société d'aujourd'hui.

Le président: Monsieur Heap, vous observez attentivement le déroulement de nos audiences depuis quelque temps, et je me demande si vous avez des questions à poser.

M. Heap: Je suis désolé d'être arrivé en retard, ce qui m'a empêché de bien comprendre ce dont on discute aujourd'hui. Mais je suis tout à fait d'accord avec ce qu'on vient de dire quant à la nécessité d'avoir une définition claire de l'obligation et de l'autorité des corps de police municipaux ou provinciaux. Je suis convaincu qu'on peut facilement incorporer une telle définition dans le projet de loi, ainsi que dans les règlements. Mais pour l'instant, je n'ai pas de questions à poser. Merci.

Le président: J'aimerais bien savoir ce que vous pensez des problèmes qui se posent à Montréal. D'autres pays ont vécu des situations semblables mais leurs règlements sont très différents des nôtres, à tel point que j'en suis un peu surpris. Nous ne prévoyons pas toujours la mise en application d'une loi martiale lorsqu'il y a déclaration d'un état de guerre. Je ne suis pas avocat, mais autant que je sache, nous n'avons pas de loi martiale.

Cela soulève certaines questions, il me semble, lorsqu'il y a des incidents, ce qui est très rare. En fait, l'on a toujours tendance à citer en exemple la situation à Montréal en parlant de ces choses-là.

Mais qui dirigeait les choses à Montréal, la police ou les forces armées—c'est-à-dire les forces armées nationales—et est-ce qu'il est arrivé que l'une des deux remette en question l'autorité de l'autre? Pourriez-vous me dire comment tout cela fonctionnait? Pensez-vous que c'est le Cabinet fédéral, par l'entremise du ministère de la Défense nationale, qui détenait l'autorité suprême, ou était-ce plutôt le gouvernement provincial ou la ville de Montréal?

Mr. Lafrance: Well, I have to tell you that I was not there at the time. I was studying law at university. I subsequently read the files, because we were involved in a commission of inquiry. But it is obviously very difficult to determine whether there was any conflict or not simply by going through the files. As far as I know, nobody was telling the army what to do. The army was reporting to its own superiors, just as the MUC Police and the RCMP were. However, all of these groups did have joint meetings and decisions were made at that level. I certainly cannot claim that one was giving orders to the others. As far as I know, that was not the case. Mind you, I was not actually there at the time.

Le président: Pour ce qui est des forces armées, un colonel du nom de Michael R. Dare avait formé un petit

[*Texte*]

group that reported directly to Cabinet here on the Hill. He later became a very high official in the Royal Canadian Mounted Police, and he was a highly regarded officer in both fields. But at this end it was quite well known in the armed forces how the system was operating. The Cabinet, through Colonel Dare's organization, which was set up mainly, I believe, to interpret to Cabinet what the results would be of their giving orders as to what the military was to do. . . and I, looking at it as a bystander at the time, thought there was a great possibility of misunderstandings not only between Cabinet and the armed forces but between the armed forces and the police forces at the time, and the Government of Quebec.

I am just offering that as a comment, that there was an organization. I have forgotten the name for this little organization headed up by Mike Dare. It certainly knew what it was about and where its authority was.

M. Ferland: À l'époque, est-ce le Québec qui avait demandé au fédéral d'imposer la Loi sur les mesures de guerre?

M. Lafrance: C'est exact. C'est le premier ministre du Québec qui en avait fait la demande. Je crois qu'une demande avait été faite par les corps policiers locaux. Du moins, il y avait eu une discussion entre les corps policiers locaux, le maire de Montréal et le ministre. Ensuite, c'est le premier ministre qui avait fait la demande.

M. Ferland: Cela veut dire que la Loi sur les mesures de guerre n'est pas venue directement d'Ottawa. Elle a été imposée à la demande de la province. Selon le projet de loi C-77, la Loi sur les mesures d'urgence ne pourra pas être mise en application sans que la province soit réellement consultée.

M. Lafrance: C'est exact.

D/Chief Flanagan: I think an important point to remember with the police is that the police are continually involved in mutual co-operation and liaison, and continually involved in joint forces projects, where we have federal, municipal, and provincial police officers working together. So when something of some considerable importance happens, it is not new for the police to get along together and work together without knowing exactly who may be, for instance, in charge right at that moment. The police have a unique ability to do this, because we are continuing to do this at all times.

• 1200

M. Ferland: À la lumière de l'expérience antérieure, croyez-vous qu'il serait bon de faire assez régulièrement des simulations de mise en application du projet de loi tel C-77, afin de voir comment les choses fonctionneraient si jamais la loi était mise en application? J'aimerais savoir s'il y a déjà eu ou s'il y a présentement des simulations pour voir comment les militaires, la GRC, le Service canadien du renseignement de sécurité et les corps

[*Traduction*]

groupe qui rendait des comptes directement au Cabinet ici sur la Colline. Il a occupé par la suite un poste très élevé au sein de la Gendarmerie royale du Canada et il était très respecté dans ces deux secteurs. Mais ici à Ottawa, les forces armées savaient très bien comment fonctionnait le système. Le Cabinet, par l'entremise du groupe du colonel Dare, qui a été établi, je crois, pour fournir au Cabinet une interprétation des résultats de leurs activités militaires. . . Et moi, qui étais simple spectateur à l'époque, pensais qu'il y avait sans doute un grand risque de malentendus non seulement entre le Cabinet et les forces armées, mais aussi entre les forces armées, les corps policiers à l'oeuvre à l'époque, et le gouvernement du Québec.

C'est une simple observation que je vous fais, mais je sais que ce groupe a vraiment existé. Je ne me rappelle plus le nom de ce groupe qui a été dirigé par Mike Dare. Mais je peux vous garantir qu'il connaissait bien son mandat et l'étendue de son autorité.

Mr. Ferland: At the time, did Québec ask the federal government to impose the War Measures Act?

Mr. Lafrance: Yes, that is correct. The Premier of Québec made the request. I believe the local police forces had made such a request. In any case, there were indeed discussions between the local police forces, the Mayor of Montreal and the Minister. After that, the Premier made the request to the federal government.

Mr. Ferland: So, that means that the War Measures Act was not imposed directly from Ottawa. It was put into force at the request of the Province. Bill C-77 provides that implementation of the Emergencies Act will not be possible without real consultation with the Province affected.

Mr. Lafrance: Yes, that is correct.

M. Flanagan: Je crois qu'il convient de se rappeler que les divers corps policiers entretiennent des rapports suivis entre eux et collaborent souvent à des projets conjoints, qui prévoient la participation de corps policiers fédéraux, municipaux et provinciaux. Par conséquent, lorsqu'un incident de ce genre se produit, les corps policiers trouvent normal de travailler ensemble sans nécessairement savoir qui a le plus d'autorité, puisqu'ils ont l'habitude de le faire. Voilà pourquoi les corps policiers sont uniques, en quelque sorte, parce que nous travaillons toujours en collaboration très étroite.

Mr. Ferland: In the light of our past experience, do you think it would be a good idea to conduct simulation tests of Bill C-77's provisions on a regular basis, in order to have an idea how things would function if the act were to be enforced? I would like to know whether such tests have ever been done in the past or whether they are currently being done in order to ascertain just what the interplay between the armed forces, the RCMP, CSIS and

[*Text*]

policiers municipaux et provinciaux s'impliqueraient? Est-ce qu'on fait ce genre de simulations dans le système actuellement?

D/Chief Flanagan: Yes, the answer is that we do have exercises of this sort with regard to airplane disasters. Presently, for instance, in the city of Ottawa we are dealing with the Royal Canadian Mounted Police on incidents involving embassies, and this sort of thing. With Bill C-9 and this sort of thing—this is one of the things we do envision, and I think I mentioned it in my opening remarks—we do envision more training and more simulated exercises such as you say, if and when this bill is passed. The answer is yes.

Chief Marks: If I may interject, coming up this June in the city of Toronto is the summit conference. There have been ongoing meetings now, and a committee has been formed with the RCMP, the Ontario Provincial Police, and the Metropolitan Toronto Police, where the various responsibilities of each of the agencies have been spelled out and laid out, and the number of personnel each force will supply. That is in place and ongoing, and at this particular time we have ongoing committees that put all of this in place. There is an excellent working relationship.

M. Ferland: Vous dites qu'au niveau des différents corps policiers du Canada, il se fait des simulations; il y a des rencontres, des discussions. Dans le cadre de la mise en application d'un projet de loi comme C-77, le volet militaire entre aussi en jeu. Est-ce qu'un programme est à l'étude? Est-ce qu'il y a déjà eu des discussions pour voir de quelle façon ces quatre groupes fonctionneront? On pourrait même parler du Service canadien du renseignement de sécurité, ce qui fait cinq groupes. Est-ce qu'il y a eu des discussions à ce sujet? S'il n'y en a pas eu, on devrait peut-être commencer à y réfléchir sérieusement.

D/Chief Flanagan: Yes, we do. We do now have ongoing discussions, not only with the CSIS people and with the police forces, but with the military, with regard to, as I said, aircraft disasters and those sorts of things. This is worked out in co-operation with the military. We have a close working relationship with the military police and National Defence organizations, and we foresee no difficulty in continuing this with this bill.

M. Ferland: Lorsque tous ces groupes-là sont réunis, qui est le leader? Est-ce le corps de police local qui est en fait le coordonnateur, parce que cela se passe sur son territoire, ou si c'est la police provinciale ou la GRC? Qui est le leader dans le contexte des exercices que vous faites à l'heure actuelle?

D/Chief Flanagan: I guess the best thing I can do is to give you an example. If there is an exercise at the Ottawa International Airport, then it is within the jurisdiction of

[*Translation*]

the municipal and provincial police forces would be? Are simulations of this type carried out under the current system?

M. Flanagan: Oui, nous faisons ce genre de simulation vis-à-vis de nos mesures d'urgence en cas d'accident d'avion, par exemple. Dans la ville d'Ottawa à l'heure actuelle, nous collaborons avec la GRC lorsqu'il y a des incidents dans les ambassades, par exemple, grâce au projet de loi C-9 et d'autres mesures semblables—d'ailleurs, je crois avoir mentionné dans mes remarques liminaires que cela fait partie de nos projets—nous envisageons de faire davantage de formation et d'exercices de simulation une fois que ce projet de loi aura été adopté. La réponse est donc oui.

M. Marks: Si vous me permettez d'ajouter quelque chose, vous savez probablement que la conférence au sommet va se tenir en juin dans la ville de Toronto. Depuis un certain temps—et un comité mixte a été formé à cette fin, les représentants de la GRC, de la Sûreté de l'Ontario et de la Police de Toronto se réunissent pour bien définir les responsabilités de chaque corps policier et pour s'entendre sur le nombre de personnes qui sera fourni par chacun d'entre eux. Donc, ce comité existe déjà et continue de tenir des réunions; en fait, il y a plusieurs comités qui travaillent là-dessus. Nos rapports de travail sont excellents.

Mr. Ferland: You say that simulations are conducted among the various police forces in Canada, and that there are also meetings and discussions that are ongoing. But when it comes to enforcing Bill C-77, the armed forces also have a role to play. Is some sort of program currently being considered? Have discussions already taken place to determine just how these four groups would operate together? We could even include CSIS, which makes five groups. Do you hold discussions along those lines? If not, perhaps we should start giving this idea some serious thought.

M. Flanagan: Eh bien, nous y réfléchissons déjà sérieusement. Nous nous réunissons régulièrement non seulement avec les représentants du Service canadien du renseignement de sécurité et des corps policiers, mais aussi ceux des forces armées afin de pouvoir agir efficacement, comme je vous l'ai déjà dit, en cas d'accident d'avion ou de sinistre. Tout cela se fait en collaboration avec les militaires. Nous avons d'excellents rapports avec la police militaire et le ministère de la Défense nationale, et nous ne prévoyons pas que ce projet de loi change quoi que ce soit à cet égard-là.

Mr. Ferland: When all these groups get together, who is in charge? Does the local police force co-ordinate things because it is on its home turf? Or is co-ordination done through the provincial police or the RCMP? Who is in charge of the exercises you currently participate in?

M. Flanagan: Eh bien, je devrais peut-être vous en donner un exemple. Si nous faisons ce genre de simulation à l'Aéroport international d'Ottawa, eh bien,

[*Texte*]

the Gloucester Police Force, the City of Gloucester. They would be in charge of that particular exercise.

There are other consultations on other matters. For instance, there is a federal-provincial agreement on security offences. In that particular instance, it is laid down by agreement who will be, for instance, the chairman. In that particular committee, which I happen to be on, the RCMP is the chairman; the Ontario Provincial Police is the vice-chairman; and the Metropolitan Toronto Police and the Ottawa Police Force are members of that committee. So in that case they are laid down.

Otherwise, in any incident, or the rehearsal, if you like, for any incident that might be going to happen, the police force having jurisdiction would be the entity that would be involved, unless it was purely a military manoeuvre, in which case we would probably not.

• 1205

M. Ferland: Je vous remercie beaucoup. Je n'ai pas d'autres questions, monsieur le président.

Mr. Jardine: I apologize to our witnesses. I was detained at another meeting.

I hate to jump in, but I would like to follow on and to confirm. What you are saying is that under all these operations there are always standard operating procedures that are followed so everyone knows the chain of command they are involved with. Is that correct?

D/Chief Flanagan: Yes.

Mr. Jardine: Is there no dispute? Because from time to time we read of disputes.

D/Chief Flanagan: I would not go so far as to say there are no disputes. There should not be, but sometimes there are.

Mr. Jardine: But the rules are there and it is just a matter of the forces involved following the rules. Is that correct?

D/Chief Flanagan: That is right. Sometimes, when we hold these exercises, we find out what went wrong in the beginning. That is probably the reason for holding them. If there are disputes then that is a good time to find them out, before the real thing happens.

Mr. Jardine: So that is why you exercise.

D/Chief Flanagan: That is right.

The Chairman: I would just like to say to the Toronto delegation before we finish that I operated with them when I was in the armed forces. It was called Operation Hazel, at the time of the great flood of the Humber River.

Chief Marks: That was Hurricane Hazel, yes.

The Chairman: Yes, and you had no choice except co-operating with these various forces. We had to co-operate

[*Traduction*]

c'est coordonné par la police de Gloucester, de la ville de Gloucester. C'est elle qui dirigerait ce genre d'exercice.

Mais il y a des consultations sur d'autres questions. Par exemple, il y a eu une entente fédérale-provinciale sur les infractions en matière de sécurité. Dans ce cas-là, on s'entend sur la personne qui va diriger les activités, ou être président, par exemple. Dans le cas de ce comité-là, auquel je siège, un représentant de la GRC en est le président; un représentant de la Sûreté de l'Ontario en est le vice-président; et des membres des corps policiers de Toronto et d'Ottawa en sont membres. Dans ce cas-là, donc, les rôles sont bien définis.

Autrement, lorsqu'il y a des incidents, ou des exercices de simulation, le corps policier dont c'est le territoire serait le principal participant, à moins qu'il s'agisse de manoeuvres militaires, auxquelles nous ne participons pas.

Mr. Ferland: Thank you very much. I have no farther questions Mr. Chairman.

M. Jardine: Je tiens à présenter mes excuses à nos témoins. J'ai été retenu à une autre réunion de comité.

Excusez-moi de vous interrompre, mais j'aimerais vous relancer là-dessus. Vous nous dites donc que dans le cadre de toutes ces opérations, l'on doit toujours suivre certaines procédures de sorte que chacun sait qui commande à qui. C'est bien cela?

M. Flanagan: Oui.

M. Jardine: Et il n'y a jamais de conflits? De temps en temps, nous entendons parler de conflits justement.

M. Flanagan: Je n'irais pas jusqu'à dire qu'il n'y a jamais de conflits. Il ne devrait pas y en avoir, mais cela arrive.

M. Jardine: Il existe des règles bien précises et il suffit que chacun des corps policiers suive les règles, n'est-ce pas?

M. Flanagan: C'est exact. Dans le cadre de ces exercices, nous découvrons parfois ce qui a causé les difficultés au départ. Voilà pourquoi on y participe. S'il va y avoir des conflits, il vaut mieux le savoir à l'avance, avant qu'un incident de ce genre ne se produise.

M. Jardine: C'est pour cela que vous participez à ces exercices.

M. Flanagan: Oui, c'est exact.

Le président: Avant de lever la séance, je tiens à faire remarquer aux membres de la délégation de Toronto que j'ai travaillé avec eux lorsque j'étais membre des Forces armées. C'était dans le cadre de l'opération Hazel, lorsqu'il y a eu les grandes inondations causées par la rivière Humber.

M. Marks: Oui, vous parlez de l'ouragan Hazel.

Le président: Oui, et on n'avait pas le choix, il fallait absolument collaborer avec les divers corps policiers.

[*Text*]

with the police and they had to co-operate with us. When you have a mixture like that and throw in a few contractors who had the earth-moving machinery and things like that, it just shows you how resilient human nature can be if it has to.

M. Ferland: Oui, c'est simplement un point d'éclaircissement. Vous avez dit, lorsque vous mettez en application ces mesures-là, qu'il y a souvent des conflits, et que cela arrive au début. J'aimerais savoir qui est l'arbitre de ces conflits?

D/Chief Flanagan: That is a good question. Depending on the dispute, or depending on who might be there at the time, that is a very difficult question to answer. It is sort of a hypothetical one. It would depend on where the dispute took place. It might take place in the field. It might take place at the headquarters. It might take place wherever. But, hopefully, in the meetings and consultations prior to the actual exercise all these things will have been ironed out.

It has been my experience, in the different incidents we have been involved in jointly with these other forces and agencies, that the disputes have been very minor and have not really concerned people at the level where one would be very concerned about them.

M. Ferland: Est-ce que vous suggéreriez que, dans le cadre de la réglementation du projet de loi C-77, l'on doive prévoir très clairement les règles de procédure? Par exemple, dans une situation de mesures de guerre, voici quelle serait la hiérarchie. Dans une situation de crise un peu moins forte, voici la hiérarchie, et ainsi de suite. Est-ce qu'on devrait prévoir cela dans la réglementation de façon à ce que, si l'on devait mettre en application la loi qui en sera issue, et ce dans une vraie situation de crise, on puisse éviter justement une certaine perte de temps? Parce que s'il y a certaines divergences d'opinions au sujet du commandement, on va retarder les choses.

Chief Marks: I guess actually what happens, and the way it is spelled out. . . I cannot recall the bill, the one we worked on last year; but primarily, when the event goes down, the police agency responsible for that area is initially the agency in charge. As the event goes on, depending on what happens with the event and depending on whether it escalates and it is going to become something international, etc., different people will take charge and authority. But the initial event has to be responded to immediately and quickly, and it is the interpretation by policy agencies that the local police agency respond because they are there and they have the equipment. Certainly, as the event unrolls or takes place over a period of time, the charge of that particular emergency may have to change hands; and I think basically we have that in place.

[*Translation*]

Nous avons dû collaborer avec la police, et elle, avec nous. Étant donné le nombre de groupes qui y participaient—il y avait même quelques entrepreneurs qui faisaient fonctionner les grosses machines—le fait qu'on ait pu travailler ensemble prouve justement que les êtres humains ont beaucoup de ressort devant ce genre de situation.

Mr. Ferland: Yes, I just wanted to ask for a clarification. You said that when you go ahead with these measures, there are often conflicts, and that they come to light at the beginning. I would like to know who arbitrates these conflicts?

M. Flanagan: C'est une bonne question. Cela dépend du conflit et des groupes qui participent; c'est donc une question à laquelle je peux difficilement répondre. C'est en quelque sorte une question hypothétique. Tout dépend du lieu du conflit. Cela pourrait être sur le terrain, ou encore au quartier général—en fait, n'importe où. Mais au cours des réunions et des consultations tenues avant les exercices, on espère pouvoir résoudre tous ces petites problèmes.

Selon ma propre expérience, lorsque nous avons participé à ce genre d'exercices avec d'autres corps policiers, les conflits étaient très mineurs et ne concernaient pas des gens occupant des postes supérieurs, ce qui aurait pu être vraiment problématique.

Mr. Ferland: Would you suggest that we clearly set out the rules of procedure in the regulations to be established under Bill C-77? For instance, the bill might set out exactly what the chain of command would be in a war emergency. In a less serious emergency, a different chain of command, and so forth. Should this be clearly set out in the regulations, so that if we actually had to enforce the Act in a real emergency, we could avoid wasting a certain amount of time? Because if there is a difference of opinion as to who is in command, that will certainly hold things up.

M. Marks: Je suppose que ce qui arrive. . . Je ne me souviens pas du bill auquel on a travaillé l'an dernier; mais en règle générale, lorsqu'il y a un incident de ce genre, le corps policier dont c'est le territoire dirige les activités. À mesure que les choses progressent, selon ce qui arrive par la suite—par exemple, si cela prend une envergure internationale—d'autres groupes ou personnes prendront la relève. Mais il faut réagir immédiatement face à ce genre d'incident, et selon l'interprétation des corps policiers, c'est la police locale qui doit réagir en premier puisque c'est son terrain et elle a la possibilité de le faire. Il est certain qu'au fur et à mesure des événements le contrôle des opérations peut changer de main, mais voilà donc l'organisation que nous avons en place.

[*Texte*]

• 1210

D/Chief Flanagan: I think this is something that evolves and I think it is important that it remain flexible so that, as Chief Marks said, when the thing happens, the people who are there are prepared to deal with it at the time. The people within whose jurisdiction it may be right at that time are the people who deal with it. As the matter evolves, we have found that we are able to have very smooth transitions of command, if you like, and if the situation became an impasse where the agencies could not decide, I think it would then become a matter for whatever agencies there might be to be in touch with their respective governments and it would then be resolved by those governments.

This is the way the mechanism for the Security Offences Act works. If there ever becomes a time when police forces are not able to change their command, or evolve, or transfer from one police command to another, it goes to the government people who then make the decision. This is something that over the years has happened rather smoothly and naturally and we do not see any great problem with it.

M. Ferland: Est-ce que les tendances de conflits ne viennent pas du fait que, lorsque la police provinciale par exemple se présente sur les lieux, on dit: vous autres de la police municipale, vous êtes moins importants que nous! Et lorsque la GRC arrive, on dit: nous, nous sommes de la police fédérale, vous êtes moins importants que nous! Nous des services de renseignements, on est plus importants que les autres! Est-ce que ce n'est pas de là que commencent à surgir tous les petits problèmes de juridiction et d'autorité?

Chief Marks: I suppose you could say there may be contrasts, but let us put it in its perspective. You have an event at an embassy, shall we say, and the initial response would be by the local agency; they will take up the parameter, they will contain the event and from there on what you have is meetings of the command structure of those various forces. Then it is up to the people of those command structures to work out an agreement that suits all of them. And I am sure that is generally done.

In Toronto, when we have had a couple of events where we have had the head of the OPP and the head of O-Division of the RCMP there, we have reached agreement in that relationship. As was pointed out, I think if we get to an impasse, then it would be up to the Solicitor General of Canada to deal with that position. That has never happened in the past, but initially what you have to remember is that you have to contain the event as quickly as possible. Then how it escalates would depend on which agency really should take command.

At this point in time, I can only say we have never had a problem in working out those things and we have worked on a few events in Metropolitan Toronto, all three agencies.

[*Traduction*]

M. Flanagan: C'est quelque chose qui évolue et je pense important que nous conservions une certaine marge de manoeuvre afin qu'en cas de crise, comme l'a dit le chef Marks, les gens qui sont en poste à ce moment-là puissent prendre la situation en main. Ceux qui devront y faire face sont les personnes dans le secteur desquels la crise se produit. Nous avons constaté qu'au fur et à mesure que la situation évoluait, nous pouvions passer la main assez facilement, si je puis dire, et si nous nous retrouvons devant une impasse devant laquelle les corps policiers ne peuvent pas prendre de décision, c'est à ces derniers de communiquer avec leurs gouvernements respectifs afin de leur laisser le soin de décider.

C'est ainsi que fonctionne le mécanisme mis en place pour la Loi sur les infractions en matière de sécurité. Si les forces policières deviennent incapables de changer de commandement, de s'adapter à la situation ou de transférer le commandement d'un corps policier à un autre, c'est au gouvernement qu'il revient de prendre une décision. Au cours des années, les choses se sont bien passées et nous ne nous attendons à aucun problème sérieux de ce côté-là.

Mr. Ferland: Does not the possibility of conflict arise when provincial police, for instance, arrive on the site of the incident and say to the municipal police force that it should place itself under their authority, and doesn't the same scenario occur when the RCMP arrive, saying that the federal police and the intelligence services take precedence over all other police forces? Is it not that kind of attitude that gives rise to all those conflicts over jurisdiction and authority?

M. Marks: Il faut placer les choses dans leur contexte. Disons qu'un incident se produit dans une ambassade et que la police locale est la première à intervenir. Elle juge la gravité de la situation, s'efforce de circonscrire les dégâts, après quoi le commandement des diverses polices se réunit. C'est ensuite à ces officiers qu'il revient de conclure un accord qui convienne à chacune des polices. Et je suis sûr que l'on procède généralement de la sorte.

Lorsqu'il y a eu des incidents, à Toronto, le chef de la Sûreté de l'Ontario et le chef de la division O de la GRC se sont entendus. Comme on l'a souligné, si nous nous trouvons devant une impasse, c'est au Solliciteur général du Canada de rendre une décision. Ce n'est jamais arrivé jusqu'ici, mais ne l'oubliez pas, il faut commencer par limiter les dégâts le plus rapidement possible. Quant à savoir ensuite quel organisme prend le commandement des opérations, cela dépend de l'évolution de la crise.

Pour le moment, je peux seulement vous dire que nous n'avons jamais eu de difficulté sur ce plan et que les trois organismes ont collaboré lors des quelques incidents qui se sont produits dans la communauté urbaine de Toronto.

[*Text*]

D/Chief Flanagan: I think a good example might be the take-over here of the Turkish Embassy a couple of years ago, where the Ottawa Police arrived first and took control of the situation; the RCMP then arrived and even the military were involved in the operation. There never was any problem there. And that is one of the situations where I might envisage that there might be problems in jurisdiction, if any, and there was no problem in that particular situation. I think the police forces were even commended in the House.

M. Ferland: À Ottawa, c'est peut-être un cas particulier. On est habitués de voir des militaires dans la rue, tous les jours, ainsi que des gens de la GRC. Mais j'aimerais poser la question au représentant de Montréal, où on est moins habitués à voir des militaires dans la rue, ainsi que des gens de la GRC en uniforme. Comment ça s'est déroulé lorsqu'il y a eu le fameux incendie du consulat soviétique? Il y a eu sûrement un protocole qui s'est installé rapidement. Est-ce qu'on a la même mentalité de coopération ailleurs qu'à Ottawa?

M. Lafrance: Quand une situation, comme celle-là arrive, qu'on le veuille ou non, toutes les forces qui sont là n'ont pas d'autre choix que de travailler ensemble, parce que le but est le même. Et je me permettrai d'ajouter ceci à titre indicatif. Si vous essayez de faire un règlement pour définir au départ qui va être responsable de quoi, vous allez être obligés de définir au départ qui va payer quoi. Et là vous risquez d'avoir beaucoup plus de problème au niveau des politiciens, à savoir lequel va prendre la responsabilité de... Et sans doute que vos règlements ne suivront pas très vite.

M. Ferland: C'est le message que je voulais entendre, mon cher ami.

M. Lafrance: Quand la maison brûle, je peux vous dire que tous les gens qui sont là ne cherchent qu'à éteindre le feu! Si on se demande avant, qui va payer la maison quand elle aura brûlé, on aura peut-être des problèmes pour déterminer qui est responsable!

• 1215

M. Ferland: Je vous remercie beaucoup.

Je n'ai pas d'autres questions, monsieur le président.

The Chairman: I would like to thank the delegation very much for coming today, and I apologize again for the delay in forming the quorum. However, I can promise you that we will pay particular attention to clause 45 and your opinions in this regard. I can see what you are driving at quite easily and I will see if an amendment is possible. There are other forces at play here besides the police forces, and we have to get agreement from all sides before we can carry through these amendments at times. But we will particularly look at subclause 45.(1).

Thank you again and a safe journey home.

[*Translation*]

M. Flanagan: Pour citer un bon exemple, lorsque l'ambassade de Turquie a été occupée il y a deux ans, la police d'Ottawa est arrivée la première sur les lieux et a pris le commandement des opérations; la GRC est ensuite arrivée et l'armée est également intervenue. Il n'y a jamais eu aucun problème. Voilà le genre de circonstances qui pourraient soulever un problème de compétence, mais il n'y en a eu aucun dans le cas dont je vous parle. Je pense que les polices ont même reçu les félicitations de la Chambre.

Mr. Ferland: Ottawa may be a special case. We are accustomed to seeing soldiers and RCMP officers in the street. But I wish to put my question to the representative from Montreal, where soldiers and uniformed RCMP officers are not such a common sight. What happened when there was that fire at the Soviet consulate? There must have been a protocol put in place very quickly. Is there the same spirit of co-operation as in Ottawa in other cities?

Mr. Lafrance: When that kind of event occurs, whether they like it or not, all police forces have no choice but to work together, because they have a common purpose. And I might add that if you try to establish rules at the outset stating who does what, you will also have to define who is going to pay for what. And that might raise many more problems at the political level as to who is going to assume the responsibility for... and the chances are that your rules will not evolve quickly enough.

Mr. Ferland: That is the message I was hoping to hear, my friend.

Mr. Lafrance: When the house is on fire I can tell you that everyone present is just trying to put that fire out, and has nothing else in mind! If you must decide first who will pay for the house once it is burnt down you might have some difficulty in establishing who is responsible!

Mr. Ferland: Thank you very much.

I have no further questions, Mr. Chairman.

Le président: Je tiens à remercier la délégation d'être venu ici aujourd'hui et, encore une fois, je m'excuse de ce que nous ayons tardé à former le quorum. Je peux toutefois vous promettre que nous prêterons une attention particulière à l'article 45 et aux opinions que vous avez exprimées à cet égard. Je comprends vos objections et je vais tâcher de voir s'il est possible de modifier cet article. Il y a peut-être d'autres forces qui interviennent sur ce plan en dehors des forces policières et nous devons obtenir l'accord de tous les intéressés avant de pouvoir apporter ces amendements. Mais nous allons prêter une attention particulière au paragraphe 45.(1).

Je vous remercie encore une fois et je vous souhaite un bon voyage de retour.

[*Texte*]

This meeting will be adjourned until 3.30 this afternoon, at which time we will meet again in this room. It is my intention to call a meeting of the steering committee at the end of that meeting. We have some decisions to make. That part will be in camera with no minutes.

The meeting is adjourned.

[*Traduction*]

Nous allons lever la séance jusqu'à 15h30, heure à laquelle nous nous réunirons de nouveau dans cette même salle. J'ai l'intention de convoquer une réunion du Comité directeur à la fin de cette séance. Nous avons des décisions à prendre. Nous nous réunirons à huis clos et il n'y aura pas de procès-verbaux.

La séance est levée.

AFTERNOON SITTING

• 1531

The Chairman: It being 3.30 p.m., we now have a quorum to hear evidence. I am privileged today to have Commissioner Inkster and Chief Superintendent Docker of the Royal Canadian Mounted Police to give us their opinions of Bill C-77.

At the conclusion of our meeting today, I would like to be sure that there are four members here, counting myself, because we have some motions that must be passed today. As well, I want to have a meeting of the steering committee to determine whether we shall have more delegations or not. That meeting will be in camera.

Commissioner Inkster, if you would like to give us your brief and then subject yourself to some questioning, which might be milder than you are used to... considering the source I am sure you will understand. If you would like to proceed, please go ahead.

Commissioner Donald Inkster (Royal Canadian Mounted Police): Thank you very much, Mr. Chairman. I say with all sincerity it is a pleasure to be here today, and to have the opportunity to speak to this proposed legislation.

Before dealing with the contents of the proposed legislation, I think it would be worthwhile to spend a moment or two to speak about the Canadian scene, past and present, the role of the police in Canada, and perhaps how the police of Canada have traditionally filled that role over the years.

Fortunately Canada has not often been the scene of an event, or series of events, which would require the application of a law such as is before this committee for consideration. Through an accident of geography Canada has rarely been the subject of a drought, fire, flood, or natural disaster that would call this bill into play. Such possibilities, however, have increased with the advent of nuclear power stations, transportation of deadly chemicals, and spent space vehicles falling from the sky. Riots and other forms of civil disobedience on a large scale are also, thankfully, uncommon, as are conditions of pre-war preparations and war itself.

I think the issue to be kept in mind, however, is that such calamitous events as I have described have occurred, and all within the memory of many of us in this room.

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

Le président: Il est 15h30, et je vois que le quorum est réuni; nous pouvons entendre des témoignages. J'ai le privilège d'accueillir aujourd'hui le commissaire Inkster et le surintendant en chef Docker de la Gendarmerie royale du Canada qui nous donneront leurs points de vue sur le projet de loi C-77.

À la fin de la séance, j'aimerais être certain que quatre députés seront présents, y compris moi-même, car nous devons adopter certaines motions aujourd'hui. J'aimerais également réunir le Comité de direction pour décider si nous devons recevoir d'autres délégations ou non. Cette réunion se tiendra à huis clos.

Commissaire Inkster, si vous voulez bien nous présenter votre mémoire avant de vous soumettre à notre petit interrogatoire qui sera sans doute plus agréable que ceux dont vous avez l'habitude... Je suis certain que vous voyez ce que je veux dire. Vous pouvez donc commencer.

Le commissaire Donald Inkster (Gendarmerie royale du Canada): Merci beaucoup, monsieur le président. Je suis très heureux d'avoir l'occasion aujourd'hui de prendre la parole en rapport avec le projet de loi qui nous occupe.

Avant de toucher au contenu même du projet de loi, je crois qu'il serait approprié de jeter un bref coup d'oeil sur la scène canadienne d'hier et d'aujourd'hui, sur le rôle de la police au Canada et sur la façon dont nos services de police ont rempli ce rôle au fil des ans.

Par bonheur, le Canada n'a pas souvent eu à faire face à des incidents qui auraient justifié l'application de la loi actuellement présentée au comité. Grâce à sa situation géographique, le Canada n'a eu que très rarement à affronter les sécheresses, les gros incendies, les inondations ou tout autre désastre naturel de la sorte. Toutefois, avec la création de centrales nucléaires, le transport de produits toxiques et la chute de véhicules spatiaux désintégrés, les risques se font de plus en plus grands. Heureusement, les émeutes et autres formes de désobéissance civile à grande échelle sont aussi rares que les préparatifs de guerre et la guerre elle-même.

Il ne faut pas oublier cependant que toutes ces calamités dont je viens de parler se sont déjà produites et plusieurs d'entre nous ici aujourd'hui sont en mesure de nous en souvenir.

[*Text*]

When and if such events occur in the future, the police of Canada will be involved in some capacity and from one or more jurisdictions, depending upon the size, the scope, and the nature of the event. Under such circumstances the police must be in a position to respond both responsibly and expeditiously. Inability to do so could be costly in terms of both materiel and human life, and quite properly the police would be criticized.

In terms of past catastrophies and emergencies, I think the response record of Canadian police officers is an enviable one. The law enforcement agencies of Canada have a tradition of responding effectively and in a way appropriate to the circumstances which confront them. This will continue to be the pattern for the future. All that we require are the tools to do our job, and in that sense this legislation will be helpful.

In the event of an emergency, the roles, responsibilities and limits for the police will be clear. As a policeman I am inclined to support the legislation which allows us to react as quickly as possible to an emergent situation, and as a Canadian, I feel the police should be limited in their powers to those which allow them to respond effectively. This proposed legislation fills both those needs. Now to a few specifics.

[*Translation*]

Si l'une ou l'autre de ces situations venait à se reproduire, des services de police du Canada, d'un ou de plusieurs niveaux selon la nature et l'importance de l'incident, seraient appelés à apporter leur concours. Ils doivent donc être en mesure d'intervenir efficacement et rapidement, sans quoi les coûts pourraient être assez élevés, tant en matériel qu'en vies humaines, et il va sans dire que la police ferait alors l'objet de critiques sévères.

Si l'on songe aux catastrophes et aux situations d'urgence que le pays a déjà connues, le dossier des services de police du Canada est certainement des plus enviables. Ces derniers interviennent en général de façon efficace et appropriée aux circonstances, et ils continueront de le faire. Pour mener à bien notre travail, nous devons disposer des outils appropriés. À ce chapitre, cette nouvelle loi nous sera d'une aide précieuse.

Dans une situation d'urgence, notre rôle, nos responsabilités et nos limites seraient clairement établis. A titre de policier, je suis enclin à appuyer la nouvelle loi, car elle permet une intervention rapide dans les cas d'urgence. Cependant, en tant que citoyen, je crois également que les pouvoirs de la police devraient être limités à ceux qui lui permettent d'intervenir efficacement. La nouvelle loi répond à ces deux critères. Examinons maintenant certains détails.

• 1535

Je remarque avec plaisir que la nouvelle loi protège les libertés et droits fondamentaux des Canadiens durant des situations d'urgence nationale. Elle sera évidemment soumise aux dispositions de la Charte canadienne des droits et libertés et de la Déclaration canadienne des droits.

La Loi sur les mesures d'urgence exige qu'on l'utilise dans les limites prévues par le Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Le Canada l'a accepté en 1967. En conséquence, certains droits demeurent inviolables, même dans une situation d'urgence nationale. Parmi ces droits, on note le droit à la vie, la protection contre la torture, les traitements inhumains et l'esclavage, la protection contre l'application rétroactive des sanctions, le droit à être considéré devant la loi et le droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion. C'est une condition dont je ne peux que me réjouir.

La Loi sur les mesures d'urgence ne peut être utilisée qu'en cas d'urgence nationale, selon la définition de l'article 3:

> un concours de circonstances, tel qu'il met temporairement en péril la prospérité de l'ensemble du pays ou qu'il échappe à la capacité ou aux pouvoirs d'intervention des provinces, le Parlement étant alors le seul apte à y faire face en exerçant ses compétences constitutionnelles.

À l'heure actuelle, les services de police du Canada traitent chaque jour de nombreuses situations semblables à celles qui sont définies dans la loi, et ils arrivent à y

I am pleased to note that the new act offers full protection of the fundamental rights and freedoms of Canadians during national emergencies. It will be subject to the Canadian Charter of Rights and Freedoms and the Bill of Rights.

The Emergencies Act requires that its use must have regard to the 1967 International Covenant of Civil and Political Rights which Canada accepted in 1967. As a result, certain rights, including the right to life, freedom from torture, inhuman punishment, and slavery, freedom from the retroactive application of sanctions, the right to recognition as a person before the law, and the right to freedom of thought, conscience and religion are all held inviolate even in times of national emergency. I welcome this provision.

The Emergencies Act can be applied only during a national emergency which is defined in the proposed section 3 amendment as:

> an urgent and critical situation of a temporary nature that imperils the well-being of Canada as a whole or that is of such proportions or nature as to exceed the capacity or authority of a province to deal with it and thus can be effectively dealt with only by Parliament in the exercise of the powers conferred on it by the Constitution.

At present, Canadian police departments routinely deal with many situations similar to those set out in the act, and are able to meet these commitments with the

[*Texte*]

faire face avec l'aide du public, des divers organismes gouvernementaux et des tribunaux.

Cependant, sans la nouvelle loi, les policiers n'auraient pas les pouvoirs nécessaires pour assumer leurs responsabilités dans le cas d'une catastrophe dont la gravité ou l'importance justifieraient la déclaration d'une urgence nationale.

Avec la promulgation de la Loi sur les mesures d'urgence, il ne sera plus nécessaire de faire face aux situations de crise en introduisant des mesures extraordinaires, comme c'est parfois la tendance. Si le gouvernement devait affronter demain une telle situation, il pourrait recourir à une loi spéciale fondée sur la clause de la paix, l'ordre et le bon gouvernement contenue dans la Loi constitutionnelle. Une telle loi spéciale risque cependant d'être quelque peu boiteuse si elle est préparée à la hâte dans le feu de la crise. De plus, cette méthode pourrait s'avérer trop lente, si le Parlement ne siège pas, ou même vaine, si le Parlement était dissous au moment de la crise. Elle a aussi le désavantage d'exiger des policiers qu'ils appliquent des règlements flous avec des directives inadéquates.

Permettez-moi maintenant de traiter des quatre catégories d'urgence visées par la Loi sur les mesures d'urgence et du rôle de la GRC dans chacune d'elles.

Aux fins de la présente loi, les situations pouvant donner lieu à un état de crise nationale ont été groupées, comme vous le savez, en quatre catégories générales définies aux Parties I, II, III et IV. Ces catégories englobent toutes les éventualités.

Les définitions ont pour but de restreindre l'application de chaque partie aux situations d'urgence qui y sont précisées. Les pouvoirs conférés par chaque partie ont été conçus de façon à répondre aux situations visées par les définitions. Ces articles nous permettront, sans aucun doute, d'appuyer nos directives opérationnelles sur une base solide.

Chacune des quatre parties contient une déclaration, soit les articles 4, 15, 26 et 35, qui permet au gouvernement de déclarer un siniste d'une catégorie donnée, s'il a des motifs raisonnables de croire qu'un tel sinistre est en cours. Ces déclarations lui permettent également de mettre en oeuvre des mesures extraordinaires à titre temporaire.

Afin de répondre à la situation d'urgence, chacune des parties prévoit la consultation avec les autorités provinciales. We are aware that provincial governments have enacted standing emergencies legislation to deal with the public welfare emergencies and have developed competence, resources and experience to enable them to cope with most public welfare emergencies either with or without the assistance of the federal government. If a public welfare emergency is declared we will be able to build on this provincial expertise. We work in close consultation with the provinces and with other police

[*Traduction*]

assistance of the public at large, government agencies and the courts.

Without the new act, however, and in order to deal with a major catastrophe which had become so serious or widespread as to become a national emergency, police forces are obliged to carry out their responsibilities lacking sufficient and specific authority.

Passage of the emergencies act will remove the temptation to deal with emergency by introducing ad hoc measures. If an emergency arose tomorrow the government could resort to the enactment of ad hoc legislation, basing its legislation on the "peace, order and good government" clause of the Constitution Act. However, the ad hoc approach could result in a hasty and poorly drafted legislation if prepared in the heat of a crisis. The process could be too slow if Parliament were not in session, and could be critical if Parliament were dissolved when the emergency arose. It also places police officers in a situation of great uncertainty having to operate with uncertain authorities and little guidance from Parliament.

I would now like to examine the four types of emergencies covered by the act and the role of the RCMP in each situation.

For the purposes of the Emergencies Act, the range of possible contingencies that could give rise to a national emergency have been grouped, as you know, into four broad categories as defined in the Parts I, II, III, and IV of the act. These four types of emergencies defined in the act are comprehensive.

The purpose of each definition clause is to limit the application of each part of the act to a specifically circumscribed type of emergency which is defined at the head of each. The powers available in each part are also designed specifically to deal with the type of emergency defined. We have little doubt that these sections of the act will provide us with sufficient guidance upon which to base our operational actions.

Each of the four parts contains a declaration clause, that is sections 4, 15, 26, and 35, which enables the government to declare an emergency of a specified type if it has reasonable grounds for believing such an emergency exists. It also provides the authority for taking special temporary measures for the purpose of dealing with the specific emergency.

In each of the four parts, there is provision for provincial consultation. Nous savons que les gouvernement provinciaux ont promulgué des lois permanentes pour faire face aux sinistres. Ils disposent maintenant des compétences, des ressources, et de l'expérience nécessaires pour répondre à la plupart des situations de crise, avec ou sans l'aide du gouvernement fédéral. Dans l'éventualité d'un sinistre,nous pourrons sans doute mettre à profit les connaissances déjà acquises par les provinces. Nous travaillons aussi en consultation avec elles et avec les services de police concernées, afin de

[*Text*]

forces to ensure that adequate contingency plans are developed which can be implemented.

• 1540

In a public order emergency, the combined resources of the entire nation may have to be brought to bear to deal with such an emergency. As I understand it, Part II is intended to replace the apprehended insurrection reference in the War Measures Act, and I support this change.

The common thread of public order emergencies is that they arise from deliberate actions that constitute threats to the security of Canada. When such threats are so serious in nature or so widespread in scope as to become national emergencies, the federal government has a constitutional responsibility to intervene to restore conditions of safety and security.

It is important to note that emergencies arising from the breakdown of public order can currently be dealt with using the provisions of the Criminal Code or Part XI, "Aid to the Civil Power", of the National Defence Act. However, the National Defence Act is considered to be inadequate for dealing with a national emergency caused by major acts of terrorism, sabotage, insurrection or civil war. In order to deal with such public order emergency the government would need exceptional temporary powers and at the moment the only method of obtaining such powers is by invoking the War Measures Act or proceeding by specific legislation to supplement the provisions of the Criminal Code and other legislation. I would suggest that such powers are properly located in the Emergencies Act which is subject to the safeguards and procedures described above and will have to be carefully drafted.

Let me turn next to Part III of the Emergencies Act which deals with international emergencies and is intended to provide fully safeguarded, special, temporary powers to enable the government to respond at an early stage in a serious international crisis. It enables the government to undertake and implement in concert with Canada's allies, civil, military, economic and diplomatic preparatory and preventive measures and responses aimed at dampening the crisis, at the same time to bring the nation to a preliminary state of readiness for war.

During this stage all police forces would be required to carry out their normal law enforcement roles. The RCMP has been assigned a series of responsibilities under these conditions, including protection of vital points, port and travel security at all ports of entry, including the screening of passengers and other responsibilities including the protection of airports and the personnel and property of potential enemies would be increased or enhanced.

Part IV: a war emergency indicates that war emergency means war or other armed conflict, real or imminent, involving Canada or any of its allies that is so serious as to

[*Translation*]

nous assurer que les plans d'urgence appropriés sont en place et peuvent être mis en oeuvre.

Dans une situation de crise nationale, il sera peut-être nécessaire de mettre en commun les ressoures concertées du pays tout entier. La partie II a pour but de remplacer la notion d'«insurrection appréhendée» à laquelle fait référence la Loi sur les mesures de guerre. Je suis tout à fait d'accord avec cette modification.

L'état d'urgence doit être déclaré en réponse à des gestes délibérés constituant une «menace envers la sécurité du Canada». Lorsque la gravité ou l'ampleur de ces troubles justifient la déclaration d'un «état de crise nationale», le gouvernement fédéral a la responsabilité constitutionnelle d'intervenir afin de rétablir l'ordre et la sécurité.

Il est important de noter que les situations de crise qui découlent de l'érosion de l'ordre public peuvent être maîtrisées en recourant aux dispositions pertinentes du Code criminel et de la partie XI de la Loi sur la défense nationale (aide au pouvoir civil). Cette loi serait toutefois insuffisante dans le cas d'un «état de crise nationale» causé par un acte de terrorisme ou de sabotage, une insurrection ou une guerre civile. Pour être en mesure de répondre à de telles situations, le gouvernement aurait besoin de pouvoirs extraordinaires temporaires et, à l'heure actuelle, la seule façon dont il peut les obtenir est par l'invocation de la Loi sur les mesures de guerre ou l'introduction d'une loi spéciale afin de compléménter les dispositions pertinentes du Code criminel et des autres lois. Je suis d'avis que ces pouvoirs sont prévus dans la Loi sur les mesures d'urgence, laquelle est assujettie aux garanties et aux modalités décrites précédemment. Ils devront donc être rédigés avec soin.

Examinons maintenant la partie III sur l'état de crise internationale. Cette section a pour but de donner au gouvernement, à titre temporaire, les pouvoirs extraordinaires contrôlés dont il a besoin pour répondre aux premiers signes d'une crise internationale grave. Grâce à ces dispositions, il peut, de concert avec les pays alliés, adopter et mettre en oeuvre les mesures préparatoires et préventives civiles, militaires, économiques et diplomatiques destinées à désamorcer la crise, tout en plaçant le pays sur un pied d'alerte.

Pendant cet état de crise, tous les corps policiers devront faire leur travail normal. La GRC devra, quant à elle, assumer certaines responsabilités particulières, telles que la protection des points névralgiques et le contrôle sécuritaire des points d'entrée au pays, y compris le contrôle des passagers. D'autres fonctions seront également intensifiées, par exemple la protection des aéroports, ainsi que des représentants et des biens des ennemis potentiels.

La partie IV sur la déclaration de l'état de guerre définit la guerre comme étant «une guerre ou autre conflit armé, effectif ou imminent, où est partie soit le

[*Texte*]

be a national emergency. In these circumstances the role of the police forces is an extension of the responsibilities under Part III, Emergency, if so directed.

In summary, we are convinced that the act will help stimulate, in co-operation and consultation with the provincial authorities, an enhanced standard of national emergency preparedness. I welcome the replacement of the War Measures Act.

As a peace officer, I commend this proposed legislation to the committee for positive consideration as it will allow us to get on with our work in an effective way and with no more powers than are necessary. As a Canadian, I commend the legislation to the committee for positive consideration as it allows the government to react responsively and more importantly requires the government to be accountable to Parliament and ultimately, of course, to the people of Canada, which in my view is the hallmark of a democracy.

Thank you, Mr. Chairman. I would be happy to respond to any questions.

Mr. Crofton: Commissioner, thank you very much for your thoughtful presentation. It is very helpful. I expect you have had the opportunity to examine the many amendments to his original document proposed by the Minister. Could I have confirmation you have indeed seen all the changes that he offered?

• 1545

Commr Inkster: Yes I have, sir.

Mr. Crofton: One thing that came up in earlier testimony from other witnesses is that the timeframe for referring a crisis to Parliament is a bit lengthy. The suggestion is that this should be shortened to 14 days or so. I take it you would subscribe to something of that nature, because you have indicated the particular merit of this legislation. Parliament is consulted at an early stage, and presumably the sooner the better from your point of view. I would assume it would take the heat out of the situation, it would add additional legitimacy to any action you might be taking and therefore you would not have any particular reservation about those sorts of proposals.

Commr Inkster: I think the important part of the bill is that the government, in making the decision to invoke the powers of this bill, must be held accountable to Parliament.

The timeframe does not concern me terribly, so long as it is reasonable. And as it is now contained in the bill, I would view it as reasonable from a policeman's perspective. I realize there are other perspectives that could perhaps take on more importance than my own, but I think it is reasonable. If it were shortened, it would not trouble the police.

[*Traduction*]

Canada ou un de ses alliés et qui est suffisamment grave pour constituer une situation de crise nationale». Si elles en recevaient l'ordre, les forces policières devraient, dans ces circonstances, assumer non seulement leur rôle courant, mais aussi les responsabilités additionnelles prévues à la partie III de la loi.

En résumé, nous sommes convaincus que la loi proposée aidera, avec la collaboration des autorités provinciales, à promouvoir une planification accrue des situations d'urgence. J'accueille avec satisfaction le remplacement de la Loi sur les mesures de guerre.

En tant que policier, je recommande au comité d'appuyer ce projet de loi, car il nous permettra de poursuivre notre travail de façon efficace, avec exactement les pouvoirs dont nous avons besoin. De plus, en tant que Canadien, je recommande au comité d'appuyer ce projet de loi, car il permet au gouvernement de réagir efficacement et, qui plus est, l'oblige à rendre compte au Parlement et aux Canadiens, ce qui constitue à mon avis l'essence même de la démocratie.

Je vous remercie, monsieur le président. Je serai heureux de répondre aux questions.

M. Crofton: Je vous remercie beaucoup, monsieur le commissaire de votre exposé. Je présume que vous avez étudié les amendements que le ministre se propose d'apporter à son texte. C'est bien le cas n'est-ce pas?

Comm. Inkster: Oui, nous les avons étudiés.

M. Crofton: D'autres témoins ont fait valoir que les délais prévus pour saisir le Parlement d'une crise étaient trop longs et que ce délai devrait être ramené à une quinzaine de jours. Je présume que vous êtes d'accord sur ce point. Le Parlement doit en principe être consulté le plus rapidement possible. Cela permettrait de désamorcer une situation et rendrait d'autant plus légitime toutes mesures que vous serez amené à prendre et vous ne devez donc pas avoir des réserves quant à ces propositions.

Comm. Inkster: L'essentiel c'est qu'en invoquant les attributions prévues dans cette loi, le gouvernement devra rendre compte au Parlement.

Peu m'importe les délais à condition qu'ils soient raisonnables. Les délais actuellement prévus dans le projet de loi me paraissent tout à fait valables. Il existe bien entendu d'autres points de vue que le mien qui auront peut-être plus de poids, mais dans l'ensemble je trouve que ces délais sont raisonnables. Des délais plus courts risquent de nous causer des ennuis.

[*Text*]

Mr. Crofton: Good. I have no other particular questions, Mr. Chairman.

The Chairman: The number of witnesses concerned about the requirement that government should be required to report to Parliament is interesting. I had not realized the chasm between the government and Parliament was so noticeable, but it is of interest that this has happened, is it not?

Now, Mr. Ferland, you indicated you had something to say?

M. Ferland: Merci, monsieur le président. Je souhaite la bienvenue aux témoins.

À la page 4 du texte français, vous dites quelque chose d'assez important:

> Cependant, sans la nouvelle loi, les policiers n'auraient pas les pouvoirs nécessaires pour assumer leurs responsabilités dans le cas d'une catastrophe dont la gravité ou l'importance justifierait la déclaration d'une urgence nationale.

Si je me reporte à 1970, votre texte signifierait que l'ancienne Loi des mesures de guerre ne vous donnait pas les pouvoirs nécessaires pour agir. Est-ce ce que je dois comprendre?

Comm. Inkster: Monsieur, comme vous le savez, en 1970 j'étais étudiant à l'université. Donc, je n'ai pas vécu personnellement ces événements. Cependant, d'après la discussion qu'on a eue à ce sujet, et selon les références faites dans nos livres et nos dossiers, c'était une période de confusion. On a invoqué le *War Measures Act*; donc, on n'a aucune expérience avec cette loi. De plus, on n'a pas eu l'occasion de mettre en application les négociations et les discussions faites avec nos confrères dans les autres provinces, comme la Sûreté de Québec, etc.

M. Ferland: Oui.

Comm. Inkster: Donc, un des points importants de cette loi c'est d'améliorer, de donner le pouvoir. . . et de permettre d'améliorer les négociations et les arrangements avec nos confrères dans les autres provinces, notamment la province de l'Ontario et la province de Québec.

M. Ferland: D'accord. Un peu plus loin à la page 4, au début du troisième paragraphe, vous y faites allusion, et vous dites:

> Avec la promulgation de la Loi sur les mesures d'urgence, il ne sera plus nécessaire de faire face aux situations de crise en introduisant des mesures extraordinaires comme c'est parfois la tendance. . .

Je suis un jeune parlementaire; il n'y a que trois années et demie que je suis ici. Si vous écrivez une telle chose, je suppose qu'il y a eu, dans le passé, des situations qui vous ont amené à l'écrire. Dans quelles situations cette tendance se serait-elle manifestée?

• 1550

Comm. Inkster: La seule expérience fut celle de 1970, dans la province de Québec, à Montréal.

[*Translation*]

M. Crofton: C'est parfait. Je n'ai pas d'autres questions à poser, monsieur le président.

Le président: Un grand nombre de témoins ont insisté sur l'obligation faite au gouvernement de rendre compte de ses actions devant le Parlement. Ce que je trouve fort intéressant. Je ne me rendais pas compte que le fossé entre le gouvernement et le Parlement était à tel point sensible pour l'opinion publique.

Je donne maintenant la parole à M. Ferland.

Mr. Ferland: Thank you, Mr. Chairman. Let me first of all thank the witnesses.

You make the following important statement in the last paragraph on page 2:

> Without the new act however and in order to deal with a major catastrophe which had become so serious or widespread as to become a national emergency, police forces are obliged to carry out their responsibilities lacking sufficient and specific authority.

If we go back to 1970, this means that the War Measures Act did not give you enough authority to act, is that what you mean?

Commr Inkster: As you know in 1970 I was a university student and therefore I have no personal experience of these events. However judging from discussions on the subject and references in our books, it was indeed a period of confusion. The War Measures Act was invoked; we have no experience with this act. Furthermore we had no chance to discuss the situations with other police forces like the Sûreté du Québec.

Mr. Ferland: Yes.

Commr Inkster: So one of the important points of the present bill is that it gives us the authority and enables us to improve negotiations and discussions with other police forces in the various provinces, and more particularly in the provinces of Ontario and Québec.

Mr. Ferland: You state the following on the top of page 3:

> Passage of the Emergencies Act will remove the temptation to deal with emergency by introducing ad hoc measures.

I have been sitting in the House as an MP for three years only, so I am a young parliamentarian. Since you chose to make this statement, you must have based it on some past experience. What exactly were you referring to?

Commr Inkster: Our only experience was the situation in 1970 in the province of Québec and in Montreal.

[*Texte*]

M. Ferland: Très bien.

Comm. Inkster: Un des points les plus importants de ce projet de loi devant nous aujourd'hui, c'est que chacun, les gouvernements provinciaux, le gouvernement fédéral et les corps de police, aura la responsabilité de faire les arrangements importants pour confronter un problème.

M. Ferland: Au bas de la page 4, vous dites que cette loi a aussi le désavantage d'exiger des policiers qu'ils appliquent des règlements flous avec des directives inadéquates. Selon l'histoire vécue par la GRC, lors des événements de 1970, les règlements étaient flous. Les officiers de la GRC ou de la Sûreté du Québec, ou même les officiers de la police de Montréal marchaient sur des oeufs. Il n'y avait pas beaucoup de personnes qui savaient exactement où elles allaient.

Comm. Inkster: Oui, un peu. Naturellement, quand l'événement se produit, il est toujours trop tard pour discuter des problèmes ou pour négocier les arrangements qui sont très importants dans une telle affaire. Mais, avec la loi, les arrangements seront en place pour régler les problèmes lorsque qu'ils se produiront.

L'événement, par exemple, dans la province de Québec, a affecté beaucoup de provinces et sûrement les deux gouvernements. Donc, nous avons besoin d'un moyen d'action.

M. Ferland: D'ailleurs, vous le reconnaissez, au milieu de la page 5, lorsque vous dites:

> Ces articles nous permettront sans aucun doute d'établir nos directives opérationnelles sur une base solide.

Vous aurez donc un projet de loi très clair vous permettant de vous référer à tel article de la loi C-77.

Comm. Inkster: Oui.

M. Ferland: Vous reconnaissez aussi que les provinces sont maintenant mieux outillées qu'en 1970 pour répondre à des états d'urgence. Et, si je me reporte à la page 6 de votre texte, vous reconnaissez que les provinces disposent de compétences, de ressources, de l'expérience pour répondre à des situations de crise, même si le fédéral n'est pas en place.

En 1970, je présume, ce n'était pas la situation.

Comm. Inkster: Oui.

M. Ferland: Elle s'est améliorée dans les dix-huit dernières années. Tant mieux!

À la page 7, à la fin du premier paragraphe du texte français, il y a une phrase sur laquelle je m'interroge un peu. J'essaie de comprendre ce que vous voulez dire. Dans les quatre dernières lignes, vous dites:

> Je suis d'avis que ces pouvoirs sont prévus dans la Loi sur les mesures d'urgence, laquelle est assujettie aux

[*Traduction*]

Mr. Ferland: Okay.

Commr Inkster: One of the key points of the bill now before us is that the federal and provincial governments as well as the various police forces will have the authority to make the necessary arrangements to cope with a situation as it arises.

Mr. Ferland: You state in the last sentence of the first paragraph on page 3 that it also places police officers in a situation of great uncertainty to have to operate with uncertain authorities and little guidance from Parliament. I gather that from your experience of the 1970 events, the RCMP feels that regulations were not sufficiently clear. RCMP officers as well as officers of the Sûreté du Québec or the Montreal City Police were walking on eggs so to speak. Very few people seemed to know where they were going.

Commr Inkster: Yes, when a situation arises it is too late to discuss or to negotiate the various arrangements necessary in a case such as this. Under the new Act, arrangements will be in place to deal with the situation as it arises.

The situation in Québec had wide repercussions in various provinces and on both levels of government. So we do require means of action.

Mr. Ferland: That is precisely what you state in the last sentence of paragraph 4 page 3.

> We have little doubt that the sections of the Act will provide us with sufficient guidance upon which to base our operational actions.

So Bill C-77 provides clear guidance to which you can refer.

Commr Inkster: Yes.

Mr. Ferland: You recognize that provinces are better equipped than in 1970 to deal with a national emergency. You further state at the bottom of page 3 and the top of page 4 that provincial governments have enacted standing emergencies legislation to deal with public welfare emergencies and have developed competent resources and experience to enable them to cope with most public welfare emergencies either with or without the assistance of the federal government.

Such was not the situation in 1970 I gather.

Commr Inkster: That is right.

Mr. Ferland: So the situation has improved in the past eighteen years; that is a good thing.

I have some doubts in my mind regarding your statement in the last sentence of pagragraph 3 page 4.

> I would suggest that such powers are properly located in the Emergencies Act which is subject to the

[*Text*]

garanties et aux modalités décrites précédemment. Ils devront donc être rédigés avec soin.

Au début du paragraphe, vous faites allusion à la loi, ensuite vous parlez de règlements. J'essaie de savoir ce que veut dire ce petit bout de phrase: «ils devront être rédigés avec soin». S'agit-il des articles du projet de loi C-77, ou des modalités des articles du Code criminel? J'essaie de comprendre ce que vous voulez dire dans la conclusion de votre paragraphe.

Comm. Inkster: Notre intention, dans ce paragraphe, est de dire que nous sommes complètement d'accord avec la révision que fait ce Comité et avec la direction que prend la nouvelle loi.

• 1555

M. Ferland: Bien. À la fin de la page 7, vous dites:

Pendant cet état de crise, tous les corps policiers devront poursuivre leur travail normal. La GRC devra, quant à elle, assumer certaines responsabilités particulières, telles que la protection névralgique, le contrôle sécuritaire. . .

Et ainsi de suite.

Dois-je comprendre, qu'en 1970, le rôle de la GRC était moins défini qu'il le sera maintenant avec la future loi C-77? Est-ce que, dans le cadre de la Loi actuelle des mesures de guerre, le rôle de la GRC était moins bien défini qu'il le sera dans le cadre du projet de loi C-77?

Comm. Inkster: Non, monsieur. Ce paragraphe veut simplement vous informer que toutes les polices au Canada auront leurs responsabilités normales. La GRC, étant un corps de police fédéral, a certaines responsabilités extraordinaires. C'est tout.

M. Ferland: D'accord. Au bas de la page 8, vous dites que vous accueillez avec satisfaction la loi,

car il nous permettra de poursuivre notre travail de façon efficace, avec exactement les pouvoirs dont nous avons besoin.

Dois-je deviner que, présentement, la GRC n'a pas tous les pouvoirs dont elle a besoin pour réagir dans un état de crise nationale ou dans un état d'urgence particulière?

Comm. Inkster: Dans le cas d'une crise, comme le définit la loi présente, on peut obtenir tous les pouvoirs nécessaires. Mais il faut du temps, le temps de certaines négociations avec le gouvernement, etc.

À mon avis, avec le projet de loi, nous aurons tous les règlements ou les lignes de conduite tracés à l'avance.

M. Ferland: D'accord.

Comm. Inkster: Voilà ce qui est le plus important pour nous.

M. Ferland: Très bien.

Ce matin, nous recevions l'Association canadienne des chefs de police. Ils nous ont parlé de différentes situations, entre autres du rôle des municipalités, du rôle de la police

[*Translation*]

safeguards and procedures described above and will have to be carefully drafted.

At the beginning of that same paragraph you mentioned the Act and further down its regulations. I would like to know what you mean exactly by carefully drafted. Are you referring to the provisions of Bill C-77 or to the provisions of the Criminal Code? I would like to know what you mean exactly by that sentence.

Commr Inkster: We were trying to say in this paragraph that we are in complete agreement with the committee's review as well as with the direction taken by the new Act.

Mr. Ferland: You state in the second paragraph on page 5.

During this stage all police forces would be required to carry out their normal law enforcement roles. The RCMP has been assigned a series of responsibilities under these conditions, including protection of vital points, important travel security,. . .

et cetera.

Does that mean that in 1970 the RCMP's role was not as clearly defined as it will now be under Bill C-77? Is the RCMP's role under the War Measures Act not as clearly defined as it is under the provisions of Bill C-77?

Commr Inkster: No, sir. What we are saying in this paragraph is that all police forces in Canada will carry out their normal responsibilities. Since the RCMP is under federal jurisdiction, it has certain extraordinary responsibilities and that is all we meant.

Mr. Ferland: Fine. In the last paragraph on page five you say that you welcome this bill.

. . . as it will allow us to get on with our work in an effective way with no more powers than are necessary.

Does that mean that at the present time the RCMP does not have all the necessary powers to deal with a national emergency?

Commr Inkster: In an emergency situation we do have all the necessary powers under the existing act. But it takes time, time to negotiate with the government et cetera.

I feel that under Bill C-77, we will have all the regulations and guidelines determined ahead of time.

Mr. Ferland: Right.

Commr Inkster: That is what is most important for us.

Mr. Ferland: I see.

This morning we heard from the Canadian Association of Chiefs of Police. They mentioned various situations including the role of municipalities, of the provincial

[*Texte*]

provinciale, de la GRC et du Service de sécurité canadien. Ils nous disaient qu'à certaines occasions, il se produit certaines frictions, administratives ou autres. J'aimerais savoir si dans les plans de la GRC, il est question de mettre en place un programme, ce que j'appellerais un genre de banc d'essai, dans le cadre de la loi C-77. Il servirait à voir comment on pourra fonctionner dans un état d'urgence artificielle, avec l'armée, les services secrets, la GRC, les polices provinciales, et les polices municipales.

Est-il dans votre intention de travailler ou d'essayer de faire des pressions sur tous les intervenants pour obtenir ce genre de banc d'essai théorique? On pourrait voir si on peut répondre rapidement à une situation d'urgence dans le cadre du projet de loi C-77.

Comm. Inkster: Oui. C'est notre intention. J'aimerais vous informer qu'avec la province d'Ontario et beaucoup d'autres provinces, on a déjà signé une entente avec les polices provinciales. On a aussi mis en place certains arrangements avec les autres corps de police.

Donc, les attitudes qui causent les frictions disparaîtront, à mon avis. On travaille de très près avec les corps de police majeurs dans la province d'Ontario et du Québec. Au mois de novembre, j'ai eu une rencontre, à Ottawa, avec le chef de la Sûreté du Québec, le chef de la police urbaine de Montréal, le chef de la police de la ville de Québec, le commissaire de la police de la province de l'Ontario et M. Marks, le chef de la police de Toronto. Ce qui montre qu'il faut qu'on travaille ensemble; il y a trop de travail à faire et on n'a pas assez d'argent pour d'autres ressources. Donc, il ne fait aucun sens que chacun ait ses problèmes ou ses priorités particulières.

Donc, il y a une grande amélioration dans ce domaine.

• 1600

M. Ferland: Mais, dans le cadre ddu projet de loi C-77, on dépasse le stade des enquêtes policières normales. On parle de la sécurité de l'État. Alors, vous devrez travailler avec les services de sécurité canadiens, avec l'armée.

Y a-t-il eu des discussions entre les corps policiers, les militaires et les services de sécurité canadiens pour voir comment ces cinq groupes seraient capables de fonctionner à l'intérieur du projet de loi C-77? Est-il encore trop tôt pour que vous puissiez nous donner quelques informations là-dessus?

Comm. Inkster: Monsieur, la GRC travaille avec les Forces armées. Mais, pour répondre à votre question, la réponse est non. On n'a pas eu de rencontre. Mais, à mon avis, c'est une très bonne idée.

M. Ferland: Êtes-vous d'accord avec moi pour dire que si on veut vraiment mettre le projet de loi C-77 en opération, au moment où le Canada en aura besoin, il faudrait un espèce de comité où se retrouveraient les cinq intervenants?

[*Traduction*]

police forces, of the RCMP and of CSIS. They also told us that friction arises on certain occasions. I would like to know whether the RCMP is planning to set up a test program under Bill C-77 to see how things would work out in an emergency situation with the army, the secret service, the RCMP, provincial police forces and municipal police forces.

Are you planning to lobby these groups to set up this kind of test program to see how things would work out? You could then see how quickly you can respond to an emergency situation under Bill C-77.

Commr Inkster: That is precisely what we intend to do. We have already signed agreements to that effect with the Ontario Provincial Police and with other provincial police forces.

I am convinced that attitudes which cause friction will disappear with time. We work very closely with the police forces in Ontario and Quebec. In November I met here in Ottawa with the head of the Sûreté du Québec, the head of the Montreal City Police and of the Quebec City Police, with Mr. Marks, head of the Ontario Provincial Police and with the head of the Toronto City Police. We must all co-operate if all the work is to be done. We cannot allow the various police forces to set their own priorities.

There has indeed been a great improvement in this area.

Mr. Ferland: Yes but Bill C-77 goes beyond the stage of routine police investigations. This bill deals with national security, and in that type of situation, you will have to work with Canadian security forces and with the armed forces.

Have there been any discussions among the police forces, the armed forces and the federal security forces to determine how these five groups could operate under Bill C-77? Is it still too early to ask you for any information on those operations?

Commr Inkster: Sir, there is liaison between the RCMP and the Canadian armed forces. However, the answer to your question is no, we have not had any meetings. Still, I think it is an excellent idea.

Mr. Ferland: Do you agree with me that if we really want to implement Bill C-77 in a time of national need, we would need a type of committee bringing together these five groups?

[*Text*]

Comm. Inkster: Vous voulez parler des chefs: le commissaire de la GRC, M. Manson, les Forces armées, etc.?

M. Ferland: Exactement.

Comm. Inkster: Oui, je suis d'accord avec l'idée.

M. Ferland: D'accord.

Ce matin, les chefs de police faisaient allusion à l'article 45 de la loi. Il parle de l'immunité des policiers dans l'exercice de leurs fonctions. Ils se demandaient si vraiment les policiers étaient protégés par l'article 45 du projet de loi.

Est-ce que la GRC s'est posé les mêmes questions? Avez-vous les mêmes appréhensions? L'article 45, selon vous, assure-t-il l'immunité aux agents en devoir?

Comm. Inkster: Naturellement, les policiers municipaux et les autres corps de police provinciaux travaillent pour d'autres gouvernements; ils ont d'autres règlements, donc des problèmes différents. On n'a pas les mêmes préoccupations à la GRC. À notre avis, on est assez protégés.

M. Ferland: Je n'ai pas d'autres questions pour l'instant, monsieur le président.

The Chairman: Thank you very much. I would like to ask a supplementary question to Mr. Ferland. Subclause 45.(1) spells out for whom the government will assume liability and says:

> (1) No action or other proceeding for damages lies or shall be instituted against the Minister, servant or agent of the Crown for or in respect of anything done... under Parts I to IV.

I presume from your answer you feel you people are either servants or agents of the Crown in this case, is that it?

Commr Inkster: That is right. The municipal police did not and had asked us if they could amend it. We feel we are.

Mr. Heap: Mr. Chairman, I wish to welcome the representatives of the RCMP. I would like to ask if you have any comment as to the assets or resources necessary to carry out the duties you envisage if one of these emergency orders should be invoked. Do you have what is necessary to carry out what you would see to be your role?

Commr Inkster: Under the application of this law, sir, I would have to respond in the affirmative because it is very, very difficult to provide resources and put them on a shelf in the event something will occur. I would be happy to share with the committee the fact that in the RCMP there are 16,000 sworn peace officers. Under our contractual arrangements with the provinces and municipalities for whom we provide a police service we

[*Translation*]

Commr Inkster: I assume you mean the chiefs of staff, such as the commissioner of the RCMP, Mr. Manson, the chief of staff of the armed forces, and others.

Mr. Ferland: Right.

Commr Inkster: Yes, I agree with you about that idea.

Mr. Ferland: I see.

This morning, the chiefs of police mentioned Section 45 of the bill, which deals with immunity of police officers in the performance of their duties. The chiefs of police wondered if police officers were in fact protected under section 45.

Has the RCMP been wondering the same thing? Do you share the same concerns? In your opinion, does section 45 guarantee immunity to officers on duty?

Commr Inkster: Obviously, municipal forces and other provincial police forces work for other governments and have different regulations and different problems. This question is not of concern to the RCMP. We feel that we are adequately protected.

Mr. Ferland: I have no other questions for the moment, Mr. Chairman.

Le président: Merci beaucoup. J'ai une question supplémentaire à celle de M. Ferland. Au paragraphe 45.(1) concernant l'exclusion de la responsabilité personnelle, on lit:

> (1) Aucune action ni autre procédure pour dommages-intérêts ne peut être intentée contre un ministre, un préposé ou un mandataire de la Couronne pour un fait—actes ou omissions—accompli... en application des Parties I à IV.

Je crois comprendre que d'après vous, les agents de la GRC sont considérés comme des préposés ou des mandataires de la Couronne. Est-ce exact?

Comm. Inkster: Oui, c'est exact. D'après les forces policières municipales, leurs agents n'étaient pas considérés comme étant des préposés ou des mandataires. Elles ont donc demandé une modification de cet article. Nous croyons que nos agents, eux, sont protégés par cet article.

M. Heap: Monsieur le président, je tiens à souhaiter la bienvenue aux représentants de la GRC et à leur demander s'ils ont une idée des ressources nécessaires pour accomplir les tâches prévues lors de la déclaration d'un sinistre ou d'un état d'urgence. Disposez-vous de tout ce qu'il vous faudrait pour vous acquitter de vos fonctions?

Comm. Inkster: En ce qui concerne la mise en application de ce projet de loi, monsieur, j'ai le plaisir de répondre que oui. La GRC dispose des services de 16,000 agents de la paix, tous dûment assermentés. Or il serait absurde de maintenir des agents en disponibilité simplement en vue d'une situation d'urgence éventuelle. Nos ententes contractuelles avec les provinces et les municipalités faisant appel à nos services comprennent

[*Texte*]

have an emergency clause. With proper notice involving myself and the Solicitor General of Canada, we could move resources from one province to the other to help us in a given emergency.

With all those circumstances in place, we feel we could react with enough manpower to effectively meet whatever situation might arise, within reasonable limits. But given what this law is designed to confront, we think we have the person-power to do that.

• 1605

Mr. Heap: Then in that particular respect, you already have a fairly complete contingency plan. If there is an emergency, you can move your people. Have you made outline contingency plans relating to these four levels of emergency?

Commr Inkster: In each of the provinces where we are the provincial police, there are emergency crisis plans in which we play a part. In the federal sense, we have a book currently referred to as *The War Book*, which outlines the responsibilities of the RCMP if that event should occur. I would think, however, that if this particular bill becomes law, those would all need to be revised. One of the benefits, as I mentioned in my opening remarks, is that this particular bill will then cause all of us to sit down and negotiate further, so we each recognize our roles and responsibilities.

Mr. Heap: Can you describe generally the role of the RCMP in relation to the other authorities with whom you would share the responsibility? I take it that the RCMP's principal role is to be concerned with those things that are of nation-wide concern, as contrasted with those which are of only provincial concern, except where there is a contract. Can you describe more precisely than I have done how your role would be delineated with regard to other forces?

Commr Inkster: It is difficult to define unless we are confronted with an actual situation. Under the RCMP Act, section 18, we are peace officers in Canada, and we have the authority to carry out peace officer responsibilities anywhere in Canada, whether or not we are the provincial or local police force. So if you had an event whereby the local police were not prepared to act, then the RCMP could be called upon to do so. That would be true. In the case of an event that outstripped the resources of either a municipal or a provincial police force, then the arrangements would be made for us to assist them.

It is hard to go into greater detail than that, but I could assure the committee that we work very closely with Emergency Preparedness Canada now, and we would continue that arrangement in the future. Wherever there is a prediction of, or plans made for, a war, drought, or pollution that would be a danger to human life, then the

[*Traduction*]

donc une disposition visant les cas d'urgence. Après la période de préavis prévu entre le Solliciteur général du Canada et moi-même, nous serions autorisés à déployer des agents d'une province à une autre afin de mieux faire face à une telle situation.

Étant donné ces arrangements, nous croyons pouvoir disposer d'un personnel nous permettant de répondre de façon satisfaisante à presque toute situation d'urgence. Nous croyons disposer des ressources humaines suffisantes pour répondre aux situations prévues dans ce projet de loi.

M. Heap: Dans ce cas particulier donc, vous avez déjà prévu un plan d'urgence pour parer à presque tout. S'il survenait une crise, vous pourriez dépêcher vos effectifs. Avez-vous prévu des plans d'urgence pour chacun des quatre cas de crise?

Comm. Inkster: Dans chaque province où il existe un corps policier provincial, on a prévu des plans d'urgence où nous devons jouer un rôle. Du point de vue du fédéral, il existe actuellement un manuel que l'on appelle *Le manuel de guerre*, où sont décrites les responsabilités de la GRC en cas de guerre. Toutefois, si ce projet de loi est adopté, toutes ces mesures vont devoir être repensées. Comme je l'ai dit dans mon exposé, l'intérêt de l'adoption de ce projet de loi est qu'il nous faudra négocier davantage, pour que chacun comprenne bien son rôle et ses responsabilités.

M. Heap: Pouvez-vous décrire le rôle de la GRC par rapport à celui des autres corps constitués avec lesquels vous avez des responsabilités communes? Si je ne m'abuse, le rôle principal de la GRC est d'intervenir dans des situations qui touchent tout le pays, par opposition au rôle des forces de polices provinciales, sauf quand il existe une entente entre les deux. Pouvez-vous préciser mieux que je ne l'ai fait votre rôle par rapport à celui des autres corps policiers?

Comm. Inkster: Il est difficile de donner des précisions quand on ne connaît pas les tenants et les aboutissants d'une situation. En vertu de l'article 18 de la Loi sur la Gendarmerie royale du Canada, nous sommes les gardiens de la paix au Canada et nous avons le pouvoir d'exercer nos fonctions partout au Canada, qu'il existe ou non de corps policier local ou provincial. S'il survenait une crise où un corps policier local n'était pas en mesure d'intervenir, on ferait alors appel à la GRC. C'est un fait. S'il s'agissait d'une crise où les ressources policières municipales ou provinciales ne suffisaient pas, il y aurait alors des modalités pour que nous leur venions en aide.

Je ne peux pas vous donner beaucoup plus de détails, mais je peux vous assurer que déjà, nous travaillons en étroite collaboration avec le service de Protection civile Canada, et nous entendons maintenir cette entente à l'avenir. Chaque fois que l'on prévoit des mesures en cas de guerre, de sécheresse, de pollution, où la vie humaine

[*Text*]

role of the RCMP is quite clearly defined in those arrangements.

Mr. Heap: In clause 14, the public order emergency, it defines threats to the security of Canada according to the meaning assigned by section 2 of the Canadian Security Intelligence Service Act. Can you comment on the implementation of that definition? Who would be responsible for interpreting that to decide whether there is an emergency, or whether to provide the recommendation to those who might decide? Would that be CSIS or the RCMP or some other body?

Commr Inkster: In the world of law enforcement, and probably in the area of security services as well, the information could come from both sources. If there was a hint on either side, each would ask the other whether it had anything that could add to the situation. Once we came to the conclusion that it was a problem of the magnitude that you have described, then it would go to the Solicitor General and through the political chain.

Mr. Heap: Though I am not familiar with it at this level, I know that in Toronto we understood in city and metro council that the political authority would make the decision but would act on the advice of the appropriate police authority in certain types of cases, since the political authority would not by itself have complete or ready access to the appropriate information. So the recommendation, while not equal to a decision, is essential to a decision. You mentioned that if either the RCMP or CSIS saw some hint of a problem, the other body would immediately assist in identifying whether there was more to it and, if so, what. Is there a firm definition of the terms of collaboration between the RCMP and CSIS?

• 1610

Commr Inkster: The collaboration we have with CSIS is really on quite a broad front, sir. Over a year ago we exchanged liaison officers so CSIS has a liaison officer in our headquarters and we have a one in theirs. The same arrangement exists in Vancouver, Toronto, Edmonton and Montreal. While the nature of that arrangement is really to deal with things like criminal acts of terrorism and so on, it could encompass the kinds of crises characterized in the bill before us today.

That particular exchange of liaison officers is supervised by senior officers from both agencies who meet monthly to go over problems. If something arises that is beyond the competence or scope of that particular group, those senior officers would quickly decide whether or not they needed the Commissioner of the RCMP and the Director of CSIS involved. That would happen immediately.

Mr. Heap: Is there a similar liaison arrangement and standing agreement between the RCMP and the Immigration Service? There has recently been a media suggestion that a communication between CSIS and the

[*Translation*]

est menacée, le rôle de la GRC est clairement défini dans les modalités d'entente.

M. Heap: A l'article 14, pour les états d'urgence, les menaces envers la sécurité du Canada sont définies au sens de l'article 2 de la Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité. Que signifiera l'application de cette définition? Est-ce qu'il vous faudra donner une interprétation à cette définition avant de décider s'il existe un état d'urgence, s'il est opportun de faire les recommandations qui s'imposent à ceux qui prennent les décisions? Qui se prononcerait? Le SCRS ou la GRC ou un autre corps constitué?

Comm. Inkster: Quand il s'agit de l'exécution de la loi, et sans doute dans le cas des services de sécurité aussi, la consigne peut venir d'une part ou de l'autre. S'il y avait le moindre soupçon d'un côté ou de l'autre, il y aurait consultation entre les deux. Si on en concluait que le problème a la gravité que vous avez décrite, on s'adresserait alors au Solliciteur général et cela suivrait la filière politique.

M. Heap: Je ne sais pas ce qu'il en est au niveau fédéral. A Toronto, si je ne m'abuse, il est entendu au conseil municipal que c'est l'autorité politique qui prendrait la décision et qui agirait sur les conseils des corps constitués dans certaines conditions, étant donné que l'échelon politique n'a pas d'office un accès total et direct aux renseignements nécessaires. La recommandation, qui n'est pas la décision, est tout de même essentielle. Vous avez dit que si la GRC soupçonnait qu'il y avait un problème quelconque, elle demanderait immédiatement l'aide du SCRS pour en évaluer la gravité et la nature, et inversement. Est-ce qu'il existe un protocole d'entente précis qui définisse la collaboration entre la GRC et le SCRS?

Comm. Inkster: Cette collaboration entre nous-mêmes et le SCRS est assez générale. Il y a environ un an, nous avons échangé des agents de liaison avec le service qui a un agent à nos quartiers généraux et inversement. Les mêmes modalités prévalent à Vancouver, Toronto, Edmonton et Montréal. Si nous avons procédé à cet échange, c'était à vrai dire pour les cas d'actes criminels de terrorisme mais il pourrait très bien servir dans le genre de crises décrites dans le projet de loi à l'étude.

Cet échange d'agents de liaison se fait sous la direction de cadres supérieurs des deux organismes qui se réunissent tous les mois pour étudier les problèmes éventuels. S'il survient quelque chose qui dépasse le ressort ou la compétence de ce groupe, les cadres supérieurs doivent alors décider rapidement s'il s'impose de faire intervenir le commissaire de la GRC et le directeur du SCRS. C'est immédiat.

M. Heap: Est-ce que le même genre d'entente, d'accord permanent, existe entre la GRC et les services d'immigration? Les média ont récemment rapporté que les communications entre le SCRS et les services

[*Texte*]

Immigration Service fell short at one point. In an international emergency, there could be concern with the entry or exit of people to or from Canada. Do you have arrangements already in place with the Immigration Service?

Commr Inkster: I am in no position to comment about the arrangements or the difficulties that CSIS might have with Employment and Immigration Canada, but the RCMP does have an Immigration section where senior police officers are employed on a full time basis. They have virtually a daily liaison with Employment and Immigration Canada to handle any immigration problem, again including one that might confront us as a consequence of an act described in the law before us for consideration.

Mr. Heap: Clause 17, regarding the orders and regulations under Public Order Emergency, mentions the regulation or prohibition of public assembly, travel to or from or within any specified area, and the use of specified property. Would some or all of that come under your administration in the event of such an emergency?

Commr Inkster: Some of it could, sir. It would depend where the emergency occurred.

Mr. Heap: Is it the same with a designation securing protected places?

Commr Inkster: Yes, sir.

Mr. Heap: That might be shared between you and the Provincial Police Force or—

Commr Inkster: It would depend which places were so designated.

Mr. Heap: Yes. In the authorization over direction of any person or class of persons to render essential services, would the particular type or location of the service decide whether you or another body would have responsibility?

Commr Inkster: I guess that is fair to say, but it is really speculation on my part because you would need to be confronted with the situation. I think it would go without saying that we would be involved to some extent; whether or not we were the major players would again depend on where the actual incident occurred.

Mr. Heap: Paragraph 28.(1)(a) concerning international emergency refers to the control or regulation of any specified industry or service, including the use of equipment, facilities and inventory. That could be a matter, I suppose, of general civilian, political or governmental civil service action in part. But are you likely to have a role in that sort of control or regulation of an industry?

[*Traduction*]

d'immigration laissaient à désirer. En cas de crises internationales, on pourrait s'inquiéter des allées et venues à l'étranger ou au Canada de certaines personnes. Existe-t-il des modalités convenues avec les services d'immigration?

Comm. Inkster: Je ne suis pas en mesure de répondre quant aux modalités ou aux difficultés qui intéressent les rapports entre le SCRS et Emploi et Immigration Canada mais quant à la GRC, nous avons un service d'immigration où des agents supérieurs travaillent à temps plein. Ils ont des rapports quotidiens avec Emploi et Immigration Canada au sujet de questions d'immigration et encore une fois, cela englobe des questions qui pourraient découler d'activités décrites dans le projet de loi à l'étude.

M. Heap: L'article 17, sous la rubrique «Décrets et Règlements lors d'une déclaration d'état d'urgence», prévoit la réglementation ou l'interdiction des assemblées publiques, des déplacements à destination, en provenance ou à l'intérieur d'une zone désignée, et de l'utilisation de biens désignés. Est-ce que vous seriez appelé à intervenir à cet égard, s'il y avait déclaration d'état d'urgence?

Comm. Inkster: Dans certains cas oui. Tout dépendrait de la crise.

M. Heap: En va-t-il de même dans le cas de la désignation de lieux protégés?

Comm. Inkster: Oui.

M. Heap: Il y aurait sans doute-là un partage des responsabilités entre vous-mêmes et des corps policiers provinciaux ou. . .

Comm. Inkster: Tout dépendrait des endroits désignés.

M. Heap: Je vois. Pour ce qui est de l'habilitation ou de l'ordre donné à une personne ou à une catégorie de personnes compétentes pour la fourniture de services essentiels, est-ce que ce serait l'endroit ou le service qui déterminerait quel corps policier en assumerait la responsabilité?

Comm. Inkster: Je pense qu'on pourrait dire que oui mais ici c'est du domaine de la conjecture car il faudrait savoir à quel genre de situation on a affaire. Je pense qu'indubitablement nous interviendrions jusqu'à un certain point. Ce serait l'endroit où la crise survient qui déterminerait notre rôle, majeur ou mineur.

M. Heap: L'alinéa 28.(1)a), à propos des états de crises internationales, parle du contrôle ou de la réglementation d'une industrie ou d'un service spécifié, y compris l'usage de matériel, d'installations et de stocks. Je suppose que cela pourrait faire l'objet de mesures civiles, politiques ou administratives, en partie, n'est-ce pas? Mais il est fort probable qu'on vous confie un rôle pour le contrôle ou la réglementation d'une industrie en l'espèce, n'est-ce pas?

[*Text*]

• 1615

Commr Inkster: I think our involvement there would be less likely provided the people who were being so ordered lived up to the order that confronted them. It starts by saying, "in the opinion of the Governor in Council, are reasonably necessary for dealing with the emergency". If it was reasonably necessary and the government invoked the regulation, then so long as people complied with the regulation there would be no involvement of the police, in my estimation.

Mr. Heap: What would your role be in the implementation of paragraph 28.(1)(g), "the regulation or prohibition of travel outside Canada by Canadian citizens or permanent residents as defined in the Immigration Act, 1976 and of admission into Canada by other persons"; and of paragraph 28.(1)(h), "the removal from Canada of persons other than Canadian citizens or permanent residents as defined in Immigration Act, 1976"?

Commr Inkster: Under the Immigration Act the RCMP are ex officio immigration officers, but the primary role would of course fall to Immigration Canada. If we were called upon to act as immigration officers, where they do not have their resources present, we would have the authority to do so.

Mr. Heap: Do you currently have lists or files of persons or organizations who would likely be especially subject to the application of paragraphs 28.(1)(g) and 28.(1)(h)?

Commr Inkster: No, sir.

Mr. Heap: You have no such records or lists for that purpose?

Commr Inkster: If your question is whether we have a group of people or organizations named that would be of concern should this or any other act—or even the War Measures Act—be put in place, the answer is no, sir.

Mr. Heap: Thank you. Would paragraph 28.(1)(i), "the control or regulation of the international aspects of specified financial activities within Canada", come within your purview?

Commr Inkster: In my estimation, it would be highly speculative on my part that we would be involved. On the surface I cannot foresee a scenario where you would need the powers of the law enforcement officers, because there are other regulatory bodies who could manage that.

Mr. Heap: Are there any special provisions or plans for places of detention? Whether it is variously called internment or relocation or whatever, practices like this have occurred under the administration of the War Measures Act. I do not know whether the arrangements in those cases were all ad hoc or previously planned but, as you have said, it is desirable that not everything be ad

[*Translation*]

Comm. Inkster: Je pense qu'il serait moins probable que nous intervenions dans ce cas-là si les personnes réquisitionnées respectaient l'ordre de réquisition. L'article dit au début, «le Gouverneur en Conseil peut prendre toute mesure qu'il estime fondée en l'occurrence». Si c'était fondé, et si le gouvernement invoquait ce règlement, dans la mesure où les gens s'y conformeraient, à mon avis, la police n'aurait pas à intervenir.

M. Heap: Quel serait votre rôle dans la mise en vigueur de l'alinéa 28.(1)g), «la réglementation ou l'interdiction du déplacement à l'étranger des citoyens canadiens ou des résidents permanents au sens de la Loi de 1976 sur l'immigration, ainsi que de l'admission d'autres personnes au Canada;» et de l'alinéa 28.(1)h), «l'expulsion du Canada de personnes autres que des citoyens canadiens ou des résidents permanents au sens de la Loi de 1976 sur l'immigration;»?

Comm. Inkster: Aux termes de la Loi sur l'immigration, les agents de la GRC sont, de droit, des agents d'immigration mais il est certain que le rôle le plus important serait celui de ministère de l'Immigration. Mais nous sommes habilités à agir à titre d'agents d'immigration si les agents de ce ministère ne sont pas sur place.

M. Heap: Avez-vous actuellement des listes ou des dossiers portant sur des personnes ou des organisations auxquelles pourraient s'appliquer les alinéas 28.(1)g) et 28.(1)h)?

Comm. Inkster: Non.

M. Heap: Est-ce que vous avez prévu des dossiers ou des listes à cet effet?

Comm. Inkster: Si vous voulez savoir si nous avons retenu le nom de groupes ou d'organisations qui pourraient causer des inquiétudes, dans le cas où on invoquerait cette loi-ci ou encore une autre loi, même la Loi sur les mesures de guerre, je vous répondrai que non.

M. Heap: Merci. Est-ce que vous seriez responsable de l'application de l'alinéa 28.(1)i), «le contrôle ou la réglementation au Canada des éléments internationaux d'activités financières désignées»?

Comm. Inkster: Selon moi, c'est une hypothèse fort peu probable. Je ne peux pas imaginer un cas où il faudrait l'intervention des forces de l'ordre, car d'autres organismes de réglementation pourraient très bien s'en charger.

M. Heap: Y a-t-il des dispositions spéciales ou des plans prévus pour les locaux de détention? On parle de locaux d'internement ou de relogement, lors de la prise de mesures en vertu, par exemple, de la Loi sur les mesures de guerre. Je ne sais pas si les modalités dans ce cas-là sont ponctuelles ou prévues, mais, vous l'avez dit vous-même, il est souhaitable que tout ne soit pas laissé aux

[*Texte*]

hoc. Has any consideration been given to the likelihood of detention of unusual numbers of people and to locations?

Commr Inkster: Not by the RCMP.

Mr. Heap: I see. Thank you. Those are all my questions, Mr. Chairman, thank you.

M. Ferland: Selon l'amendement 28(2)b), l'article se lirait comme suit:

28(2)b) Les décrets et règlements d'application du paragraphe (1) et les pouvoirs et fonctions qui en découlent ne peuvent servir à censurer, interdire ou contrôler la publication ou la communication de tout renseignement indépendamment de sa forme ou de ses caractéristiques.

Pour vous qui auriez à intervenir dans une situation de crise, est-ce qu'un tel article pourrait vous créer des problèmes?

• 1620

Chief Superintendant Don Docker (Royal Canadian Mounted Police): Paragraph 28.(1)(c) contains a number of references that already exist in law. I tried to run through my mind a practical scenario as to how this would in fact be done. Outside of the statute, in the world we live in, we would be getting a specific direction to go to a specific premise to do something, knowing that the Charter of Rights is in place and knowing that the transaction is reviewable. Most of our young constables who would be carrying out this action grew up in a generation of constant review, which some older policemen did not.

I could see them behaving as they would in any normal criminal investigation, returning for direction. If they in fact found something in a premise, they would return to the person who ordered the search to say that they found something, or that they did not find it, and ask for direction as to how further to proceed with it.

I do not see that this provides any extraordinary force to the police. What it simply does is something expedient, probably more sweeping, but just as reviewable as a specific search warrant.

They might name a certain class of businesses that need to be searched, but you are going to be every bit as accountable for searching those places then, as you would be if you had a specific search warrant. I can not see any way around it with section eight of the Charter.

I think policemen, generally, are so used to it that this is the way they would respond. I would expect them to.

M. Ferland: Lorsqu'on parle de réglementation qui s'apparente à une loi ou à tout projet de loi, je vois

[*Traduction*]

décisions de dernière minute. Est-ce qu'on a envisagé la possibilité de devoir détenir un grand nombre de personnes et a-t-on songé aux locaux nécessaires?

Comm. Inkster: Pas à la GRC.

M. Heap: Je vois. Merci. J'ai terminé, monsieur le président. Merci.

Mr. Ferland: The amendment to section 28, that is 28(2)b), will be the following:

28(2)(b) the power under subsection (1) to make orders and regulations, and any powers, duties or functions conferred or imposed by or pursuant to any such order or regulation shall not be exercised or performed for the purpose of censoring, suppressing or controlling the publication or communication of any information regardless of its form or characteristics.

Since you would have to come in during an emergency, could such a revision create problems for you?

Le surintendant principal Don Docker (Gendarmerie royale du Canada): On retrouve à l'alinéa 28.(1)c) certaines références aux lois existantes. J'ai essayé de me figurer le scénario prévu dans cet alinéa. En pratique, on aurait des instructions claires de se rendre à un endroit précis pour accomplir une tâche bien définie. On tiendrait à l'esprit les dispositions de la Charte canadienne des droits et libertés et la possibilité d'un examen ultérieur de la mission. Contrairement à certains agents plus âgés, la relève, nos jeunes agents—à qui seraient confiées toutes sortes de missions sans doute—a toujours connu les examens des activités policières.

D'après moi, ces agents se comporteraient comme d'habitude, lors d'une enquête routinière d'activité criminelle, par exemple, et ils demanderaient plus d'instructions au besoin. S'ils arrivaient à trouver quelque chose dans le local fouillé, ils en feraient rapport à la personne responsable de la perquisition; sinon, ils lui demanderaient de nouveaux ordres.

Je ne vois pas dans cette disposition l'octroi d'une autorité extraordinaire à la police. En fait, si la portée de cette disposition pratique peut être plus large que celle d'un mandat de perquisition, elle n'est pas moins susceptible de faire l'objet d'un examen ultérieur.

On pourrait se servir de cette disposition pour contrôler une catégorie particulière d'entreprises, mais dans ce cas, l'obligation de rendre compte serait tout à fait aussi stricte que dans le cas d'une perquisition routinière, surtout en vertu de l'article 8 de la Charte canadienne des droits et libertés.

En règle générale, les agents ont ces considérations toujours à l'esprit et réagiraient de la bonne façon. C'est à cela que je m'attendrais.

Mr. Ferland: People often flinch when regulations made under an act or a bill are mentioned. They wonder

[*Text*]

souvent frémir les gens. Ils se demandent si la réglementation sera plus sévère que le veut la loi. Selon vous, est-ce que la réglementation du projet de loi C-77 devrait définir de quelle façon le pouvoir, lors d'un état de crise majeur impliquant deux ou trois, ou quatre paliers d'interventions, croyez-vous, dis-je, que la réglementation devrait être très définie? Devrait-elle dire si, au niveau municipal, leur force de police doit s'en occuper et qu'au niveau provincial, ce soit la force provinciale? Et, si on déborde un peu, les choses se compliquent: ce sera la GRC puis l'armée.

La réglementation devrait-elle être aussi précise ou si, au contraire, elle devrait être assez large pour permettre la pleine et entière efficacité de chacun des intervenants?

Comm. Inkster: Monsieur, à mon avis et selon mon expérience, il est impossible de planifier pour l'imprévu. Et, toujours selon mon expérience, on a besoin du plus de flexibilité possible. Mais, à l'intérieur des limites imposées par la Charte, etc., dans ces limites, on a besoin du plus de flexibilité possible.

M. Ferland: Selon vous, ce projet de loi C-77 vous rendra-t-il la vie plus facile que la Loi sur les mesures de guerre?

Comm. Inkster: Oui, monsieur.

M. Ferland: Merci. Je n'ai pas d'autres questions, monsieur le président.

The Chairman: I would like to thank the gentlemen very much. I feel like recommending that we all should read a book in the library—which no doubt my friend here will be looking up immediately—about emergencies and riots in Canada, and the Royal Canadian Mounted Police role in them.

Either we are not having as many riots as we used to have, or the RCMP are backing away from them, I do not know which, but it is, I think, a good thing for our society that we are not subjected to or participating in these things. I am not referring to you people participating in them, I am referring to my generation participating in so many of them.

• 1625

Anyway, thank you very much and we will certainly take your brief into serious consideration. You have enlightened us on several points.

The meeting will now move to a couple of items of other business and then we will go in camera.

The Chair will entertain a motion that reasonable travelling and living expenses be paid to Chief Jack Marks of the Metropolitan Toronto Police, Canadian Association of Chiefs of Police, who appeared before the legislative committee on March 8.

Mr. Heap: I so move.

Motion agreed to.

[*Translation*]

if the regulations are going to be more strict than the law intended. In your opinion, should the regulations made under Bill C-77 clearly define the division of authority in a crisis situation involving two, three or four levels of government? Should it specify that municipal police forces look after municipal matters and that provincial police forces be responsible for provincial crisis? And, to carry the argument even further, what about the RCMP and the Canadian Armed Forces?

Should the regulations be that specific, or should they be general enough to allow each level of government and its police forces to operate as fully and effectively as possible?

Commr Inkster: Sir, in my opinion and judging by my experience, we cannot plan for the unpredictable; we need as much flexibility as possible. Within the limitations set forth in the Charter and other legislation, we need as much flexibility as possible.

Mr. Ferland: In your opinion, will Bill C-77 make your job easier than did the War Measures Act?

Commr Inkster: Yes, sir.

Mr. Ferland: Thank you. Mr. Chairman, I have no other questions.

Le président: Merci beaucoup, messieurs. Je vous recommande tous la lecture d'un volume qui se trouve à la bibliothèque—et dont mon ami que voici trouvera tout de suite les coordonnées—traitant des situations d'urgence et des émeutes au Canada ainsi que du rôle qu'y a joué la Gendarmerie royale du Canada.

Je ne sais pas si le Canada est un pays de moins en moins agité, ou si la GRC a de moins en moins tendance à se mêler aux émeutes, mais je trouve que les Canadiens peuvent se compter chanceux de ne pas être soumis à ce genre de troubles. Je ne parle pas ici de votre intervention, mais de la participation de mes contemporains à nombre d'entre elles.

Quoi qu'il en soit, merci beaucoup d'être venus. Je puis vous assurer que nous accorderons toute l'attention nécessaire à votre mémoire. Vous nous avez ouvert les yeux à bien des égards.

Nous allons maintenant aborder quelques questions de régie interne, puis nous nous réunirons à huis clos.

Je voudrais que l'on présente une motion pour que les frais de déplacement et de séjour du chef Jack Marks de la police métropolitaine de Toronto, Association canadienne des chefs de police, lui soient remboursés. Il est venu témoigner devant le comité le 8 mars.

M. Heap: Je propose cette motion.

La motion est adoptée.

[*Texte*]

The Chairman: The second one is a motion that reasonable travelling and living expenses be paid to Mr. Guy Lafrance, Legal Adviser to the Canadian Association of Chiefs of Police, who appeared before the legislative committee on March 8, 1988.

An hon. member: So moved.

Motion agreed to.

The Chairman: We will now move to in camera session.

[*In Camera Session*]

The Chairman: The Committee is now in public again. Could I have a volunteer to move what was agreed upon?

Mr. Bradley: I so move.

Motion agreed to.

The Chairman: The meeting is adjourned until 11 a.m. on Thursday, after a very short meeting.

[*Traduction*]

Le président: Ensuite, je voudrais qu'on présente une motion pour que les dépenses de déplacement et de séjour de M. Guy Lafrance, conseiller juridique de l'Association canadienne des chefs de police lui soient remboursées. Il a comparu devant le Comité législatif le 8 mars 1988.

Une voix: Je propose cette motion.

La motion est adoptée.

Le président: Le comité siège désormais à huis clos.

[*Séance à huis clos*]

Le président: Le Comité met fin aux huis clos. Quelqu'un veut-il se porter volontaire et proposer ce qui a été adopté?

M. Bradley: Je le propose.

La motion est adoptée.

Le président: La séance est levée jusqu'au jeudi à 11 heures suivant une brève réunion.

Canada Post Postage paid
Postes Canada Port payé
Book rate
Tarif des livres
K1A 0S9
OTTAWA

If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnements et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES

At 11:00 a.m.:

From the Canadian Association of Chiefs of Police:

Deputy Chief Thomas G. Flanagan, Law Amendments Committee, Ottawa Police Force;

Chief Jack Marks, Metropolitan Toronto Police;

Mr. Guy Lafrance, Legal Advisor, Vice-Chairman, Law Amendments Committee.

At 3:30 p.m.:

From the Royal Canadian Mounted Police:

Commissioner Norman D. Inkster;

Chief Superintendent Don Docker.

TÉMOINS

À 11 h 00:

De l'Association canadienne des chefs de police:

Thomas G. Flanagan, chef adjoint, membre du Comité d'amendements aux lois, Sûreté d'Ottawa;

Jack Marks, chef, Sûreté de la région métropolitaine de Toronto;

Maître Guy Lafrance, conseiller juridique, vice-président du Comité d'amendements aux lois.

À 15 h 30:

De la Gendarmerie royale du Canada:

Norman D. Inkster, commissaire;

Don Docker, surintendant principal.

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 6

Thursday, March 10, 1988

Chairman: Allan McKinnon

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 6

Le jeudi 10 mars 1988

Président: Allan McKinnon

Minutes of Proceedings and Evidence of the Legislative Committee on

BILL C-77

An Act to authorize the taking of special temporary measures to ensure safety and security during national emergencies and to amend other Acts in consequence thereof

Procès-verbaux et témoignages du Comité législatif sur le

PROJET DE LOI C-77

Loi visant à autoriser à titre temporaire des mesures extraordinaires de sécurité en situation de crise nationale et à modifier d'autres lois en conséquence

RESPECTING:

Order of Reference

CONCERNANT:

Ordre de renvoi

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

Second Session of the Thirty-third Parliament, 1986-87-88

Deuxième session de la trente-troisième législature, 1986-1987-1988

27744—1

LEGISLATIVE COMMITTEE ON BILL C-77

Chairman: Allan McKinnon

Members

Gabrielle Bertrand
Stan Darling
Suzanne Duplessis
Paul Gagnon
Dan Heap
Len Hopkins
W.R. (Bud) Jardine—(7)

(Quorum 4)

Santosh Sirpaul
Clerk of the Committee

Pursuant to Standing Order 94(4)

On Thursday, March 10, 1988:

Suzanne Duplessis replaced Marc Ferland;

Stan Darling replaced Bud Bradley;

Gabrielle Bertrand replaced Gilles Bernier;

Paul Gagnon replaced Patrick Crofton.

COMITÉ LÉGISLATIF SUR LE PROJET DE LOI C-77

Président: Allan McKinnon

Membres

Gabrielle Bertrand
Stan Darling
Suzanne Duplessis
Paul Gagnon
Dan Heap
Len Hopkins
W.R. (Bud) Jardine—(7

(Quorum 4)

Le greffier du Comité
Santosh Sirpaul

Conformément à l'article 94(4) du Règlement

Le jeudi 10 mars 1988:

Suzanne Duplessis remplace Marc Ferland;

Stan Darling remplace Bud Bradley;

Gabrielle Bertrand remplace Gilles Bernier;

Paul Gagnon remplace Patrick Crofton.

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from the Canadian Government Publishing Center, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, MARCH 10, 1988
(9)

[*Text*]

The Legislative Committee on Bill C-77, An Act to authorize the taking of special temporary measures to ensure safety and security during national emergencies and to amend other Acts in consequence thereof, met at 11:07 o'clock a.m. this day, in Room 269 West Block, the Chairman, Allan McKinnon, presiding.

Members of the Committee present: Gabrielle Bertrand, Stan Darling and Suzanne Duplessis.

In attendance: *From the Committees Directorate*: Janice Hilchie, Committe Clerk. *From the Library of Parliament*: Philip Rosen and Helen Morrison, Research Officers.

Witness: Judge Maxwell Cohen, Constitutional Expert.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference, dated Wednesday, November 18, 1987, concerning Bill C-77, An Act to authorize the taking of special temporary measures to ensure safety and security during national emergencies and to amend other Acts in consequence thereof (*see Minutes of Proceedings and Evidence, Tuesday, December 15, 1987, Issue No 1*).

The Committee resumed consideration of Clause 2.

Judge Cohen made a statement and answered questions.

At 12:07 o'clock p.m. the Committee adjourned until 3:30 o'clock, p.m. this day.

AFTERNOON SITTING
(10)

The Legislative Committee on Bill C-77, An Act to authorize the taking of special temporary measures to ensure safety and security during national emergencies and to amend other Acts in consequence thereof, met at 3:32 o'clock p.m. this day, in Room 269 West Block, the Chairman, Allan McKinnon, presiding.

Members of the Committee present: Paul Gagnon, Suzanne Duplessis and Dan Heap.

In attendance: *From the Committees Directorate*: Janice Hilchie, Committee Clerk. *From the Library of Parliament*: Philip Rosen and Helen Morrison, Research Officers.

Witnesses: *From La Ligue des droits et libertés*: Gérald McKenzie, President; André Paradis, Director General and Stewart Istvanssy, Member of the Board of Directors.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference, dated Wednesday, November 18, 1987, concerning Bill C-77, An Act to authorize the taking of special temporary measures to ensure safety and security during national emergencies and to amend other Acts in consequence thereof (*see Minutes of Proceedings and Evidence, Tuesday, December 15, 1987, Issue No 1*).

PROCÈS-VERBAUX

LE JEUDI 10 MARS 1988
(9)

[*Traduction*]

Le Comité législatif sur le projet de loi C-77, Loi visant à autoriser à titre temporaire des mesures extraordinaires de sécurité en situation de crise nationale et à modifier d'autres lois en conséquence, se réunit aujourd'hui à 11 h 07, dans la pièce 269 de l'Édifice de l'ouest, sous la présidence d'Allan McKinnon, (*président*).

Membres du Comité présents: Gabrielle Bertrand, Stan Darling et Suzanne Duplessis.

Aussi présents: *De la Direction des comités*: Janice Hilchie, greffier de Comité. *De la Bibliothèque du Parlement*: Philip Rosen et Helen Morrison, attachés de recherche.

Témoin: Son honneur le juge Maxwell Cohen, spécialiste en matière de constitution.

Le Comité réexamine son ordre de renvoi du mercredi 18 novembre 1987 relatif au projet de loi C-77, Loi visant à autoriser à titre temporaire des mesures extraordinaires de sécurité en situation de crise nationale et à modifier d'autres lois en conséquence (*voir Procès-verbaux et témoignages du mardi 15 décembre 1987, fascicule no 1*).

Le Comité réexamine l'article 2.

Le juge Cohen fait une déclaration et répond aux questions.

À 12 h 07, le Comité interrompt les travaux pour les reprendre à 15 h 30 aujourd'hui.

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI
(10)

Le Comité législatif sur le projet de loi C-77, Loi visant à autoriser à titre temporaire des mesures extraordinaires de sécurité en situation de crise nationale et à modifier d'autres lois en conséquence, se réunit aujourd'hui à 15 h 32, dans la pièce 269 de l'Édifice de l'ouest, sous la présidence d'Allan McKinnon, (*président*).

Membres du Comité présents: Paul Gagnon, Suzanne Duplessis et Dan Heap.

Aussi présents: *De la Direction des comités*: Janice Hilchie, greffier de Comité. *De la Bibliothèque du Parlement*: Philip Rosen et Helen Morrison, attachés de recherche.

Témoins: *De La Ligue des droits et libertés*: Gérald McKenzie, président; André Paradis, directeur général; Stewart Istvanssy, membre du Conseil d'administration.

Le Comité réexamine son ordre de renvoi du mercredi 18 novembre 1987 relatif au projet de loi C-77, Loi visant à autoriser à titre temporaire des mesures extraordinaires de sécurité en situation de crise nationale et à modifier d'autres lois en conséquence (*voir Procès-verbaux et témoignages du mardi 15 décembre 1987, fascicule no 1*).

The Committee resumed consideration of Clause 2.

Gérald McKenzie made a statement and answered questions.

André Paradis made a statement and answered questions.

Stewart Istvanssy made a statement and answered questions.

At 4:51 o'clock p.m., the Committee adjourned until 11:00 o'clock a.m., Tuesday, March 15, 1988.

Santosh Sirpaul

Clerk of the Committee

Le Comité réexamine l'article 2.

Gérald McKenzie fait une déclaration et répond aux questions.

André Paradis fait une déclaration et répond aux questions.

Stewart Istvanssy fait une déclaration et répond aux questions.

À 16 h 51, le Comité s'ajourne jusqu'au mardi 15 mars 1988, à 11 heures.

Le greffier du Comité

Santosh Sirpaul

EVIDENCE

[Recorded by Electronic Apparatus]

[Texte]

Thursday, March 10, 1988

• 1106

The Chairman: Ladies and gentlemen, I call the meeting to order. We will resume consideration of Bill C-77, an act to authorize the taking of special temporary measures to ensure safety and security during national emergencies, and to amend other acts in consequence thereof. We will resume consideration of clause 2.

I would like to welcome Judge Maxwell Cohen, constitutional expert, to the committee. If you have a brief to present, it would be most welcome. At the end of your presentation, we would appreciate if you would be willing to take questions from the members of Parliament here.

His Honour Judge Maxwell Cohen (Individual Presentation): Mr. Chairman, I am honoured to be invited to speak before you. I have prepared a few notes, which I thought might be a good beginning. I do not want to pretend they do anything more than introduce a very complex subject.

It seems to me this is one of the most important bills to come before the House in many years. Its potential for good and for harm is so substantial that it deserves, I think, the closest attention by everyone concerned. I think there are others in Canada who have spent more time on the emergency problems than I have; to that extent, therefore I speak with a certain modesty. The literature in this field is quite heavy.

• 1110

As you probably know from other witnesses, the debate on this matter has been rather spotty over the years, but in the last couple of years there has been mounting literature, particularly since the Charter developed. Nevertheless, if you are willing to listen to me, despite the comparative ability and knowledge of others whom you may have preferred, I will continue and give you what I think is the best immediate views I have. I would also like to caution you that the time I have had to spend on my own research has been limited by other obligations. I have had the help of a very able Dalhousie graduate, now taking her call to the Ontario Bar, Miss Annemieke Holthuis.

Bill C-77 represents the culmination of a very long debate with respect to emergency, wartime, and other disaster types of powers required by governments to meet the specific challenges involved. The War Measures Act of 1914 demonstrated a mixture of rough efficiency and rougher blunderbuss, with the high political cost of an arbitrary power potentially and some times actually.

Certainly since 1970 and the October crisis, there has been a continuing question about the need to replace the

TÉMOIGNAGES

[Enregistrement électronique]

[Traduction]

Le jeudi 10 mars 1988

Le président: Mesdames et messieurs, la séance est ouverte. Nous reprenons l'étude du projet de loi C-77, Loi visant à autoriser à titre temporaire des mesures extraordinaires de sécurité en situation de crise nationale et à modifier d'autres lois en conséquence. Nous reprenons l'étude de l'article 2.

Je souhaite la bienvenue au juge Maxwell Cohen, constitutionnaliste. Si vous avez un mémoire à nous présenter, la parole est à vous. Ensuite, nous vous demanderons de bien vouloir répondre aux questions des députés.

Son honneur le juge Maxwell Cohen (à titre personnel): Monsieur le président, c'est pour moi un honneur que d'être invité à prendre la parole devant vous. J'ai préparé quelques notes en guise d'entrée en matière. Il s'agit là d'un sujet très complexe, dont je n'ai pas la prétention de faire vraiment le tour.

À mon avis, c'est l'un des projets de loi les plus importants qui aient été présentés à la Chambre depuis des années. Ses aspects négatifs et positifs peuvent être si lourds de conséquences que tous les intéressés doivent l'examiner de très près. D'autres que moi ont consacré davantage de temps à l'étude du problème, et c'est donc avec une certaine modestie que j'aborderai ce sujet. Il y a eu beaucoup de publications dans ce domaine.

D'autres témoins vous l'ont sans doute dit, cette question a donné lieu à des discussions assez sporadiques au cours des années, mais depuis un an ou deux, elle fait couler beaucoup d'encre, surtout depuis la promulgation de la charte. Néanmoins, si vous êtes prêts à m'écouter, même si d'autres que moi sont plus ferrés sur le sujet, je vous ferai part de mes opinions personnelles. Je tiens également à vous prévenir que j'ai peu de temps à consacrer moi-même à mes recherches en raison d'autres obligations. J'ai obtenu l'aide d'une diplômée très compétente de l'Université de Dalhousie, qui se prépare maintenant à l'examen du barreau de l'Ontario, Mlle Annemieke Holthuis.

Le projet de loi C-77 représente le point culminant d'un très long débat au sujet des pouvoirs dont les gouvernements ont besoin pour faire face aux situations de crise, aux états de guerre et aux autres désastres. La Loi de 1914 sur les mesures de guerre donnait au gouvernement le pouvoir d'intervenir manu militari, et parfois de façon arbitraire, avec les inconvénients politiques que cela représente.

Depuis la crise d'octobre 1970, on s'est continuellement demandé s'il ne fallait pas remplacer la

[*Text*]

War Measures Act in view of the mixed historical reception received, although the October 1970 declaration seemed to be supported by a majority in public opinion throughout Canada at that time.

The background papers supplied by the Government of Canada are a very useful contribution to the present discussion, particularly its concern for some worrisome features as they affect civil liberties and the individual more generally, as well as the use of comparative information from other democratic systems such as the U.K., Australia, the U.S. and West Germany.

Now, the unlimited reach of the War Measures Act, and the Defence of Canada Regulations under it, was both its effectiveness and its undoing. Moreover, the post-World War II appearance of an international and Canadian consciousness about human rights made the continuation of the act no longer tolerable under modern conditions. Similarly, there was a legislative and administrative cumberness in having to deal with various post-war continuing problems requiring the passage of special emergency transition legislation from 1945 to 1947, from 1947 to 1951, and from 1951 to 1954. The October 1970 crisis led to the Temporary Measures Act of December 1970, with a sunset clause running to April 30, 1971. In May 1981 the emergency planning orders took over the consolidated regulations that had been codified in 1978.

All of these, plus emergency legislation to deal with the oil crisis in the 1970s, suggest how ad hoc the whole system had become. At the same time there were many other types of emergencies from natural disasters to social disorders, raising subversion security questions, which the Criminal Code or other legislation might not have been able to handle effectively. The Gouzenko royal commission on espionage of 1945-1946, the McKenzie report on security of 1969, and the McDonald report on the RCMP all pointed toward the need for some better principles and procedures in these security areas. Canada therefore possesses some experience in these matters, but no systematic legislative coverage has been attempted until the present time.

• 1115

The present attempt to break down emergencies into four categories, public welfare emergency, public order emergency, international emergency and war emergency, represents a new and serious reappraisal of a very complex matter. There are a number of difficulties that competent Canadian scholars and critics have raised about such legislation, both before the bill was tabled and since. A good example of anticipating some problems that would arise with such legislation is to be found in the McDonald commission report on the RCMP, volume II, where the need for a detention and compensation board of review

[*Translation*]

Loi sur les mesures de guerre, étant donné l'effet qu'elle produisait sur l'opinion publique, bien que la déclaration d'octobre 1970 semble avoir obtenu l'appui d'une grande partie de l'opinion publique à l'époque.

Les documents de discussion publiés par le gouvernement canadien éclairent très utilement le débat actuel, surtout à l'égard des dispositions inquiétantes du projet de loi touchant les libertés civiles et l'individu en général. Ils fournissent également des données comparatives sur d'autres régimes démocratiques, comme le Royaume-Uni, l'Australie, les États-Unis et l'Allemagne de l'Ouest.

La Loi sur les mesures de guerre—et les règlements relatifs à la défense du Canada promulgués en vertu de cette loi—doit son efficacité, mais également son élimination, à sa portée illimitée. De plus, dans les années qui ont suivi la Seconde Guerre mondiale, cette loi est devenue inacceptable à la suite de la conscientisation internationale et canadienne à l'égard des droits de l'homme. D'autre part, les divers problèmes à régler après la guerre posaient des difficultés législatives et administratives et ont nécessité l'adoption de lois d'urgence de transition entre 1945 et 1947, 1947 et 1951, et de 1951 à 1954. A la suite de la crise d'octobre 1970, le gouvernement a adopté la Loi sur les mesures temporaires de décembre 1970, qui devait expirer le 30 avril 1971. En mai 1981, les décrets de planification d'urgence ont remplacé les règlements qui avaient été codifiés en 1978.

Toutes ces mesures, plus la législation d'urgence visant à faire face à la crise pétrolière des années 70, montrent que le gouvernement s'est contenté de mesures ponctuelles pour faire face aux diverses crises. En même temps, plusieurs autres types de situations d'urgence, allant des désastres naturels aux troubles sociaux, ont soulevé le problème de la subversion, contre laquelle le Code criminel ou les autres lois n'auraient pas permis d'intervenir de façon efficace. La Commission royale Gouzenko sur l'espionnage de 1945-1946, le rapport McKenzie sur la sécurité de 1969 et le rapport McDonald sur la GRC soulignaient la nécessité d'améliorer les principes et les méthodes dans ces domaines touchant la sécurité. Par conséquent, le Canada possède une certaine expérience à cet égard, mais jusqu'à présent, on n'a pas cherché à légiférer de façon systématique pour résoudre tous ces problèmes.

Ce projet de loi cherche à diviser les situations de crise en quatre catégories, soit les sinistres, les états d'urgence, les situations de crise internationale et les états de guerre, ce qui représente un réexamen sérieux d'une question très complexe. Les experts canadiens ont mis en lumière plusieurs problèmes que soulèvent ce genre de mesures avant et depuis le dépôt du projet de loi. Le volume II du rapport de la Commission McDonald sur la GRC en donne une bonne idée et souligne la nécessité de mettre en place une commission d'examen de la détention et de l'indemnisation. On a également fait valoir qu'il fallait

[*Texte*]

was anticipated. The argument was also made for using legislation for emergencies ad hoc only as required.

From a general reading of this bill the following questions, among others, would seem to deserve some special consideration. In paragraph 5 I raised a series of issues which I will leave with you:

Are the definitions of each of the categories too broad-ranging or too overlapping, as in the case of public welfare emergencies and public order emergencies which can easily be merged into each other?

Does the concept of international emergency involve Canada, by definition, in a possibly awkward third-party situation by the use of words as they were in the first definition until the Minister changed it in his notes on February 23, 1988? He changed it—it was very serious—from the following:

> . . . violence that directly threatened the sovereignty, security or territorial integrity of Canada, or any of its allies or any other country in which the political, economic or security interest in Canada or any of its allies are involved.

It was so terribly broad that it simply could not be allowed to remain. The Minister was wise to remove this language and replace it with an acceptable substitution, as stated on page 13 of his notes, although some problems remain.

The definition of "war emergency" has been altered by the Minister with the same language that amended "international emergency", but some problems may still be encountered in terms of definitions.

The preamble in paragraph 2 refers to an urgent and critical situation of a temporary nature that imperils the well-being of Canada as a whole. Obviously the phrase "well-being" and others are so broad as to possibly invite the jeopardy of overly reactive political leadership and its advisers.

The retention of provincial emergency jurisdiction raises other questions. Although there may be federal consultation of the lieutenant governors for its own provincial legislation, the reverse may not be true in every province. There may be no provincial legislation and no indication that the province will consult the federal government.

There is no indication of when high policy will considered to be present to qualify or eliminate provincial jurisdiction. Matters may be of such a nature that provincial jurisdiction is swept aside almost automatically, without having to go to the courts about it.

It could be totally anomalous to have a bill of this kind where the overlapping federal-provincial jurisidiction is not dealt with, making clear what is constitutionally self-evident already. Except for marginal and very local cases, there can be little provincial jurisdiction in emergencies

[*Traduction*]

recourir aux lois d'urgence uniquement en fonction des besoins.

Voici quelques questions résultant de la lecture de ce projet de loi qui requièrent une attention particulière. Je les soumets à votre réflexion:

Les définitions de chaque catégorie sont-elles trop vagues ou se chavauchent-elles trop, comme dans le cas des sinistres et des états d'urgence qui peuvent facilement se confondre?

Le concept de la situation de crise internationale risque-t-il, par définition, de placer le Canada dans la situation d'une tierce partie du fait du libellé qui figurait dans la première définition jusqu'à ce que le ministre le change dans ses notes du 23 février 1988? Ce libellé était le suivant:

> . . . de force ou de violence grave et qui constitue une menace directe à la souveraineté, la sécurité et l'intégrité territoriale soit du Canada ou de l'un de ses alliés, soit d'autres pays où le Canada ou un de ses alliés ont des intérêts politiques, économiques ou de sécurité.

Cette définition était tellement vague qu'il n'était pas possible de la laisser dans la loi. Le ministre a eu la sagesse de remplacer ce libellé par une formule acceptable, qui figure à la page 13 de ses notes, même si certains problèmes se posent encore.

Le ministre a modifié la définition de «l'état de guerre» de la même façon que celle de «l'état de crise internationale», mais cela peut poser encore certains problèmes.

Le paragraphe 2 du préambule fait allusion à un concours de circonstances tel qu'il met temporairement en péril la prospérité de l'ensemble du pays. Le vocable «prospérité» et les autres termes employés ont un sens si général que cela risque d'inciter les dirigeants politiques et leurs conseillers à prendre des mesures trop énergiques, vu les circonstances.

Le maintien de la compétence des provinces en cas de situation de crise soulève d'autres questions. Même si le gouvernement fédéral consulte les lieutenants-gouverneurs au sujet de la législation provinciale, l'inverse ne sera pas nécessairement vrai dans chaque province. Il se peut qu'il n'y ait aucune loi provinciale, et rien n'oblige la province à consulter le gouvernement fédéral.

Rien ne nous dit dans quels cas le gouvernement provincial perdra ses pouvoirs au nom de l'intérêt supérieur de la nation. Les provinces risquent de se voir écartées presque automatiquement, sans pouvoir porter leur cause devant les tribunaux.

Il serait pour le moins anormal que ce projet de loi ne règle pas le problème du chevauchement des compétences et ne clarifie pas ce qui est déjà évident dans la constitution. Sauf dans certains cas exceptionnels, les situations de crise invitent presque toujours le

[*Text*]

that somehow do not invite, almost always, a dominant federal presence.

While the Lieutenant Governor and Parliament are consulted, both directly in the first case and indirectly in the second, it might be wiser to consider having a standing Senate-House committee to consult before emergencies are declared, although Parliament will have placed before it the declaration and all regulations or orders pursuant to it as provided by the bill. I do not know if we have to consider the suggestion, but I am putting it before you.

Proposals made by the Minister for amendments, as set out in his notes of February 23, are valuable changes. Certainly the movement of the phrase, "in the opinion of the Governor General", to the more cautious language that would provide that, "on reasonable grounds the Governor in Council believes", is a significant improvement. We have to have reasonable grounds to believe. I think the Minister's improvement is to be welcomed.

I have a further observation about provincial authority. As set out on page 12 of the Minister's notes, it may emphasize too sharply the role of the provinces. I think one should take a look at it carefully. As an illustration, on page 13 of the Minister's remarks, there could be some overlap between the welfare emergency and the public order emergency types of situations with confusing consequences. The constitutional powers of the Government of Canada to proceed with this kind of legislation are generally unquestioned, based upon the general powers for the maintenance of peace, order and good government, on the one hand, and its residual authority on the other, plus whatever remains is a royal prerogative. I am not sure the royal prerogative has much left to it, but there are some scholars who think there is enough left to it that it might be used in emergencies.

• 1120

Remember that in the cruise missile case, both Judge Le Dain and the Federal Court of Appeal and Madam Justice Wilson of the Supreme Court of Canada opened the door to judicial review of many things, which otherwise were considered to be outside the scope of judicial review.

We now have a situation in which very little high policy, either defence or foreign policy, translated into Canadian legislation can be left outside the purview of judicial review, which marks a very sharp break with an older tradition.

However, the proposed legislation gives much too little attention to perhaps the most serious question the bill raises. That is a non-derogation issue, derogating from existing rights, although the preamble refers to the Charter, the Canadian Bill of Rights, as an International Covenant on Civil and Political Rights. At the same time

[*Translation*]

gouvernement fédéral à prendre le contrôle des opérations.

Même si le lieutenant-gouverneur et le Parlement sont consultés, directement dans le premier cas et indirectement dans le deuxième cas, il serait préférable de soumettre la question à un comité permanent du Sénat et de la Chambre des communes avant de déclarer une situation de crise, même si, aux termes du projet de loi, la déclaration et tous les règlements ou ordonnances en découlant seront soumis au Parlement. Je ne sais pas vraiment si c'est une idée à retenir, mais je vous fais cette suggestion.

Les changements que le ministre propose dans ses notes du 23 février représentent une amélioration. Il est certainement utile de remplacer les mots «lorsque le gouverneur en conseil est d'avis» par «losque le gouverneur en conseil a des motifs raisonnables de croire», ce qui constitue un libellé plus prudent. Il faut avoir des motifs raisonnables d'agir. Les changements que propose le ministre sont une bonne chose.

J'aurais une autre observation à faire au sujet de la compétence des provinces. Comme nous pouvons le lire à la page 12 des notes du ministre, on insiste peut-être trop sur le rôle des provinces. Il faudrait examiner cela de plus près. À titre d'exemple, si vous prenez la page 13 des observations du ministre, un sinistre risque de se confondre avec un état d'urgence, ce qui peut avoir de sérieuses conséquences. Les pouvoirs constitutionnels dont le gouvernement canadien est investi pour promulguer ce genre de loi sont généralement incontestés et reposent sur la nécessité de maintenir la paix et l'ordre public et d'assurer un bon gouvernement, de même que sur ses pouvoirs résiduels, sans oublier la prérogative royale. Je ne sais pas s'il reste encore grand-chose de cette prérogative royale, mais certains experts pensent qu'elle peut encore servir à faire face à des situations d'urgence.

N'oubliez pas que dans l'affaire du missile de croisière, le juge Le Dain et la Cour d'appel fédérale, ainsi que le juge Wilson, de la Cour suprême du Canada, ont laissé entrevoir la possibilité de soumettre à un examen judiciaire certaines questions jugées jusque-là en dehors de la compétence des tribunaux.

Nous nous trouvons dans la situation où la moindre question de politique gouvernementale, que ce soit dans le domaine de la défense ou des affaires étrangères, qui se trouve interprétée dans la législation canadienne, peut demeurer en dehors du champ de compétence des tribunaux, contrairement à la tradition.

Néanmoins, ce projet de loi n'accorde pas suffisamment d'attention au problème sans doute le plus grave que soulève cette mesure. Il s'agit d'une question non dérogatoire, qui déroge aux droits en vigueur, même si le préambule mentionne la charte, la Déclaration canadienne des droits et le Pacte international relatif aux

[*Texte*]

the background papers, which I think are very valuable, recognize the importance of the issue of non-derogation, in its comments on pages 72 to 75. Nevertheless, a question is left open, and there is no doubt that the temptation by government to override any or all liberties under all or some of these four categories of emergencies will be considerable.

Unlike Article 4 of the UN Covenant and Article 15 of the UN Convention for the Protection of Human Rights, where non-derogation in time of war or other public emergencies are dealt with specifically, no such clear provision appears in this bill, except for general references and preamble.

Since the Canadian Charter is already defective in the eyes of many, because of the notwithstanding provisions of Article 33 and the total override powers of our Article 1, the present proposed legislation may be viewed as protected or incurred by Article 1 of the Charter because of an emergency.

The logic of this situation suggests if Canada is to face the severe powers given by government in all these class of emergencies, it is certainly arguable that a balancing protection system must be made of the Charter itself or of the bill that does not overnight convert Canada from a very democratic society into a technically authoritarian one. Unless some attention is paid to this issue, the general public can really have little confidence in the kind of society that will operationally spring into being upon the declaration of an emergency.

This point leads to a strange psychological, political, constitutional dilemma. It was one thing to have a simple, single blunderbuss in the War Measures Act, which frightened everybody, and therefore was unused except when real war or domestic panic occurred, as in the October crisis. By the way, it has only been used three times since 1914. Indeed the blunt magnitude of the instrument deterred its too-ready employment or abuse. Just its sheer power discouraged overuse.

There now are however four classes of emergencies, with the kind of upward grading in degrees of seriousness, from welfare to war. It is a temptation to think about the use of such laws. In an economic or socially stressful situation it will be more inviting because a classification exists for that very situation.

Given the magnitudes of regional-social disorder that may arise from crippling strikes and lock-outs in essential services, for example with strike-breaker and picketer interaction leading to escalating violence. Here the Criminal Code may not seem to be enough for some political leaders and their advisers, and a regional or area declaration of emergency may be seen as an option. Ironically, the War Measures Act probably would never

[*Traduction*]

droits civils et politiques. En même temps, les documents de discussion, que je trouve très utiles, reconnaissent l'importance de la non-dérogation aux pages 72 à 75. Cette question demeure néanmoins en suspens, et il est certain que le gouvernement sera énormément tenté de porter atteinte aux libertés dans le cadre de l'une ou l'autre de ces quatre catégories de situations de crise.

Contrairement à l'article 4 du Pacte des Nations unies et à l'article 15 de la Convention des Nations unies pour la protection des droits de l'homme, qui interdisent de porter atteinte aux libertés fondamentales en temps de guerre ou d'état d'urgence, ce projet de loi ne contient aucune disposition précise à cet égard, à part quelques allusions générales et le préambule.

Comme la charte canadienne présente déjà des défauts aux yeux de bien des gens, en raison des dispositions dérogatoires de l'article 33 et de la primauté des pouvoirs conférés à l'article 1, on peut considérer que l'article 1 de la charte sanctionne l'application de ce projet de loi en cas de situation de crise.

Il en ressort que si le gouvernement est investi de pouvoirs extraordinaires pour faire face à ces différentes catégories de situations de crise, il faut que la charte comme telle, ou le projet de loi, confère une protection compensatrice afin que le Canada, qui est une société très démocratique, ne se transforme pas, du jour au lendemain, en un régime autoritaire. Si l'on ne cherche pas à régler ce problème, le grand public n'aura guère confiance dans le genre de société qui émergera tout à coup lors de la déclaration d'une situation de crise.

Nous nous trouvons devant un curieux dilemme, tant sur le plan psychologique que politique et constitutionnel. La Loi sur les mesures de guerre était une loi simple et directe qui prévoyait une intervention manu militari, qui faisait peur à tout le monde et qui n'était donc pas invoquée, sauf en cas de guerre véritable ou de risques d'insurrection, comme à l'occasion de la crise d'octobre. En fait, elle n'a été invoquée qu'à trois reprises depuis 1914. La rigueur de cette loi a dissuadé les pouvoirs publics d'y recourir trop facilement. Il n'y a pas eu d'abus à cause de l'énormité des pouvoirs qu'elle conférait.

Maintenant, nous nous retrouvons devant quatre catégories de situations de crise, plus ou moins graves, allant du sinistre à la guerre. Il est tentant de recourir à ce genre de lois. Dans des circonstances économiques ou sociales difficiles, le gouvernement sera davantage tenté de les invoquer, étant donné que ce genre de crise répond à l'une des définitions données.

Étant donné la gravité des troubles régionaux et sociaux qui peuvent se produire, par exemple en cas de grève prolongée ou de lock-out dans les services essentiels, en cas d'affrontement entre briseurs de grève et piqueteurs entrainant une escalade de la violence, certains dirigeants politiques et leurs conseillers pourront estimer que le Code criminel ne suffit pas à faire face à la situation et déclarer une situation de crise dans une région ou un

[*Text*]

have been so viewed in the traditional Canadian historical setting.

There is a good deal of evidence as to the modest attention paid in this bill to the balance required between liberty and discipline in an emergency situation. For example, there is nothing to prevent an order which would prohibit the use of habeas corpus for those detained under any of these classes of emergencies.

• 1125

You may recall in the Gouzenko royal commission two very able judges of the Supreme Court of Canada, Kelly and Taschereau, had powers under the Order in Council creating the commission to put people incommunicado. They never saw a lawyer and they could not consult with their lawyers.

Secondly, the royal commission's power was such that they did not even have to warn witnesses of the existence of section 5 of the Canada Evidence Act, which compelled you to give evidence but which evidence could not be used against you in a later proceeding. They were never worried about this, because the powers of the royal commission were so broad under an Order in Council passed pursuant to the War Measures Act.

Even when the war was over, the attitude the courts have taken is that so long as the Government of Canada says we still have problems, the War Measures Act and its effect can still be effective long after the war has gone, or this other war has gone. I see the same problems arising with respect to this particular bill.

There are two extremes in developing a perspective on this legislation. At one end it may be argued that the Criminal Code, the RCMP Act, the Security Act and the National Defence Act are generally enough for all security matters, while for economic and social emergencies or natural disasters, ad hoc arrangements can be made with some modest legislative framework that permits the bureaucracy to spring into action federally and provincially in co-operation where required. At the other end are the blunderbuss theorists, who prefer a simple Emergency War Measures Act approach, with few sophisticated shadings to inhibit or encourage appropriate or inappropriate action.

Somewhere within that broad separation of extremes this legislation seems to attempt to locate itself, and I think wisely so, but it must face up to the authoritarian society that technically will emerge without adequate safeguards in any emergency. Then too, there is the

[*Translation*]

secteur donné. Dans le contexte historique traditionnel du Canada, la Loi sur les mesures de guerre n'aurait sans doute jamais été considérée du même oeil.

Ce projet de loi ne cherche pas vraiment à établir un juste équilibre entre les libertés et la discipline à observer en cas de situation de crise. Par exemple, rien n'empêche d'émettre un décret interdisant aux personnes détenues à l'occasion d'une de ces catégories de situations de crise d'invoquer l'habeas corpus.

Vous vous rappellerez que deux des juges très compétents de la Cour suprême qui siégeaient à la Commission royale Gouzenko, les juges Kelly et Taschereau, avaient le pouvoir, par décret du conseil, de mettre les gens en état d'incommunicabilité. Autrement dit, ces gens n'avaient ni le droit de voir leur avocat ni de les consulter.

En outre, les pouvoirs de la commission royale étaient tels que l'on n'était même pas obligé d'informer les témoins de l'existence de l'article 5 de la Loi sur la preuve au Canada, article qui vous oblige à donner des preuves, mais dont les preuves ne peuvent pas être utilisées contre vous ultérieurement. Or, personne ne s'inquiétait de l'existence de cet article, tout simplement parce que les pouvoirs de la commission royale étaient très vastes, comme le leur conférait un décret du conseil adopté conformément à la Loi sur les mesures de guerre.

Même après la fin de la guerre, les tribunaux étaient d'avis que tant que le gouvernement du Canada leur dirait qu'il pouvait y avoir des problèmes, la Loi sur les mesures de guerre resterait en vigueur et ses effets devraient pouvoir se faire sentir, au besoin, même jusqu'à la fin d'une autre guerre. Il me semble que ce projet de loi-ci pourrait faire sugir le même genre de problèmes.

Lorsque l'on songe à élaborer une loi de ce type, on peut aller d'un extrême à l'autre. D'un côté, on pourrait prétendre que le Code criminel, la Loi sur la GRC, la Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité et la Loi sur la Défense nationale suffisent pour tenir compte de toutes les questions de sécurité, alors qu'en cas de désastre naturel ou de crise économique et sociale, il peut être suffisant de prendre des mesures ponctuelles dans un cadre législatif plus modeste qui permette néanmoins aux bureaucrates de prendre rapidement les mesures qui s'imposent à l'échelle fédérale et provinciale, et en collaboration au besoin. À l'autre extrême, il y a l'approche du tromblon, dont les théoriciens préfèrent une simple loi sur les mesures d'urgence en temps de guerre, dont les subtilités seraient réduites au minimum, de façon à ne pas encourager ni empêcher qu'on ait recours à elle de façon appropriée ou non.

C'est entre ces deux extrêmes que l'on trouve ce projet de loi-ci, ce qui est assez sage, d'après moi; mais ce projet de loi-ci doit être en mesure de pouvoir réagir devant toute société autoritaire qui ne pourrait que surgir d'un tel état d'urgence, si on oublie d'y inclure les garanties

[*Texte*]

assumption that provincial emergency jurisdiction is a realistic approach to any of these classifications, but in most situations we will have transboundary effects, even when they appear local in origin.

Finally, efficient emergency planning, particularly for natural disasters or extreme security challenges, are really a class by themselves. The rest may need somewhat less attention than these provisions now rather lavishly provide, satisfying government planners perhaps but not necessarily the needs of a democratic society even in great stress.

Those are my preliminary thoughts, Mr. Chairman. I hope that they provide a basis for a discussion of what is a very important piece of legislation.

The Chairman: Thank you very much, Judge Cohen, and I must look over the records of this committee to find out who it was who recommended you should appear before us, because I am very grateful to him or her for having recommended you. You have obviously done a great deal of work on this, and it is an outstanding presentation you have just made. Are there any questions from the members of the committee?

Mr. Darling: I have certainly appreciated the brief presented by Judge Cohen. From your remarks you are certainly saying that this legislation is a great improvement. There is no doubt about it that the legislation is still going to have to give someone to move and to move quickly.

I believe you mentioned the suggestion was that possibly a standing committee of Members of Parliament and/or the Senate could sort of rule or guide. I am wondering, a committee like this called when members from all over could be 4,000 miles apart, some of them and a decision to be made quickly, would you not think that the Governor in Council, the Cabinet, would know a lot more of the details of a possible emergency? Why would they not be entrusted with the decision?

Judge Cohen: That is a very good question. I have thought about that, too. After all, that is the job of government to do just that. On the other hand, notice that the bill provides for a consultation with lieutenants-governor. I do not see any reason why, under those conditions, you should not have the sense of public confidence created by a standing committee of the House and Senate.

• 1130

Your point about distance. . . After all is said and done, conference calls are possible in emergencies. There are all sorts of ways it could be overcome.

If I may say with respect, Mr. Chairman, I think the Cabinet has the logical basic authority to think these

[*Traduction*]

nécessaires. En outre, on semble croire réaliste l'hypothèse de base selon laquelle les urgences peuvent être classées par province; or, dans la plupart des cas, ces urgences passeront d'une province à l'autre, même si elles semblent être locales à l'origine.

Enfin, la planification efficace de mesures d'urgence, en particulier dans le cas de désastre naturel ou d'atteinte grave à la sécurité, constitue une catégorie par elle-même. Les autres catégories sont peut-être moins importantes, malgré ce qu'en disent les dispositions détaillées du projet de loi actuel, qui satisfont peut-être les planificateurs gouvernementaux, mais ne répondent pas nécessairement aux besoins d'une société démocratique, même si elle est soumise à d'énormes tensions.

Voilà ce dont je voulais vous faire part, monsieur le président. J'espère que mes observations vous fourniront matière à discussion, étant donné la grande importance de ce projet de loi.

Le président: Merci beaucoup, juge Cohen. Il faudrait que je regarde dans nos dossiers pour trouver qui nous a recommandé de vous inviter à comparaître, car je lui en serais très reconnaissant. Vous connaissez visiblement très bien votre matière, car vous nous avez présenté un exposé exceptionnel. Les membres du Comité souhaitent-ils vous interroger?

M. Darling: Votre mémoire m'a fort impressionné, monsieur Cohen. D'après ce que vous avez dit, vous semblez croire sans l'ombre d'un doute que le projet de loi dont nous sommes saisis est bien supérieur à ce que nous avions. Il est évident que le projet de loi doit être fait de façon à donner les pouvoirs d'agir rapidement.

Vous avez suggéré de mettre sur pied un comité permanent de députés et (ou) de sénateurs qui servirait de guide. Il deviendrait alors peut-être difficile de convoquer les membres d'un comité s'ils sont à 4,000 milles de distance et qu'il faut prendre une décision rapidement. Ne pensez-vous pas que le gouverneur en conseil et le Cabinet seraient beaucoup mieux placés pour connaître tous les détails d'une situation possible d'urgence? Ne devrait-on pas les laisser prendre la décision?

M. le juge Cohen: Excellente question. J'y ai pensé, moi aussi. Après tout, c'est le rôle du gouvernement. Mais d'autre part, le projet de loi prévoit la consultation avec les lieutenants-gouverneurs. Je ne vois pas pourquoi, dans ces conditions, on ne devrait pas mettre sur pied un comité permanent de la Chambre et du Sénat, ce qui donnerait un sentiment de confiance au public.

Vous avez parlé de la distance. . . Il est malgré tout possible, même en période de crise, d'avoir des conférences téléphoniques. Il y a toutes sortes de façons de surmonter cet obstacle.

Monsieur le président, il me semble que le Cabinet, en toute logique, est l'organe qui détient toute l'autorité

[*Text*]

things through. But I think it would be unwise to give Parliament the role only when you table the declaration and the regulations under it, as provided by the act. I think the parliamentary role in a moment of crisis, whether a crisis of welfare, order, international or war, those four categories. . . I think the country would be more comfortable with a standing committee of respected senators and members of the House, where the non-partisan atmosphere, which I think has come up in many of your committees. . .

I think the committee image in Canada has improved greatly since the McGrath recommendations. I think most Canadians would support the tone of the committee. That is one of the reasons why I invite the committee role, because the role of the committee and the image of a Canadian and a joint committee particularly I think would have a role here. I recommend at least it be considered.

Mr. Darling: I will concede that today they can move across this great country by air reasonably quickly, but sometimes hours mean quite a bit.

Judge Cohen: There is a possible answer, which I have not thought through. Please bear in mind, Mr. Chairman, the complexity of the bill simply does not allow me to think through all the issues your inventive minds are going to present to me. I would say there might be two stages: stage one, the declaration of the emergency; stage two, to be placed before a joint Senate and House committee within 24 hours for a preliminary examination of the regulations and the degree of authority asked for—something like that.

Mr. Darling: It may be of interest to the public at large in the proceedings. You mentioned the War Measures Act was put in use only three times since 1914. I am wondering if you have the information for the three incidences.

Judge Cohen: Yes. World War I, World War II, and the October crisis.

Mr. Darling: Those were the three, yes.

Judge Cohen: I suspect psychologically the reason is it was a blunderbuss, so you use it with great care. It is a fascinating idea. It is true that analytically you have a better image now of various types of crises or emergencies. But having them graded upwards, as it were, from welfare, order, international and war, in the minds of the Cabinet and others, you create the idea this is not so serious. You can call an emergency here. It is not the War Measures Act.

[*Translation*]

voulue pour s'occuper de ces questions. Mais il ne serait pas judicieux de ne donner ce rôle au Parlement que lorsque l'on dépose la déclaration et les règlements afférents, comme le prévoit le projet de loi. Il me semble que le rôle du Parlement en période de crise, tel que le prévoit l'une ou l'autre des quatre catégories, qu'il s'agisse de sinistre, d'état d'urgence, d'état de crise internationale ou d'état de guerre. . . Il me semble que les Canadiens seraient beaucoup plus à l'aise si l'on demandait à un comité permanent regroupant des sénateurs et des députés respectés, dans un esprit dénué de sectarisme politique, qui est typique de bon nombre de vos comités. . .

L'idée que l'on se fait au Canada des comités a fait beaucoup de chemin depuis la recommandation McGrath. Je pense que la plupart des Canadiens seraient d'accord avec la notion d'un comité. Voilà pourquoi j'en ai parlé, parce qu'un comité mixte de Canadiens éminents pourrait avoir un grand rôle à jouer. Je vous recommande d'y penser.

M. Darling: Je conviens qu'il est possible aujourd'hui de traverser notre grand pays plus rapidement par la voie des airs, mais quelques heures de retard peuvent parfois avoir des conséquences catastrophiques.

M. le juge Cohen: Il y a une solution possible, à laquelle je n'ai pas vraiment pensé. N'oubliez pas, monsieur le président, que le projet de loi est à ce point complexe que je n'ai pas eu le temps de l'étudier dans tous les détails et de prévoir toutes les questions que vos esprits inventifs pourront me poser. On pourrait considérer le scénario en deux étapes: d'abord, la première étape, qui est la déclaration de l'état d'urgence. Ensuite, la deuxième étape, au cours de laquelle un comité mixte du Sénat et de la Chambre des communes se réunit dans les 24 heures pour étudier pour la première fois les règlements et la gamme de pouvoirs demandés, par exemple.

M. Darling: Les délibérations pourraient en effet intéresser peut-être les Canadiens. Vous avez dit que l'on n'avait eu recours à la Loi sur les mesures de guerre que trois fois depuis 1914. Pouvez-vous nous donner plus de détails?

M. le juge Cohen: Oui: il s'agit de la Première Guerre mondiale, de la Deuxième Guerre mondiale et de la crise d'octobre.

M. Darling: Je vois.

M. le juge Cohen: Je pense que c'est parce que, du point de vue psychologique, cette loi était très maladroite, et c'est pourquoi on n'y a eu recours que dans des cas extrêmes. C'est absolument fascinant comme idée. Il est vrai que du point de vue analytique, on a aujourd'hui une bien meilleure idée de ce que peuvent être les divers types de crises ou d'urgences. Mais en les énumérant par ordre de priorité, en commençant par les sinistres, l'état d'urgence ensuite, puis l'état de crise internationale, et enfin la guerre, cela donne l'impression aux yeux du Cabinet et des autres que cela n'est pas trop sérieux. Vous

[*Texte*]

You may be inviting a greater temptation to use the lower grades when you never would have done so under War Measures Act conditions. So it is a plus and a minus. Some political leaders and their advisers will take a situation more seriously than it deserves. They do the best they can. But if they have a lower classification, it is tempting. It looks less threatening to Canadian order and Canadian society, whereas the War Measures Act, with all of its headaches—and I can assure you I am not supporting it—nevertheless was a deterrence to multiple use by its very blunderbuss character.

Mr. Darling: We know the labour unions sometimes reach a state of absolute frustration, to the point where a serious incident could occur. I am thinking of course of the two big provinces, Ontario and Quebec, with their provincial police forces. Are they able to act to quell a disturbance like that, or would this come under this new Emergency Act?

• 1135

Judge Cohen: Let me start by saying far be it from me. I spent a large part of my earlier life as a labour arbitrator, and I was a founding member of the Industrial Relations Centre at McGill. I have therefore some feeling for the frustration you mention as leading to troubles. So let us not blame the labour movement in any way for these things.

Mr. Darling: No, I was not, your honour.

Judge Cohen: But I do think your question is a good one. Can local police forces handle what can. . .? We have not had one in recent years. Even the Edmonton packing-house strike, at Pocklington's plant, was as close as we have come to an ugly situation for a time. Ask yourself the question, sir, given the most serious moments then, would there have been some temptation to have used the public order or the public welfare emergency? Probably not. It was very local. Suppose it had spread to all the packing plants? What would have been the reaction of the advisers in Ottawa, getting telegrams from Alberta saying hey, what are you doing about this?

So you have to be careful when you provide new options. Do the options open the door to something you would not have touched before? That is why the bill is a fascinating exercise in built-in contradictions. It is

[*Traduction*]

pouvez bien déclarer qu'ici, il y a un état d'urgence. Mais ce n'est toujours pas la Loi sur les mesures de guerre.

Vous prêtez peut-être le flanc à une plus grande utilisation des catégories moins graves d'état d'urgence que ce que vous auriez pu faire en invoquant la Loi sur les mesures de guerre. Vous voyez qu'il y a deux côtés à la médaille. En l'absence d'une Loi sur les mesures de guerre, les leaders politiques et leurs conseillers peuvent vouloir prendre une situation beaucoup plus au sérieux qu'elle ne le mérite et faire de leur mieux pour la résoudre. Mais s'ils pouvaient invoquer un état d'urgence moins grave, ils seraient peut-être tentés de le faire. Votre projet de loi semble moins menaçant pour l'ordre public canadien et pour notre société, tandis que la Loi sur les mesures de guerre, malgré tous les maux de tête qu'elle a pu nous donner—et je peux vous assurer que je ne la porte pas dans mon coeur—en dissuadait plus d'un de l'invoquer, tout simplement de par sa grande maladresse.

M. Darling: Nous savons que les syndicats atteignent parfois l'état le plus absolu de frustration, au point que des incidents très sérieux peuvent se produire. Je pense en particulier à ce qui se passe dans nos deux provinces les plus grandes, l'Ontario et le Québec, qui ont chacune leur propre corps provincial de police. Seraient-elles en mesure d'apaiser un désordre syndical de ce genre, ou faudrait-il invoquer la nouvelle Loi sur les mesures d'urgence?

M. le juge Cohen: D'abord, loin de moi cette idée. Pendant une bonne partie du début de ma carrière, j'ai agi comme arbitre en relations ouvrières et j'ai été membre fondateur du Centre de relations industrielles à McGill. Je comprends donc assez bien ce sentiment de frustration que vous avez donné comme cause des problèmes. Ne blâmons donc pas, en aucune façon, le mouvement syndical pour ces choses.

M. Darling: Non, je ne le faisais pas, votre seigneurie.

M. le juge Cohen: Cependant, je crois que votre question est bonne. Est-ce que les forces policières locales sont à la hauteur d'une situation qui. . .? Cela fait des années que nous n'en avons pas eu. Ces dernières années, la seule situation qui a failli dégénérer, c'était la grève à la salaison d'Edmonton, celle qui appartient à Pocklington. Posez-vous la question, alors, monsieur: pendant les moments les plus graves de cet affrontement, aurait-on pu être tenté d'invoquer le motif d'ordre public ou de sinistre? Probablement pas. C'était une histoire locale. Mais si cette grève s'était étendue à toutes les entreprises de salaison? Quelle aurait été la réaction des conseillers à Ottawa en recevant tous ces télégrammes en provenance de l'Alberta leur demandant ce qu'on entendait faire à ce propos?

Donc, il faut être très prudent lorsqu'on offre de nouvelles solutions. Ces solutions ouvrent-eles la porte à quelque chose que vous n'auriez pas envisagé auparavant? C'est pour cela que le présent projet de loi est fascinant: il

[*Text*]

certainly analytically a wiser series of instruments than the War Measures Act, but its temptations are great for possible abuse at the lower end.

Mme Duplessis: Monsieur le juge Cohen, je suis heureuse d'avoir entendu votre point de vue ce matin. Une de vos recommandations m'inquiète, à savoir la création d'un comité mixte du Sénat et de la Chambre des communes pour vérifier les choses. À la page 29 du projet de loi, l'article 60 dit déjà:

> 60. (1) L'exercice des attributions découlant d'une déclaration de situation de crise est examiné par le comité—de la Chambre des communes du Sénat ou mixte—désigné ou constitué à cette fin.

Ne trouvez-vous pas que c'est déjà prévu?

Judge Cohen: The trouble with clause 60 when I read it was that you do not know when it is going to be created, and it is not there for consultation on the original decision. I may be wrong on this, but I do not read clause 60 to provide for its helping to make the original decision.

The basic question is do we need it? Do we need to have a declaration? The joint committee would be consulted. Now, once it is created, then the work of clause 60 can come into operation. But there is no indication in clause 60 of prior consultation.

Mme Duplessis: Étant une députée du Québec qui a vécu les événements de 1970, qui a vu des gens se faire interner parce qu'ils étaient nationalistes, qui a vécu des choses absolument répugnantes, j'aurais beaucoup de difficulté à accepter un comité mixte. Tout d'abord, le projet de loi a été fait de manière qu'on puisse identifier les genres de crise. Ils sont très bien définis dans le projet de loi. De plus, ce sont habituellement les différents partis qui choisissent les membres siégeant à un comité mixte. On sait que certains sénateurs ont fait de l'obstruction dans le cas des derniers projets de loi qu'on a adoptés et qu'il se fait encore de l'obstruction au Sénat ces jours-ci. Les sénateurs sont en majorité libéraux, et il se peut que certains d'eux partagent les idées de M. Trudeau, qui n'a eu aucune difficulté à imposer cette Loi sur les mesures de guerre qui était absolument inacceptable au Québec. La population pourrait donc être encore en danger. De toute façon, il faudrait beaucoup de temps pour en arrive à un consensus au sein d'un tel comité, et cela pourrait aggraver la crise et empêcher le gouvernement de prendre les mesures nécessaires pour améliorer la situation ou régler le problème.

[*Translation*]

est tout plein de contradictions. A l'analyse, il s'agit certainement d'un train de mesures plus judicieux que celui que l'on retrouve dans la Loi sur les mesures de guerre, mais la tentation d'en abuser peut être très grande aux niveaux inférieurs.

Mrs. Duplessis: Judge Cohen, I am happy to hear you express your point of view here, this morning. One of your recommendations does concern me, the one concerning the setting up of a joint committee of the Senate and the House of Commons to monitor things. There is already provision for something on page 29 of the bill, at clause 60:

> 60. (1) The exercise of powers and the performance of duties and functions pursuant to a declaration of emergency shall be reviewed by such committee of the House of Commons, of the Senate or of both Houses of Parliament as may be designated or established for that purpose.

Do you not find that this has already been provided for?

M. le juge Cohen: À première lecture, cet article m'a semblé poser un problème parce qu'on ne sait pas quand le comité sera créé et il ne sera pas consulté avant que soit prise la décision. Je me trompe peut-être, mais à mon avis on ne prévoit pas, à l'article 60, que ce comité soit consulté avant la prise de décision.

On doit donc se demander d'abord si nous en avons besoin. Nous faut-il une déclaration? Le comité mixte serait consulté. Lorsqu'il aura été créé, alors les dispositions de l'article 60 peuvent s'appliquer. Mais il n'y a rien, à l'article 60, qui laisse entendre consultation préalable.

Mrs. Duplessis: As an MP from Québec who lived through the 1970 events, who saw people jailed because they were nationalists, who lived through totally repugnant events, I would have all kinds of problems with a joint committee. First of all, the bill was written with a view to identifying the different kinds of emergencies. They are very well defined in the bill. Besides, the members sitting on a joint committee are usually chosen by the different parties. We know that some senators have been obstructive with a few of the latest bills we have passed and that there is still obstruction going on in the Senate these days. The majority of senators are Liberal and it may be that some of them share Mr. Trudeau's ideas, and he had no problems imposing this War Measures Act that was absolutely unacceptable in Québec. So the population could still be in danger. Anyway, it would take quite a while to come to a consensus in such a committee and that might aggravate the crisis and prevent the government from taking the necessary steps or improving the situation or solving the problem.

[*Texte*]

• 1140

Judge Cohen: You raise a serious question, I have no doubt. The kind of scenario I have in mind in response to the member's question, a very good question, is that... First of all I make an assumption, that a joint standing committee of this kind would come as close to being non-political as possible, in the narrow sense, in terms of the quality of the membership and the point of view.

Secondly, I have assumed as a result of your question that the actual declaration could even precede the meeting of that committee. There would be a time problem.

Thirdly, even if it did not precede, the consultation should not delay it very much because I am assuming that what government is bringing before that committee is something so serious, so urgent, that men must take it seriously.

And finally, I guess in a democratic society like ours, where you have an elected government and where you have a responsible representative government, unlike the United States, I would not like to see a committee be able to stand in the way of a decision by a majority government.

It seems to me that the answer to you, madam, would be possibly the consultative process would not ultimately bind the government if it felt it had to go that way. What it had to do was to consult, but it could still make up its own mind. It would be a safeguard.

Mme Duplessis: Je pense pourtant que le projet de loi a été préparé en tenant compte de toutes les situations. À mon avis, il est complet.

Judge Cohen: I would be sorry to believe that my remarks had no constructive use at all. I thought I was raising some issues that had not been thought of. I do not think I would want to see any Member of Parliament who thinks of it carefully, think that the non-derogation problem has been dealt with adequately. I do not think it has. I do not think you would find any serious public law scholar in this country who would regard the non-derogation issue as having been dealt with adequately. Are there some basic rights which cannot be gotten rid of despite the existence of war?

It seems to me that we... Take the most extreme situation, war. There you have an argument for suspending a lot of things, but if you read the UN covenant and the European convention, they both took into account war and public emergencies and they said there are certain basic rights that ought not to disappear.

Frankly, I think we have had enough experience now with the Gouzenko royal commission on the one hand and the 1970 crisis on the other to want to make sure that some of these rights are preserved. The whole concept of

[*Traduction*]

M. le juge Cohen: Vous soulevez une question sérieuse, c'est sûr. Le genre de situation que je prévoyais, pour répondre à la question de la députée, très bonne question d'ailleurs, c'est que... Tout d'abord, je pose l'hypothèse qu'un comité permanent mixte de ce genre serait le moins partisan possible, au sens strict, pour ce qui est de la qualité des membres et de leurs idées.

Ensuite, suite à votre question, j'ai posé l'hypothèse que la déclaration elle-même pourrait même précéder toute rencontre de ce comité. Il y aurait un problème de temps.

Troisièmement, même si la déclaration ne précédait pas la réunion, la consultation ne devrait pas tellement retarder les choses parce que je suppose aussi que la situation présentée par le gouvernement au comité est tellement sérieuse et tellement urgente qu'on ne peut que la prendre au sérieux.

Enfin, dans une société démocratique telle que la nôtre, me semble-t-il, là où vous avez un gouvernement élu et un gouvernement responsable et représentatif, contrairement aux États-Unis, je ne voudrais pas qu'un comité puisse s'opposer à une décision prise par un gouvernement majoritaire.

Il me semble que pour répondre à vos préoccupations, madame, il faudrait possiblement que la consultation ne lie pas le gouvernement s'il décide qu'il ne doit pas s'y conformer. Le gouvernement devrait consulter, oui, mais il pourrait aussi prendre ses propres décisions. Cela servirait de garantie.

Mrs. Duplessis: However, I still think that when the bill was drafted, everything was taken into account. In my opinion, it is complete.

M. le juge Cohen: Je serais désolé d'avoir à penser que mes observations n'ont eu aucune utilité. Je croyais soulever certaines questions auxquelles on n'avait pas songé. Je ne voudrais voir aucun député sérieux penser qu'on a adéquatement traité du problème de la non-dérogation. À mon avis, cela n'a pas été fait. Je ne crois pas que vous trouviez aucun spécialiste sérieux en droit au pays qui pense qu'on a adéquatement traité de cette question de la non-dérogation. Y a-t-il certains droits fondamentaux qu'on ne peut pas enlever aux gens, même en état de guerre?

Il me semble que nous... Prenez la situation la plus extrême: la guerre. C'est un bon argument pour suspendre bien des choses, mais si vous allez lire le Pacte international sur les droits civils et politiques de l'ONU et la Convention européenne, vous verrez que dans les deux cas on tient compte de la guerre et des situations de crise et on y dit bien que certains droits fondamentaux ne devraient pas être retirés aux gens.

Franchement, je crois que nous avons eu suffisamment d'expérience, à l'heure qu'il est, dans le contexte de la Commission royale Gouzenko, d'une part, et de la crise de 1970, d'autre part, pour vouloir nous assurer que

[*Text*]

non-derogation is discussed in the background paper, but not reflected in the bill. That is the irony. The background paper takes very seriously the non-derogation problems, from page 70 to 75, but there is no reflection of that consideration in the bill.

Mme Duplessis: Monsieur le juge, on vous remercie de nous avoir sensibilisés à la question de la non-dérogation. Je suis certaine que nos légistes vont se pencher sur ce problème.

Judge Cohen: Thank you, madam.

The Chairman: Do you have a question, Madam Bertrand?

• 1145

Mme Bertrand: Professeur Cohen, on pourrait vous écouter pendant des heures. Vous êtes un érudit et un spécialiste en la matière. Vos commentaires sont très intéressants.

Comme ma collègue, j'ai presque participé aux événements de 1970.

M. le juge Cohen: Je demeurais aussi au Québec à ce moment-là. Je connais bien l'atmosphère.

Mme Bertrand: Vous avez parlé du chevauchement des juridictions fédérale et provinciale. Vous avez également fait allusion à une grève qui s'est produite à Edmonton, en Alberta. Faisiez-vous allusion à la grève des infirmières?

Judge Cohen: It was a packing house strike.

Mme Bertrand: Je ne connais pas cela. Prenons l'exemple de la grève des infirmières en Alberta. Supposons qu'à la limite, cette grève avait dégénéré en insurrection. Leurs revendications étaient du ressort du ministère de la Santé provincial. Comment pourrait-on mieux délimiter ces juridictions dans le projet de loi si nécessaire?

Judge Cohen: Let me make it quite clear, Mr. Chairman, that I do not see a federal presence in industrial relations disputes generally. I think they have no place there except where there is federal jurisdiction already. So the primary obligations for a dispute settlement in industrial relations, except where there is a federal jurisdiction already, are exclusively provincial.

What I am talking about is the escalation of a public order problem. It may begin with a boycott; it may begin with a strike; it may begin with an interracial question, which we have from time to time erupting in some areas, sadly. You then have to ask yourself, does this really lend itself to a provincial jurisdictional resolution? I would say

[*Translation*]

certains de ces droits sont préservés. Toute l'idée de la non-dérogation est prise en considération dans le document de base, mais on n'en retrouve mot dans le projet de loi. Voilà l'ironie. De la page 70 à la page 75 dans le document de fond, on tient très sérieusement compte des problèmes de non-dérogation, mais il n'y a rien de tout cela dans le projet de loi.

Mrs. Duplessis: Thank you, Your Honour, for having made us aware of this non-derogation problem. I am sure that our legal experts will be looking at it.

M. le juge Cohen: Merci, madame.

Le président: Vous avez une question, madame Bertrand?

Mrs. Bertrand: Professor Cohen, one could listen to you for hours. You are quite erudite and a specialist on the subject. Your comments are very interesting.

Just like my colleague, I was almost involved in the 1970 events.

Judge Cohen: I was living in Québec at that time too. I know all about the atmosphere.

Mrs. Bertrand: You talked about an overlaps of federal and provincial jurisdictions. You also said something about a strike in Edmonton, Alberta. Did you mean the nurses' strike?

M. le juge Cohen: C'était une grève à une entreprise de salaison.

Mrs. Bertrand: I do not know about that one. Let us take the example of the nurses' strike in Alberta. Let us suppose that strike had turned into an insurrection. Their demands came under the provincial health department's jurisdiction. How could we better define those jurisdictions in the bill, if necessary?

M. le juge Cohen: Soyons clairs, monsieur le président. Je ne conçois pas la présence du gouvernement fédéral dans le contexte de relations industrielles, en général. Je crois que ce palier du gouvernement n'y a pas sa place, sauf dans ces cas très précis où la compétence du fédéral est déjà reconnue. Donc, l'obligation première en matière de règlement d'un différend en relations ouvrières, sauf s'il s'agit de quelque chose de compétence fédérale, repose exclusivement sur la province.

Ici, cependant, il s'agit d'une escalade dans le contexte d'un problème portant atteinte à l'ordre public. Le point de départ peut en être un boycott, une grève ou même certains tensions raciales que nous voyons malheureusement surgir ici et là à l'occasion. Il faut alors se demander si le règlement du problème relève vraiment

[*Texte*]

that most local matters of that kind do, but it is a matter of judgment.

You had the same problem, madam, in 1959-60 in the famous RCMP dispute with Newfoundland. Indeed, I think Commissioner Nicholson resigned over the dispute when Mr. Diefenbaker refused to send in the RCMP to deal with the IWW, the woodworkers' strike, and cancelled the request. I think Mr. Nicholson himself had some personal views as commissioner. So the use of the RCMP for issues of that kind, of course, is not unknown. The Winnipeg Great Strike of 1919 is another situation of that kind.

I am looking for an answer to your question. I am looking for a formula that recognizes that, while the administration of justice is provincial under section 92, as you know—and that would be the basis for the controlling of order in Quebec or Ontario or Prince Edward Island—nevertheless there may be some situations in which you do have to consider whether the order, at the request of the premier, has reached the stage, as it did in October... After all, it was Mr. Bourassa and Mr. Choquette who invited the federal government to act.

I later became chairman of the Quebec Advisory Council on the Administration of Justice. I was a founding member of it and became its chairman in 1972. If I had been chairman in 1970, I do not know what the advice of the council to Mr. Chouquette would have been, because they might have come to the council at that time. But looking back now, I will say that the majority of public opinion supported the Government of Canada at that time. There is no question about that.

• 1150

It is one thing to look back now and say that we made a mistake or we over-reacted. No one could have told in October 1970 how overall dangerous was this threat. But the perception of it led government to act. Did they over-react? I guess history in 1988 says, yes, they over-reacted. But given the time and place, did they behave responsibly? I think probably Mr. Trudeau behaved with the best advice he could get, and he was a Quebecker and understood the situation. And I was a Quebecker. I have been living there and teaching there since 1946. My mother was born in Quebec. So I would be inclined to say that the perception is such that sometimes you have to move.

History may prove any leader wrong. No one can be that wise. Were we wise in 1970? I do not know. But I will say this, you had a blunderbuss in the War Measures Act. It is arguable that if you had this kind of legislation in 1970 it might have been a public order matter, not a war measures matter, and so it might have been on a

[*Traduction*]

d'un compétence provinciale. Pour la plupart des problèmes locaux de ce genre, c'est le cas, mais c'est une question de jugement.

Il y a eu le même problème, madame, lors de l'affrontement entre la GRC et Terre-Neuve en 1959-1960. Je crois même que le commissaire Nicholson a démissionné à cause de ce problème quand M. Diefenbaker a refusé d'envoyer la GRC s'occuper de la IWW, lors de la grève des travailleurs du bois, et a annulé la demande. Je crois que M. Nicholson, en sa qualité de commissaire, avait certaines idées personnelles à ce propos. On s'est déjà servi de la GRC pour régler des problèmes du genre, évidemment. La grande grève de Winnipeg de 1919 peut aussi servir d'illustration.

J'essaie de trouver une réponse à votre question. Je cherche une formule qui reconnaisse que, même si l'administration de la justice est du ressort provincial en vertu de l'article 92, comme vous le savez, et c'est là-dessus que l'on se fonde pour assurer l'ordre au Québec ou en Ontario ou sur l'Île-du-Prince-Édouard, néanmoins, il peut se produire certaines situations où il faut se demander si l'ordre public, à la demande du premier ministre provincial, est menacé à un point tel, comme c'était le cas en octobre... Après tout, c'est M. Bourassa et M. Choquette qui ont demandé au gouvernement fédéral d'intervenir.

Je suis devenu président du conseil consultatif québécois sur l'administration de la justice après ces événements. J'en ai été membre fondateur et je suis ensuite devenu président en 1972. Si j'en avais été président en 1970, je ne sais pas quel conseil cet organisme aurait prodigué à M. Choquette, si le conseil avait été saisi de la question à l'époque. Cependant, en rétrospective, le gros de l'opinion publique appuyait le gouvernement du Canada à l'époque. Cela ne fait aucun doute.

Avec le recul il est facile de se dire que nous avons commis une erreur ou que nous sommes allés trop loin. Personne ne pouvait dire, en octobre 1970, dans quelle mesure cette menace était grave. Le gouvernement a néanmoins pensé qu'elle l'était. Est-il allé trop loin? Je pense qu'en 1988 nous pouvons dire qu'en effet, il est allé trop loin. Mais dans les circonstances, a-t-il agi de façon raisonnable? M. Trudeau a sans doute suivi les meilleurs conseils qu'il pouvait obtenir et c'était un Québécois qui comprenait la situation. J'étais Québécois moi aussi. J'ai vécu au Québec et j'y ai enseigné depuis 1946. Ma mère est née au Québec. Par conséquent, je serais porté à dire que vous devez parfois agir en fonction de votre perception de la situation.

L'histoire peut donner tort à n'importe quel dirigeant. Personne n'est infaillible. Avons-nous bien agi en 1970? Je l'ignore. Mais je peux vous dire que la Loi sur les mesures de guerre permettait vraiment le recours à la force. Si vous aviez eu ce genre de loi en 1970, la situation aurait peut-être été considérée comme un état d'urgence

[*Text*]

lower level of authority, as this bill now classifies. On the other hand, if you have a lower level of authority, it is a temptation to use, and that is why, answering your question, the War Measures Act has only been used three times: 1914, 1939, and 1970. That is all.

You must make a choice. Members of Parliament, between an instrument which is so heavy it tempts you not to use it, except in the gravest of emergencies, and an instrument which is broken up into several parts that you say, I will use class A because it seems to be a desirable thing to do. You are solving the problem in some ways, but you are opening the door to other issues as well.

The Chairman: Judge Cohen, I have a couple questions I would like to put to you about that. I believe the main reason for this bill being in front of us is dissatisfaction with the War Measures Act. As you say, it has been invoked three times. I have been impressed with the lack of desire in each of those instances to revoke it after a decent period of time.

Judge Cohen: Quite right.

The Chairman: I think the main debate on this was in the late 1940s when the people who were in charge of the country thought that all devastation would result if we did away with the War Measures Act, because they had grown so comfortable with its arbitrary authority.

Judge Cohen: Price control and everything else.

The Chairman: But when it was finally revoked, it passed with no regrets at all, as far as I could see, and I would hope it would be the same in the future.

Do you have any concern about the Department of National Defence having sponsored the bill? National Defence has usually found itself in the servant position in these problems. The section in the National Defence Act, I believe it is, refers to aid to the civil power. When they are talking about aid to the civil power, they were invariably talking about Attorneys General, the legal side of the power structure throughout the country, always being the ones that must request aid from the armed forces. We seem to be moving away from that quite considerably. Do you have any thoughts on that you would like to give us?

Judge Cohen: On the first part of your question, I am somewhat surprised that so important a bill affecting the basic liberties of this country and its ability to organize in a crisis, with all due respect to the Hon. Mr. Beatty, who everyone regards as a very competent and serious Minister, is not a collective presentation from Defence, Justice, and External Affairs. I do not know how much of a hand the other two have had in this. I have a feeling they have not had much of a hand in this, except on the drafting side. I think ideologically and analytically I do

[*Translation*]

et non pas comme un problème relevant de la Loi sur les mesures de guerre. Par conséquent, l'intervention aurait pu se situer à un échelon moins élevé. D'un autre côté, si le niveau d'intervention est moins élevé, il est tentant d'y recourir et c'est pourquoi, pour répondre à votre question , la Loi sur les mesures de guerre n'a été invoquée qu'à trois reprises soit en 1914, 1939 et 1970. C'est tout.

Les députés doivent choisir entre un instrument tellement puissant qu'il vous dissuade de l'utiliser, sauf pour les crises les plus graves, et un instrument divisé en plusieurs partie qui vous amène à dire: «je vais invoquer la catégorie A, car cela semble la chose à faire». Vous réglez le problème d'une certaine façon, mais vous en suscitez d'autres.

Le président: Juge Cohen, j'aurais une ou deux questions à vous poser à ce sujet. Si nous examinons ce projet de loi, c'est principalement à cause du mécontentement provoqué par la Loi sur les mesures de guerre. Comme vous le dites, cette loi a été invoquée à trois reprises. J'ai trouvé curieux qu'à chaque fois, le gouvernement n'ait pas manifesté le désir de la révoquer au bout d'un délai raisonnable.

M. le juge Cohen: C'est exact.

Le président: Le principal débat qui a eu lieu sur cette question remonte, je crois, à la fin des années 1940, lorsque les dirigeants du pays ont estimé que l'élimination de la Loi sur les mesures de guerre aurait des conséquences désastreuses étant donné qu'ils s'étaient très bien habitués aux pouvoirs arbitraires qu'elle leur conférait.

M. le juge Cohen: Les contrôles des prix et tout le reste.

Le président: Mais quand la loi a été enfin révoquée, elle n'a laissé aucun regret, à ce que j'ai pu voir, et j'espère que nous ne le regrettons pas davantage à l'avenir.

Voyez-vous des objections à ce que le ministère de la Défense nationale ait parrainé ce projet de loi? En général, c'est la Défense nationale qui est appelée à faire face à ce genre de problème. Je crois qu'un article de la Loi sur la défense nationale mentionne l'assistance à apporter aux pouvoirs civiles. Lorsqu'il s'agit d'aider le pouvoir civil, ce sont toujours les procureurs généraux, la branche juridique du pouvoir, qui doit demander l'aide des Forces armées. Il semble que nous nous éloignons considérablement de cette politique. Avez-vous quelque chose à nous dire à ce sujet?

M. le juge Cohen: Pour répondre à la première partie de votre question, je m'étonne qu'un projet de loi aussi important qui touche les libertés fondamentales des Canadiens et la capacité, pour le pays, de s'organiser en temps de crise, n'ait pas été préparé collectivement par la Défense, la Justice et les Affaires extérieures, sans vouloir offenser l'honorable M. Beatty, que tout le monde considère comme un ministre très compétent et très sérieux. Je ne sais pas quel a été l'apport des deux autres ministères. J'ai l'impression qu'ils n'ont pas beaucoup

[*Texte*]

not see much of an input here that would reflect the knowledge in these other departments and their concerns. I think the concern for civil liberty would have been stronger if there had been a stronger Department of Justice input here; I am only guessing now.

• 1155

I notice you mention here our obligations under the Geneva Conventions, Article 1 and Article 2 of 1977 dealing with the conditions of the treatment of soldiers under Article 1, and treatment of civilians in your own country under conditions of semi-civil war with heavy engagements of some kind between people in your own country under Article 2. There is no indication here of the minimum treatment of your own population, which would be the case if we had carefully adhered to the language of Article 2 of the Geneva Conventions of 1977. Article 2 would have encouraged you to have different language regarding the treatment of your own civilians under conditions of semi-civil war or insurgency. This to me shows a minimum input on the part of those people who were thinking of something better than the War Measures Act. I think the approach is a constructive approach, but they did not cover all the bases by any means.

I looked at the 23 recommendations made to you, Mr. Chairman, by the Canadian Civil Liberties Association. I only saw it yesterday for the first time. They gave it to you, I think, last October, before the committee was set up, I guess. Is that right?

The Chairman: That is right.

Judge Cohen: Now these recommendations have a lot of things in them which I think this committee should look at again in a very systematic way.

It is very hard to be too wise about how you draft something that will look after emergencies, you know. You are trying to do something intelligent about an emergency. At the same time, it is very unwise not to consider all the factors in a democratic society that you want to keep democratic. Bear in mind that the critique of the War Measures Act includes the Japanese Canadian case, the removal of whole populations. We do not want that to happen again.

The language here on international emergency and war emergency does prevent mobility. If it prevents mobility, can it shift populations again? I would have to be convinced that the homework done on all those features of our history, of our international obligations, of the new dimension of human rights thinking and of the new Red Cross laws of war thinking which Article 1 and Article 2 represent and the input of the experts in those areas found its way before we pass a bill so important as this.

[*Traduction*]

contribué à ce projet de loi, sauf pour la rédaction. Tant du point de vue idéologique qu'analytique, ce projet de loi ne reflète pas vraiment les préoccupations de ces autres ministères. Si le ministère de la Justice avait davantage contribué à l'élaboration de cette mesure, je crois qu'il se serait soucié davantage des libertés civiles; ce n'est qu'une hypothèse de ma part.

Je remarque que vous mentionnez nos obligations en vertu des articles 1 et 2 de la Convention de Genève de 1977 concernant le traitement des soldats et le traitement des civils de votre propre pays, en cas de semi-guerre civile, lorsqu'il y a des affrontements entre les citoyens du pays. Rien n'indique que dans cette loi quelle sera la protection garantie à la population civile, ce qui aurait été le cas si nous avions observé à la lettre le libellé de l'article 2 de la Convention de Genève de 1977. L'article 2 vous aurait incité à employer un libellé différent à l'égard du traitement de la population civile en cas de semi-guerre civile ou d'insurrection. Cela signifie, selon moi, que les personnes qui voulaient améliorer la Loi sur les mesures de guerre n'ont pas vraiment contribué à l'élaboration de cette mesure. Je crois qu'il s'agit d'une approche constructive, mais qui ne fait pas vraiment le tour de la question.

J'ai examiné les 23 recommandations qui vous ont été faites par l'Association canadienne des libertés civiles. Je n'en ai eu connaissance qu'hier. Elles vous ont été remises, je crois, en octobre dernier, après la constitution du comité. Est-ce exact?

Le président: C'est exact.

M. le juge Cohen: Ces recommandations contiennent de nombreux éléments sur lesquels le Comité devrait se pencher de nouveau de façon systématique.

Il est très difficile de rédiger une loi pour faire face aux situations d'urgence, comme vous le savez. Vous essayez de prévoir une réaction intelligente. En même temps, il serait déraisonnable de ne pas tenir compte de tous les facteurs à considérer dans une société démocratique que l'on veut garder démocratique. N'oublions pas que la Loi sur les mesures de guerre a permis l'internement de toute la population nippo-canadienne. Nous ne voulons pas qu'une pareille chose se reproduise.

Le libellé du projet de loi concernant les états de crise internationaux et les états de guerre empêche la mobilité de la population. Si elle empêche la mobilité, permet-elle de déplacer de nouveau des populations? Je voudrais être sûr que l'on aura tenu compte de tous les éléments de notre histoire, de la conscientisation à l'égard des droits de l'homme et des nouvelles lois de la Croix-Rouge régissant les guerres, dont s'inspirent les articles 1 et 2 de la Convention de Genève, de même que l'opinion des experts dans ces domaines avant d'adopter un projet de loi d'une telle importance.

[*Text*]

The Chairman: To set your mind partly at ease, we are going to be hearing from the Japanese Canadian society next Tuesday. They are appearing in front of this committee. This afternoon at 3.30 we are going to hear from the League for the Protection of Rights and Liberties.

During your remarks you referred to the Lieutenant Governor occasionally, and our ponderous way of saying the same thing is the Lieutenant Governor in Council. I presume we both meant the provincial Cabinets.

Judge Cohen: Yes. But I see nothing in the bill which suggests the reverse. If you have a local Order in Council about an emergency, I do not see any obligation to consult the Governor in Council federally. I may have missed the point, but I do not think there is. I would like to see that. I would not like to see an emergency in a province in which the whole of Canada really is involved, maybe for health reasons, maybe for water reasons, floods, etc. Once it reaches the stage where the Lieutenant Governor in Council believes some action must be taken, sure, it begins as a local matter, but it may have very important transboundary effects. I would like to be sure there is an obligation here to consult with the feds.

• 1200

The Chairman: I would see some difficulties if a province were taking some action to protect their own public, using their own resources. . . whether they would see any federal involvement as necessary, in quite a few cases.

Judge Cohen: Remember, I did not discuss in detail the very grave questions arising under section 33 of the Charter, which allows the *non obstante* section, under which the province can say notwithstanding the Charter, we are passing this legislation, which in fact does limit mobility; you cannot cross this river. There are a lot of things there. Given that for the moment you might have a severe limitation on the character of the public law of the province affecting the liberties of individuals, I think the federal government ought to be notified on whatever consultative and other steps they should take.

The Chairman: I have one final point I would like to take up with you, Judge Cohen. I do not know if you noticed clause 45 of the bill, on liability.

Judge Cohen: Yes.

The Chairman: We had the Canadian Association of Chiefs of Police here the other day. They did not appear at the same time as the Commissioner of the RCMP. They are municipal police. They are concerned about their exclusion, the way they read that clause, from being protected against liability for any action they might take at times of public disorder.

Judge Cohen: I read clause 45 and I wondered about it too. It seems to me what has happened here. Mr.

[*Translation*]

Le président: Pour vous tranquilliser, du moins en partie, nous allons entendre le témoignage de la Société des Canadiens d'origine japonaise, mardi prochain. Elle va comparaître devant notre Comité. Cet après-midi, à 15h30, nous entendrons la Ligue pour la protection des droits et libertés.

Vous avez fait plusieurs fois fait allusion au Lieutenant-gouverneur alors que nous parlons du Lieutenant-gouverneur en conseil. Je suppose que nous voulons tous les deux parler des gouvernements provinciaux.

M. le juge Cohen: Oui. Mais je ne vois rien dans ce projet de loi qui prévoie l'inverse. Si une province émet une ordonnance en conseil au sujet d'une situation de crise, rien ne l'oblige à consulter le gouverneur en conseil au niveau fédéral. Je me trompe peut-être, mais je ne le crois pas. Je voudrais que cela soit inscrit dans le projet de loi. Je ne voudrais pas qu'une province décrète un état d'urgence qui touche l'ensemble du pays, que ce soit pour des raisons sanitaires, à cause d'une inondation ou que sais-je encore. À partir du moment où le lieutenant-gouverneur en conseil juge nécessaire de prendre des mesures, ce qui a commencé comme une urgence locale, peut fort bien avoir des répercussions au-delà de ces frontières provinciales. Je voudrais que l'on soit obligé de consulter le gouvernement fédéral.

Le président: J'aurais du mal à accepter qu'une province prenne des mesures unilatéralement pour protéger ses propres habitants, en faisant appel à ses propres ressources. . . Dans plus d'un cas, elle pourrait juger inutile de faire appel au gouvernement fédéral.

M. le juge Cohen: Rappelez-vous que je n'ai pas discuté en détail de tout ce qui découlait de l'article 33 de la charte qui permet l'application du «nonobstant», en vertu duquel une province peut décider, par dérogation à la charte, d'adopter ses propres lois qui pourraient limiter la mobilité de ses habitants en les empêchant, par exemple, de traverser le fleuve. Vous voyez qu'il y a énormément matière à réflexion. Il me semble que le gouvernement fédéral devrait être avisé par consultation de toutes les autres mesures à prendre, étant donné que pour l'instant, les lois provinciales pourraient limiter très sérieusement les libertés individuelles.

Le président: Une dernière question, monsieur Cohen. Avez-vous remarqué l'article 45 du projet de loi qui porte sur la responsabilité?

M. le juge Cohen: Oui.

Le président: L'Association canadienne des chefs de police a comparu l'autre jour, mais indépendamment du commissaire de la GRC. Il s'agit d'une association de corps policiers municipaux qui s'inquiètent de leur exclusion de cet article; autrement dit, on pourrait intenter des procédures contre eux, pour toute mesure qu'ils auraient pu prendre en période de désordre public.

M. le juge Cohen: Je me suis aussi interrogé sur la portée de l'article 45. Il me semble que l'article 45 protège

[*Texte*]

Chairman, is that clause 45 protects the individual human being who is a servant of the Crown from an action, whereas subclause 45.(2) still allows you to sue the Crown in the general sense. So what is done here is to make a distinction between suing against individual members of the Public Service or the Minister, as against suing against the Crown in general.

The Chairman: The opinion of the municipal police chiefs was that they were not servants or agents of the Crown, and the opinion of the RCMP was that no matter where they were deployed, they were servants or agents of the Crown. I wondered if that clause would need a little more explanation that "servant" or "agent" includes the municipal police forces when involved in duties directed by the Crown.

Judge Cohen: By the province.

The Chairman: By the province?

Judge Cohen: I presume here we are talking about the liability of a policeman in Ontario or Quebec—whether clause 1, which protects him, provides nevertheless for an action against the Crown. Is he acting in the name of the Crown? So a suit would be proper under subclause 45.(2). What did the municipal policemen say to you about that?

The Chairman: They were concerned they might be deployed on the directions of a federal authority, yet they do not appear to be covered, as far as liability is concerned, the way they would be if they were RCMP or armed forces.

Judge Cohen: I do not know. Is subclause 45.(1) talking about the Crown in the name of the. . .? I guess it is the federal Crown here.

The Chairman: The federal government, yes.

Judge Cohen: If it is the federal Crown, I think subclause 45.(1) says if they are temporarily acting on behalf of the federal Crown, though they are a provincial servant and not a federal servant, it arguably protects them. But perhaps for greater clarity and greater certainty there might be a clause in there to give them protection even though they are provincial civil servants or provincial public constables.

• 1205

The Chairman: Thank you very much for your enlightening brief and for your remarks since then. It has been a pleasure to have you here. And believe me, the Minister will be reading your brief very shortly. I am sure he will derive quite a bit of benefit from it, as has the committee. We will certainly take your remarks into serious consideration when we go through this on a line-by-line basis, which starts, I believe, next week.

[*Traduction*]

ici celui qui est un mandataire de la Couronne, alors que le paragraphe 45.(2) permet néanmoins aux Canadiens d'intenter des poursuites contre la Couronne, prises dans un sens général. On fait donc ici la distinction entre les poursuites intentées contre des membres individuels de la Fonction publique ou contre le ministre, d'une part, et d'autre part, les poursuites intentées contre la Couronne.

Le président: Les chefs de police municipaux ne se considéraient aucunement, quant à eux, comme des mandataires ou des proposés de la Couronne, alors que la GRC s'estimait tout le contraire: elle reste toujours mandataire ou préposée de la Couronne, quels que soient la façon et le lieu où l'on ait recours à ses services. Serait-il souhaitable de préciser l'article? Devrait-on inclure à la notion de préposé ou de mandataire les forces policières municipales, lorsque celles-ci sont dans des fonctions imposées par la Couronne?

M. le juge Cohen: Par la province.

Le président: Par la province?

M. le juge Cohen: Je suppose que l'on parle ici de la responsabilité d'un policier ontarien ou québécois, par exemple: le paragraphe 45.(1) le protège, alors que le paragraphe suivant permet néanmoins d'intenter des poursuites contre la Couronne. Le policier agit-il au nom de la Couronne? Dans l'affirmative, on pourrait intenter des poursuites contre lui en invoquant le paragraphe 45.(2). Qu'en pensaient les policiers municipaux?

Le président: Ils s'inquiétaient de la possibilité qu'un pouvoir fédéral quelconque utilise leurs services alors qu'ils ne semblent pas être exclus de la responsabilité personnelle, contrairement à la GRC ou aux Forces armées.

M. le juge Cohen: Je n'en sais rien. Dans le paragraphe 45.(1), s'agit-il de la Couronne au nom de. . .? Je suppose qu'il s'agit de la Couronne fédérale.

Le président: Oui, du gouvernement fédéral.

M. le juge Cohen: S'il s'agit de la Couronne fédérale, il me semble que le paragraphe 45.(1) s'applique à eux et les protège, même s'ils sont fonctionnaires provinciaux et non pas fédéraux, puisqu'ils agissent temporairement au nom de la Couronne fédérale. Mais si on souhaite apaiser leurs craintes et être plus précis, on pourrait peut-être ajouter un paragraphe qui les protégerait de façon plus spécifique, même s'ils sont des fonctionnaires provinciaux et appartiennent aux forces constabulaires provinciales.

Le président: Merci de votre mémoire éclairé et de toutes vos observations. Nous avons eu grand plaisir à vous accueillir. Je puis vous assurer que le ministre lira votre mémoire d'ici peu et qu'il en tirera grand parti, comme nous tous. Nous tiendrons compte de toutes vos observations lorsque nous étudierons le projet de loi de façon détaillée, dès la semaine prochaine.

[*Text*]

Judge Cohen: Thank you so much, Mr. Chairman.

The Chairman: The next meeting is at 3.30 this afternoon in the same room. Thank you. The meeting is adjourned.

AFTERNOON SITTING

• 1530

The Chairman: Order. We will resume consideration of Bill C-77, an act to authorize the taking of special temporary measures to ensure safety and security during national emergencies and to amend other acts in consequence thereof. We will resume consideration of clause 2.

On clause 2—*Binding on Her Majesty*

The Chairman: I would like to welcome the delegation from *La Ligue des droits et libertés*. Mr. McKenzie, as president, would you like to make an opening statement, and then we will try to have questions and answers after that.

M. Gérald McKenzie (président de la Ligue des droits et libertés): Nous sommes heureux de pouvoir vous rencontrer et vous présenter nos commentaires.

La Ligue des droits et libertés est un organisme que vous connaissez peut-être, mais il est important de dire qu'elle existe depuis 25 ans et qu'elle s'occupe de tous les champs et de tous les domaines qui touchent les libertés civiles et les droits. Nous intervenons depuis plusieurs années sur des questions de sécurité nationale et des questions touchant les lois d'urgence qui mettent souvent en péril les droits et libertés.

Nous sommes très heureux de voir que la discussion qui a lieu à l'heure actuelle a pour but l'adoption d'une nouvelle loi qui remplacera la Loi sur les mesures de guerre. Il est important qu'on en discute à un moment où il n'y a pas de crise, comme cela a été le cas en 1914, lors de la guerre. C'est à ce moment-là que la Loi sur les mesures de guerre a été adoptée. Cela permet une bonne discussion dans un meilleur climat.

Dans le premier texte qu'on vous a soumis, nous affirmions que le projet de loi tel qu'il était rédigé nous permettait difficilement de cerner la portée et les intentions du gouvernement. D'ailleurs, en nous présentant ses amendements, le ministre indique bien que ses intentions n'étaient pas celles qu'on lui prêtait. Nous croyons que les lois doivent être comprises et analysées davantage en fonction de leur effets qu'en fonction des intentions qui les sous-tendent. On dit souvent que l'enfer est pavé de bonnes intentions, mais il faut aussi penser que les lois demeurent et que les gouvernements peuvent changer. Remarquez bien que je dis cela sans arrière-pensée.

Nous apprécions donc l'ouverture du ministre. Nous considérons qu'il a répondu adéquatement à certaines

[*Translation*]

M. le juge Cohen: Merci beaucoup, monsieur le président.

Le président: La prochaine séance aura lieu à 15h30 cet après-midi, dans la même salle. Merci. La séance est levée.

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

Le président: À l'ordre. Nous allons reprendre notre étude du projet de loi C-77, Loi visant à autoriser à titre temporaire des mesures extraordinaires de sécurité en situation de crise nationale et à modifier d'autres lois en conséquence. Nous reprenons notre étude de l'article 2.

L'article 2—*Obligation de Sa Majesté*

Le président: Je tiens à souhaiter la bienvenue à la délégation qui représente la Ligue des droits et libertés. Je vous invite, monsieur McKenzie, en tant que président, à faire une déclaration liminaire, et nous passerons à la période des questions ensuite.

Mr. Gérald McKenzie (President, Ligue des droits et libertés): We are pleased to have an opportunity to meet with you to present our comments on the bill.

You may perhaps be familiar with the Ligue des droits et libertés, but I should point out that our organization has existed for 25 years, and that it deals with all areas affecting civil rights and freedoms. For a number of years, we have been expressing our opinion on issues of national security and emergency legislation, which often endangers rights and freedoms.

We are very pleased to see the discussions surrounding the bill which will replace the War Measures Act. It is important that we talk about the legislation when there is no emergency, as there was in 1914, at the time of the First World War. That is when the War Measures Act was passed. As it is, we can have a good discussion of the subject, in a more favourable atmosphere.

In the first text we sent you, we stated that in its present form, the bill did not indicate very clearly the government's intentions or its thrust. When the Minister presented his amendments, he in fact stated clearly that his intentions were not what we had assumed. We think laws must be understood and analysed more on the basis of their effects than their underlying intentions. It is often said that the road to hell is paved with good intentions, but we must also remember that laws remain in place, while governments may change. I would emphasize that I have no ulterior motive for saying that.

We therefore appreciate the Minister's open attitude. We believe he has responded adequately to some of the

[*Texte*]

critiques avancées par nous et par d'autres, surtout par M. Borovoy de l'Association canadienne des libertés civiles dont nous appuyons les critiques. D'ailleurs, nous nous inspirons beaucoup de ses remarques. Les associations de promotion des droits ne peuvent faire autrement que de converger quand il s'agit de ces questions-là.

Malgré les amendements, il reste, selon nous, de graves lacunes dans ce projet de loi lacunes que l'histoire ne pourrait pardonner. Notre histoire n'est déjà pas très reluisante sur le plan des mesures d'urgence. Je n'ai pas à vous décrire la situation faite aux Japonais. Nous sommes d'ailleurs membres d'une coalition qui cherche à forcer notre gouvernement à donner réparation à ce sujet-là. Nous pensons que la suspension des droits judiciaires en 1837, même si c'est déjà pas mal éloigné, doit nous rester à l'esprit. Il est évident que la détention des 475 personnes en 1970 est une cause importante du changement actuel, du besoin de modifier la loi.

Nous pensons qu'une loi comme celle-ci doit être fondée sur certains principes. Elle doit être une loi de dernier recours. Il faut que les recours à toutes les lois courantes ou spéciales ne permettent pas de faire face à la situation. Il faut que les objets de cette loi-là soient précis et que les définitions soient nettes et extensives. Nous pensons que les pouvoirs doivent être très encadrés et que toute restriction aux libertés civiles, parfois inévitable, doit être extrêmement limitée et proportionnelle aux circonstances.

• 1535

Avant que M. Paradis et M. Istvanssy vous présentent plus précisément nos critiques, je dois vous dire que pour les organismes communautaires comme le nôtre, un avis de deux semaines, c'est très court. Quand on reçoit les modifications au projet de loi, il faut prendre le temps de les étudier et de communiquer avec ceux de nos membres qui sont des experts. Mais on a tout de même pensé qu'il fallait venir, étant donné la nature extraordinaire de ce projet de loi et étant donné les effets qu'aura la loi après son adoption.

M. André Paradis (directeur général de la Ligue des droits et libertés): Pour nous, le principal problème du projet de loi tient à la définition de crise nationale ou d'urgence nationale, ainsi qu'à la définition des différents types de crises ou d'urgences nationales. Nous pensons que les amendements n'ont pas levé l'ambiguïté de la définition qui est encore vague et très englobante dans le projet de loi.

Nous pensons que la définition de crise nationale ou d'urgence nationale devrait s'appliquer dans les cas des menaces les plus graves à nos intérêts les plus fondamentaux. Nous ne sommes pas sûrs que le projet de loi rencontre ce critère-là. Par exemple, la définition générale de crise nationale ou d'urgence nationale retenue est «concours de circonstances qui met en péril la prospérité de l'ensemble du pays». Quand cette définition est mise en rapport avec les définitions particulières de ce que sont un état d'urgence, un état de crise internationale

[*Traduction*]

criticism put forward by our group and by others, particularly by Mr. Borovoy, of the Canadian Civil Liberties Association, whose comments we support. In fact, many of our observations are based on his. Human rights associations cannot help but work together on issues such as this.

Despite the amendments, we feel that the bill still has some major flaws, which history will not forgive. Our record in the area of emergency measures is already less than impressive. I do not need to tell you what happened to the Japanese Canadians. Our group is in fact a member of a coalition that is trying to force our government to give the Japanese some compensation. We think that the suspension of legal rights in 1837, even though that is rather a long time ago, should not be forgotten. It goes without saying that the detention of 475 people in 1970 was a major reason for the proposed change to the legislation.

We think that a bill of this type must be based on certain principles. It must be used as a last resort. All other regular or special legislation must be tried and found lacking before turning to this legislation. The objectives of the bill must be clear, and the definitions must be precise and extensive. We think that the powers must be used under close supervision and that any infringement of civil liberties, which is sometimes inevitable, must be extremely limited and in keeping with the circumstances.

Before Messrs. Paradis and Istvanssy give you more specific details about our criticism, I must tell you that two weeks notice is very short for a community organization such as ours. We had to take the time to study the amendments once we got them, and to get in touch with our members with special expertise. Nevertheless, we thought we had to come, given the extraordinary nature of the bill and the effects it will have once it becomes law.

Mr. André Paradis (Director General, Ligue des droits et libertés): As far as we are concerned, the main problem in the bill relates to the definition of a "national emergency" and the definitions of the various types of national emergency. In our opinion, the amendments have not cleared up the ambiguity of the definition, which is still very vague and all-encompassing.

We think the definition of a national emergency should be applied in the case of the most serious threats to our most basic interests. We are not sure the bill meets this criterion. For example, the general definition of a national emergency is "an urgent and critical situation that imperils the well-being of Canada as a whole". When this definition is read with the specific definitions of a public order emergency, an international emergency and a war emergency, we find that it leaves the door open to all sorts of instances in which the Emergencies Act could

[*Text*]

et un état de guerre, cela ouvre la porte à toutes sortes d'occasions où la Loi sur les mesures d'urgence pourrait être invoquée. Nous ne pensons pas que le présent gouvernement ou un autre gouvernement voudrait invoquer la loi, mais nous pensons que la définition encore vague ouvre la porte à l'imposition de la Loi sur les mesures d'urgence dans toute une série de circonstances ou d'occasions où nos intérêts les plus fondamentaux ne seraient pas véritablement menacés.

Je prends l'exemple de l'état d'urgence. Juste avant de comparaître devant vous, nous relisions les comptes rendus des audiences des derniers jours, par exemple le dernier mémoire que vous a présenté M. Borovoy au nom de l'Association canadienne des libertés civiles. Il donnait l'exemple d'une situation hypothétique où, à cause de la formulation encore vague du projet de loi, on pourrait ouvrir la porte à la proclamation de la Loi sur les mesures d'urgence. Il donnait le cas d'une entente secrète entre multinationales ou une conspiration pour augmenter les prix des denrées essentielles. Cela peut paraître farfelu, mais ce ne l'est pas véritablement. Dans le projet de loi tel qu'il est libellé actuellement, on considère comme une menace à la sécurité nationale des activités au Canada en soutien d'actes de violence sérieuse dans le but de réaliser un objectif politique au Canada ou dans un État étranger. On considère aussi comme une menace à la sécurité nationale des activités influencées de l'étranger qui sont contraires à l'intérêt du Canada.

C'est une définition très vague qui, mise en relation avec la définition générale de «concours de circonstance qui mettent en péril la prospérité de l'ensemble du pays», permet tout à fait de faire l'hypothèse qu'a faite M. Borovoy. En effet, dans ce cas-là, on retrouverait des circonstances où il y a influence étrangère, action clandestine et menace à la prospérité de l'ensemble du Canada. Même si on retrouve ces trois facteurs-là, est-ce qu'on peut sérieusement considérer qu'une telle conspiration par un ensemble de grandes compagnies mettrait vraiment en jeu les intérêts les plus fondamentaux des Canadiens? Je pense qu'on peut en douter.

• 1540

La définition d'état d'urgence renvoie à la Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité. Je dois vous dire que nous nous opposons à la Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité depuis qu'elle a été proposée. Ce n'est pas un secret: lorsque le projet de loi C-157 et le projet de loi C-9, qui est devenu la Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité, ont été présentés au Parlement, les organisations de libertés civiles du Canada, y compris la nôtre, ont manifesté une opposition assez grande à la définition de menace à la sécurité nationale qui était dans le projet de loi.

Nous prétendons que le déroulement des événements depuis l'adoption, en 1984, du projet de loi C-9 confirme les craintes que nous avions quant à une définition aussi vague et aussi englobante que celle du projet de loi C-9. Je

[*Translation*]

be invoked. We do not think that the present government or another government would want to invoke the act, but we think that this definition, which is still vague, leaves the door open to the imposition of the Emergencies Act in a whole series of circumstances in which our most basic interests would not really be threatened.

Let me take the example of a public order emergency. Just before appearing before you, we reread the transcripts of the hearings you have held in recent days, for example the last brief Mr. Borovoy presented on behalf of the Canadian Civil Liberties Association. He gave the example of a hypothetical situation in which, because of the still vague wording of the bill, the door could be opened to the invocation of the Emergencies Act. He gave the example of a secret agreement among a number of multinationals or a conspiracy to increase the prices of essential products. That may seem far-fetched, but it is not really. In the bill as it is presently worded activities in Canada in support of acts of serious violence with a view to achieving a political objective in Canada or in a foreign state are considered threats to national security. Foreign-influenced activities detrimental to the interests of Canada are also considered threats to national security.

This is a very vague definition, which, when read with the general definition of an "urgent and critical situation the imperils the well-being of Canada as a whole" makes Mr. Borovoy's hypothesis entirely possible. Really, in this case, there would be circumstances in which there is an outside influence, clandestine action and a threat to the prosperity of all of Canada. Even if all three of these factors were present, can serious thought be given to such a conspiracy by a group of large companies truly threatening the most basic interests of Canadians? In my opinion, this is doubtful.

The definition of state of emergency is to be found in the Canadian Security Intelligence Service Act. I must tell you that we opposed the Canadian Security Intelligence Service Act when it was first proposed. This no secret: when Bill C-157 and Bill C-9, which became the Canadian Security Intelligence Service Act, were introduced in Parliament, canadian civil liberty organizations, including ours, demonstrated rather widespread opposition to the definition of a threat to national security in the bill.

It is our contention that events since the 1984 passage of Bill C-9 have confirmed our fears as to a definition as vague and all-encompassing as the one found in Bill C-9. I do not need to remind you of the numerous revelations in

[*Texte*]

n'ai pas besoin de vous rappeler les révélations nombreuses des six derniers mois concernant le Service canadien du renseignement de sécurité. Certaines ont été mises en évidence par le Comité de surveillance lui-même dans son rapport annuel de juin dernier. D'autres ont été mises en évidence de façon tout à fait fortuite. Je pense à l'infiltration par des agents du SCRS d'une centrale syndicale au Québec, la CSN. Je pense aux révélations qui ont suivi cela et qui mettaient en évidence la pénétration du SCRS dans un ensemble de grands syndicats au Canada, le Syndicat des travailleurs unis de l'automobile, l'Alliance de la Fonction publique du Canada, etc.

Nous pensons que ce type d'agissement du Service canadien du renseignement de sécurité n'est pas uniquement lié à un problème de gestion ou de structure. Il est lié au problème même de la définition dans la loi de ce qui constitue une menace à la sécurité nationale. Cela, on l'a dit à plusieurs reprises.

Je vous expose ce fait pour vous démontrer que dans le projet de loi, la définition générale de l'état d'urgence renvoie à la définition de la Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité, une définition qui a été très critiquée, avant et depuis son adoption, avec beaucoup de faits à l'appui.

C'est un genre de définition que nous n'acceptons pas. Par exemple, la définition de menace à la sécurité nationale qu'avait proposée la Commission McDonald était beaucoup plus limitative, beaucoup plus rigoureuse. On parlait de mouvements qui pourraient conduire au renversement de l'État ou rendre l'État incapable de gouverner, ce qui était beaucoup plus restrictif.

Dans le projet de loi, à l'heure actuelle, la définition d'état d'urgence mise en relation avec la définition générale ouvre la porte à l'invocation de la Loi des mesures d'urgence dans toute une série de causes. Cela peut paraître hypothétique et farfelu, mais l'histoire du Canada et d'autres pays a démontré que quand les lois sont formulées de façon assez ample, il se trouve toujours des occasions prêtant à l'abus. Ici, ce n'est pas n'importe quelle loi. C'est pour nous une loi de dernier recours, une loi tout à fait extraordinaire.

On pourrait dire un peu la même chose concernant l'état de crise internationale. Si on met la définition d'état de crise internationale, c'est-à-dire «situation de crise à laquelle le Canada et un autre pays sont mêlés», à la suite d'«actes d'intimidation, de coercition, de menaces d'utilisation de la force ou violence grave», en relation avec la définition plus générale de «circonstances qui mettent en péril la prospérité de l'ensemble du pays», il y a une ouverture à toutes sortes de situations qui, dans les faits, ne sont pas une menace à nos intérêts les plus fondamentaux.

M. Borovoy a plus d'imagination que nous. Il a donné un exemple possible de cela. Il parlait des pressions exercées par les États-Unis sur le Canada pour faire relever les tarifs douaniers sur certains biens qui sont

[*Traduction*]

the past six months respecting the Canadian Security Intelligence Service. Some were put forward by the Surveillance Committee itself in its annual report last June. Others came to light in a completely fortuitous manner. I am thinking of the infiltration by CSIS agents of a union in Quebec, the CSN. I am thinking of the revelations which ensued and which revealed CSIS penetration of a group of large unions in Canada, the United Auto Workers, the Public Service Alliance of Canada, etc.

In our opinion, this type of activity by the Canadian Security Intelligence Service is not solely related to a management or structural problem. It is related to the very problem of the legal definition of what constitutes a threat to national security. This has been reiterated many times.

I am repeating it to demonstrate that in the bill, the general definition of state of emergency is based on the definition found in the Canadian Security Intelligence Service Act, a definition which has been roundly criticized, before and since its passage, on the basis of a great deal of factual information.

This is a type of definition we do not accept. For example, the definition of threat to national security proposed by the McDonald Commission was much more restrictive, much more rigorous. It mentioned movements that could lead to the overthrow of the state or make the state unable to govern, which was much more restrictive.

At present, in the bill, the definition of state of emergency, in conjunction with the general definition, opens the door to invocation of the Emergency Measures Act for a whole series of causes. This may appear to be hypothetical and far-fetched, but the history of Canada and other countries has demonstrated that when laws are formulated rather broadly, there are also occasions leading to abuse. This is not just any law. In our opinion, it is a law of last resort, a law that is completely extraordinary.

The same thing could be said about a state of international crisis. The definition of state of international crisis, i.e. "a crisis situation in which Canada and another country are involved", subsequent to "acts of intimidation, coercion, threats to use force or serious violence", in conjunction with the more general definition of "circumstances threatening the prosperity of the country as a whole", open the door to all sorts of situations which, in fact, are not a threat to our most basic interests.

Mr. Borovoy is more imaginative than we are. He gave a possible example of this. He spoke of pressures exerted by the United States on Canada to raise customs tariffs on certain goods that are essential to the Canadian economy.

[*Text*]

essentiels à l'économie canadienne. Je ne répéterai pas tous les exemples de M. Borovoy, mais ils pourraient aussi servir à illustrer notre point de vue.

• 1545

Dans le cas de l'état de guerre, c'est la même situation. On parle de conflit armé où le Canada et un de ses alliés sont impliqués, un conflit qui est de nature à créer une crise nationale. Ici, on retient comme définition de crise nationale «les circonstances qui mettent en péril la prospérité de l'ensemble du pays». On a donné l'exemple d'un conflit armé en Amérique centrale qui impliquerait les États-Unis et qui provoquerait un afflux massif de réfugiés à nos portes. Est-ce qu'on ne pourrait pas considérer que cet afflux de réfugiés, auquel le Canada aurait beaucoup de difficulté à faire face parce que ses services de santé et ses services sociaux et administratifs seraient débordés, constitue une crise nationale et invoquer la loi?

Vous savez que la Ligue des droits et libertés s'est impliquée très profondément dans le mouvement qui conteste certaines des dispositions des projets de loi C-55 et C-84. On a beaucoup à dire sur l'invocation de la situation de crise, l'été dernier, pour justifier le retour au Parlement, parce qu'un bateau contenant un certain nombre de revendicateurs du statut de réfugié était arrivé et qu'il y en aurait peut-être d'autres. On a mis une partie de la marine canadienne à la recherche d'un bateau hypothétique dans l'océan Atlantique.

Sans exagérer, on peut dire que cela démontre la légèreté avec laquelle on invoque parfois la notion de crise nationale. On a convoqué le Parlement en plein été parce qu'on craignait une crise. Un bateau était arrivé et il en arriverait peut-être un autre.

Cela nous montre qu'il faut être vraiment, vraiment précautionneux quand on formule une loi qui permet le recours à des mesures d'urgence et qui limite de façon importante les libertés civiles, sans doute nécessairement. À cet égard, le projet de loi, malgré les amendements apportés il y a deux semaines, ne répond pas aux exigences nécessaires dans le cas d'une loi qui aura une portée ausssi considérable si elle est utilisée.

Nous sommes en faveur d'une définition beaucoup plus restrictive de ce qui constitue une crise nationale ou une urgence nationale. On est ouverts à la discussion là-dessus, mais on était assez favorables à la définition qui a déjà été formulée devant vous et qui dit qu'il faudrait que ces situations-là constituent un danger important pour la vie ou l'intégrité physique d'un grand nombre de personnes au Canada et dans des régions diverses.

Il faut vraiment que la Loi sur les mesures d'urgence soit une loi qui nous permette de faire face aux menaces les plus graves à nos intérêts fondamentaux. Quand on parle des intérêts les plus fondamentaux, on parle de la société canadienne dans son ensemble et de son État.

[*Translation*]

I will not repeat all Mr. Borovoy's examples, but they could also serve to illustrate our viewpoint.

In the case of a state of war, it is the same situation. They speak of armed conflict in which Canada and one of its allies are involved, a conflict which is of a nature to create a national crisis. Here the definition of national crisis is "circumstances threatening the prosperity of the country as a whole". The example is given of an armed conflict in Central America involving the United States and prompting a massive flow of refugees to our borders. Could it not be considered that this flow of refugees, with which Canada would have a great deal of difficulty dealing because its health, social and administrative services would be overwhelmed, constitutes a national crisis and the act should be invoked?

You know the Ligue des droits et libertés has been very involved in the movement protesting some provisions of Bill C-55 and C-84. We had a great deal to say about the invocation of a crisis last summer to justify recalling Parliament, because a boat containing a number of people claiming refugee status had arrived and there might have been others. Part of the Canadian navy was assigned to look for a hypothetical boat in the Atlantic Ocean.

Without exaggeration, it can be said that this demonstrates the frivolity with which the notion of national crisis is sometimes invoked. Parliament was convened in mid-summer because there were fears of a crisis. A boat had arrived and there might have been another one.

This shows us that we must be really, really careful when formulating a law that permits recourse to emergency measures and considerably restricts civil liberties, undoubtedly because of necessity. In this regard, the bill, despite the amendments made two weeks ago, does not meet the necessary requirements in the case of a law which would have such considerable scope if used.

We are in favour of a much more restrictive definition of what constitutes a national crisis or emergency. We are open to discussion on this, but we were rather favourable to the definition which was already formulated which said that these situations would have to constitute considerable danger to the life or physical integrity of many persons in Canada and in the various regions.

The Emergency Measures Act must be a law enabling us to deal with the most serious threats to our basic interests. When speaking of the most basic interests, we are speaking of Canadian society as a whole and the Canadian state.

[*Texte*]

C'est la principale critique qu'on a encore à formuler quant au projet de loi. Je dois dire que les arguments de M. Beatty, dans le texte où il a proposé ces amendements, ne nous ont pas beaucoup convaincus. Il dit qu'il y a déjà plusieurs définitions, que 400 mots sont utilisés dans le projet de loi pour définir les différentes situations d'urgence. Je ne pense pas que le nombre de mots puisse être invoqué comme un argument démontrant la clarté et la rigueur de la définition de la loi. D'autre part, M. Beatty a dit qu'il était établi, dans les règles de rédaction juridique, qu'il ne fallait pas définir toutes les notions et que, par exemple, la notion d'urgence et de crise était définie dans un dictionnaire courant. Il a cité le dictionnaire *Oxford*, je crois. Pour ma part, j'ai consulté *Le petit Robert* qu'on utilise davantage au Québec, et la définition de crise et d'urgence est différente de celle du dictionnaire *Oxford*.

On peut accepter l'argument de M. Beatty quand il s'agit de lois ordinaires, de lois dont l'application est fréquente. Mais quand il s'agit d'une loi extraordinaire, d'une loi de dernier recours, il faut qu'il y ait une définition très précise et très rigoureuse et qu'on ferme la porte, dans nos définitions, à toute utilisation arbitraire éventuelle de cette loi qui pourrait faire beaucoup de dommages.

• 1550

Mon collègue va en parler tout à l'heure. Il y a des recours. Les députés vont avoir la possibilité de contester au Parlement l'invocation de la Loi sur les mesures d'urgence. Il y a une série de mesures là-dessus. Le ministre a proposé un amendement qui va rendre plus facile la contestation devant les tribunaux, etc. Cependant, quand une Loi sur les mesures d'urgence a déjà été appliquée, le dommage a parfois été fait.

L'invocation d'une Loi sur les mesures d'urgence peut aussi créer un état de choc collectif chez la population qui va rendre difficile le retrait ou la révocation de la loi, et ce même si les circonstances ne justifient plus son application. On a vécu le développement de cette psychose collective au Québec, lors de l'imposition de la Loi sur les mesures de guerre, et on peut vous dire que cela peut se développer rapidement et qu'il devient difficile, dans un contexte comme celui-là, de faire jouer les mécanismes qui sont censés être les garanties contre l'application arbitraire de la loi.

M. Stewart Istvanssy (secrétaire de la Ligue des droits et libertés): Premièrement, il y a un gros problème en ce qui concerne la définition de l'état d'urgence. Ce problème de définition fait en sorte que nous avons des craintes quant à tout ce qui pourra être fait au moyen de cette loi. On dit qu'un état d'urgence existera lorsque la prospérité du Canada sera mise en péril. C'est une définition beaucoup trop vaste pour nous.

Comme vous le savez, ces questions de sécurité nationale ou d'état d'urgence ne sont pas les questions les plus intéressantes pour le public. Cependant, le travail que vous faites aujourd'hui, auquel nous essayons de

[*Traduction*]

That is still our major criticism of the bill. I must say that Mr. Beatty's arguments, in the text in which he proposed these amendments, were not very convincing. He says there are already several definitions, that 400 words are used in the bill to define various emergency situations. I do not think the number of words can be invoked as an argument demonstrating the clarity and strictness of the law's definition. On the other hand, Mr. Beatty did say that it had been established, in laws for drafting legislation, that it was not necessary to define all ideas and that, for example, the idea of emergency and crisis was defined in a current dictionary. He quoted the *Oxford* dictionary, I believe. For my part, I consulted *Le petit Robert* which is more widely used in Québec, in which the definition of crisis and emergency differs from that in the *Oxford* dictionary.

Mr. Beatty's argument may be accepted as regards ordinary laws, laws which are frequently applied. But when it is a matter of an extraordinary law, a law of last resort, the definition must be very precise and very stringent and in our definitions, the door must be closed to any possible arbitrary use of this law that could inflict a great deal of damage.

My colleague will speak about this later. There are recourses. MPs will be able to dispute the possible invocation of the Emergency Measures Act in Parliament. There is a series of measures to deal with this. The Minister has proposed an amendment that will make it easier to contest in court, et cetera. However, when an Emergency Measures Act has already been applied, the damage has sometimes already been done.

Invocation of an Emergency Measures Act can also create a state of collective shock in the population that will make it difficult to withdraw or revoke the act, even if circumstances no longer justify its application. The development of this collective psychosis was experienced in Québec when the War Measures Act was imposed and we can tell you that this can develop quickly and that it becomes difficult, in a context such as that, to set in motion the mechanisms that are supposed to be guarantees against arbitrary application of the law.

Mr. Stewart Istvanssy (Secretary, Ligue des droits et libertés): First, there is a major problem as regards definition of the state of emergency. The result of this problem is that we are afraid of everything that could happen by means of this act. It is said that a state of emergency will exist when Canada's prosperity is endangered. This is a definition that is much too broad for us.

As you know, these issues of national security or state emergency are not the most interesting issues for the public. However, the work you are doing today, to which we are attempting to contribute, is very important,

[*Text*]

contribuer, est très important, parce que c'est justement dans les cas où on demandera de proclamer l'état d'urgence que cette loi prendra toute son importance.

Quant à la définition d'une menace envers l'ordre public et qui est dans la deuxième partie, nous trouvons que c'est une menace encore beaucoup trop vague, parce qu'elle est basée sur la menace envers la sécurité du Canada selon la Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité, qui introduit dans notre droit la règle du soupçon pour pouvoir déceler qui est une menace et qui ne l'est pas.

Également, nous craignons que la définition d'état d'urgence et la définition des pouvoirs qu'on pourrait donner à l'État lorsqu'il y a état d'urgence ne respectent pas les obligations internationales du Canada. On dit dans la loi qu'on va respecter la Charte canadienne des droits et libertés et le Pacte international sur les droits civils et politiques de l'ONU. Selon ce Pacte international, quand peut-on décréter l'état d'urgence? Je cite l'article 4 du Pacte:

> 4.1 Dans le cas où un danger public exceptionnel qui menace l'existence de la nation est proclamé par un acte officiel, les États parties au présent Pacte peuvent prendre, dans la stricte mesure où la situation l'exige, des mesures dérogeant aux obligations prévues dans le présent Pacte sous réserve que ces mesures ne soient pas incompatibles avec les autres obligations contre la discrimination. . .

Cette idée d'un danger public exceptionnel qui menace l'existence de la nation qui est prévu en droit international est beaucoup plus étroite que ce qu'on propose dans le cas de cette loi. Nous croyons que dans le cas de ces états d'urgence, on devrait prendre les définitions les plus restrictives et définir le plus possible aujourd'hui, à l'avance, les pouvoirs que le gouvernement pourra exercer lorsqu'il y aura un problème.

• 1555

Également, il y a le problème de la menace à la sécurité prévu dans la deuxième partie de la loi. On base la définition de menace envers la sécurité sur ce qui est écrit dans la loi qui a créé la nouvelle police secrète. Les menaces envers la sécurité du Canada doivent être tellement graves qu'elles constituent une urgence nationale. Nous croyons que les définitions proposées par M. Borovoy ou par d'autres groupes qui s'intéressent aux libertés civiles respectent beaucoup mieux la réalité. Je vous cite la définition de la Commission McDonald:

> (a) the categories of activity that could be a threat to our security or activities directed to or in support of the commission of acts of espionage or sabotage; (b) foreign interference, meaning clandestine or deceptive action taken by on behalf of any foreign power in Canada to promote the interests of a foreign power; (c) political violence and terrorism, meaning activities in Canada directed towards or in support of the threat or

[*Translation*]

because it is precisely in cases where requests will be made to proclaim a state of emergency that this act will assume its full importance.

As to the definition of a threat to public order which is found in the second part, we find this threat is still much too vague, because it is based on a threat to Canada's security pursuant to the Canadian Security and Intelligence Service Act, which introduces to our law the rule of suspicion to discern what is a threat and what is not.

Also, we are afraid that the definition of state of emergency and the definition of the powers that could be given to the state when a state of emergency exists do not respect Canada's international obligations. It says in the act that the Canadian Charter of Rights and Freedoms and the UN International Covenant on Civil and Political Rights will be respected. According to this international covenant, when may a state of emergency be decreed? I quote section 4 of the covenant:

> 4.1 In a time of public emergency which threatens the life of the nation and the existence of which is officially proclaimed, the states party to the present covenant may take measures derogating from their obligations under the present covenant to the extent strictly required by the exigencies of the situation, provided that such measures are not inconsistent with their other obligations. . . and do not involve discrimination. . .

This idea of a public emergency threatening the existence of the nation which is provided for in international law is much narrower than what is being proposed in the case of this bill. It is our belief that in the event of these states of emergency, the most restrictive definitions should be used and the powers the government may exercise when a problem occurs should be defined as much as possible now, in advance.

Also, there is the problem of the threat to security dealt with in the second part of the act. The definition of threat to security is based on what is written in the act that created the new secret police. Threats to Canadian security must be so serious that they constitute a national emergency. It is our belief that the definition proposed by Mr. Borovoy or other groups interested in civil liberties are much closer to reality. As the McDonald Commission says:

> a) les catégories d'activités qui pourraient constituter une menace à notre sécurité ou les activités axées sur la perpétration d'actes d'espionnage ou de sabotage ou appuyant de tels actes; b) l'ingérence étrangère, à savoir les mesures clandestines ou mensongères prises par ou au nom de toute puissance étrangère au Canada pour promouvoir les intérêts d'une puissance étrangère; c) La violence politique et le terrorisme, à savoir des

[*Texte*]

use of acts of serious violence against persons or property for the purpose of achieving a political objective in Canada or in a foreign country; (d) revolutionary subversion, meaning activities directed towards or intended ultimately to lead to the destruction or overthrow of the democratic system of government in Canada.

We believe that this definition as to what could be a threat to our security and under which a national state of emergency could be proclaimed is a much more solid definition than what we have now and is much clearer as to what sort of a situation will permit the government to ask for emergency powers.

Nous croyons aussi que cette loi permettra de proclamer un état d'urgence sans avoir vu si une loi normale ne suffirait pas. Nous croyons que la loi devrait obliger le gouvernement à démontrer pourquoi il n'y a pas possibilité d'adopter une loi spéciale pour faire face à la situation d'urgence. Il devrait y avoir dans la loi un article spécifique disant qu'il faut expliquer pourquoi on ne peut pas avoir recours à une loi normale.

Un peu selon les recommandations de la Commission McDonald, nous croyons que le règlement concernant l'état d'urgence devrait être écrit et examiné à l'avance au lieu d'être adopté au moment où survient l'état d'urgence. Tout ce qu'on peut faire pour définir à l'avance les pouvoirs du gouvernement nous évitera de graves problèmes à l'avenir. Nous devons considérer cette loi comme une loi qui va s'appliquer. Un jour, que ce soit dans deux ans, dans cinq ans, dans dix ans ou dans vingt ans, la loi va s'appliquer, et les décisions prises aujourd'hui seront très importantes lorsque viendra le temps de l'appliquer.

Nous craignons aussi les pouvoirs extrêmement vastes accordés au gouvernement en matière de réglementation en cas de crise internationale. En général, nous préférons qu'on définisse tout de suite dans la loi elle-même, dans la mesure du possible, les pouvoirs du gouvernement au lieu de laisser le soin de définir ces pouvoir à un gouvernement futur dont on ne connaît ni les options politiques ni les crises auxquelles il devra faire face. Il faudrait que ce soit défini dans la loi et non dans une réglementation, surtout une réglementation aussi générale que ce qui est proposé à l'article 28 de la loi.

Nous craignons particulièrement l'alinéa 28(1)h), où on prévoit la possibilité de faire:

h) l'expulsion du Canada de personnes autres que des citoyens canadiens ou des résidents permanents au sens de la loi de 1976 sur l'Immigration.

Il est extrêmement dangereux d'avoir la possibilité de commencer à faire du jour au lendemain des expulsions massives d'une catégorie bien ou mal définie de la population. On ne sait pas quel genre de réglementation

[*Traduction*]

activités au Canada axées sur la menace ou l'utilisation d'actes de violence grave contre la personne ou la propriété aux fins d'atteindre un objectif politique au Canada ou dans un pays étranger, ou appuyant cette menace ou cette utilisation; d) la subversion révolutionnaire, à savoir les activités axées sur la destruction ou le renversement du régime démocratique de gouvernement au Canada ou destinées à provoquer ultimement cette destruction ou ce renversement.

Nous croyons que cette définition de ce qui pourrait être une menace à notre sécurité et qui pourrait justifier la proclamation de l'état d'urgence nationale est une définition beaucoup plus solide que celle que vous avez présentement et une définition beaucoup plus claire du genre de situations permettant au gouvernement de demander des pouvoirs d'urgence.

We also believe that this act will permit proclamation of a state of emergency without seeing whether a normal law would not suffice. We believe the law should oblige the government to demonstrate why it is not possible to pass a special law to deal with the emergency situation. The law should contain a specific section requiring an explanation as to why recourse cannot be had to a normal law.

In a similar way to the recommendations of the McDonald Commission, we believe that the regulation respecting the state of emergency should be written and scrutinized in advance instead of being passed as the state of emergency occurs. Everything that could be done in advance to define the government's powers would avoid serious problems in the future. We must consider this act as a law that is going to apply. One day, be it in two years, five years, ten years or twenty years, the act will be applied, and the decisions made today will be very important when the time comes to apply it.

We are also concerned about the extremely vast powers granted the government in the matter of regulation in the event of an international crisis. Generally speaking, we would prefer that government powers be defined immediately in the act, insofar as is possible, instead of letting them be defined by a future government whose political options are unknown, as are the crises it will have to face. This definition should appear in the act, not in a regulation, especially a regulation as general as what is proposed in section 28 of the act.

We are particularly concerned about paragraph 28(1)(h), in which the possibility is considered:

(h) of expulsion from Canada of persons other than Canadian citizens or landed immigrants as defined by the 1976 Immigration Act.

It is extremely dangerous to have the possibility of beginning from one day to the next massive expulsions of a well- or poorly-defined category of the population. We do not know what type of regulation there will be. This

[*Text*]

on aura. Ce genre de disposition permettrait de refaire ce qui a été fait aux Japonais pendant la Deuxième guerre. Il faudrait vraiment que les pouvoirs soient restreints à l'avance.

Il y a aussi l'alinéa 28(1)g) où on prévoit:

> g) la réglementation ou l'interdiction du déplacement à l'étranger des citoyens canadiens ou des résidents permanents. . .

• 1600

Cela nous fait peur qu'on puisse dire à nos propres citoyens qu'ils ne peuvent pas quitter le pays ou qu'il y a des restrictions quant aux endroits où ils peuvent se rendre. Il faut vraiment examiner quels types de restrictions pourraient être permis.

Il y a aussi l'imprécision de termes comme «lieux protégés» et «biens désignés». Nous aimerions que vous définissiez à l'avance dans la loi ce que ces termes-là veulent dire, afin qu'un policier ou un militaire trop ambitieux ou trop zélé ne puisse un jour aller trop loin dans son interprétation de ce qu'est un lieu protégé ou un bien désigné. Si vous le dites à l'avance, vous éviterez les écueils possibles à l'avenir.

Nous nous intéressons à l'idée d'un article chapeau pour protéger les libertés fondamentales des Canadiens, un article qui dirait quelles libertés et quels droits ne pourraient jamais être touchés malgré la proclamation d'un état d'urgence. Il serait clairement dit dans la loi qu'il y a des limites que le gouvernement ne peut pas dépasser.

Il y a un problème quant au contrôle judiciaire qui viendrait par la suite. S'il y a un état d'urgence qui dure depuis dix jours et qu'on a déjà pris beaucoup de mesures très fortes envers les gens, est-ce qu'on aidera ces gens en leur disant par la suite que c'était illégal s'ils sont déjà expulsés, s'ils se sont déjà fait confisquer leurs biens, s'ils ont déjà perdu leur entreprise? Nous croyons qu'il devrait y avoir des limites quant aux changements irréversibles qui pourraient se faire. Une expulsion du pays, c'est comme une peine de mort pour un réfugié. Avant de faire cela, il faudrait que leur cause soit entendue par une cour au lieu d'être décidée sur-le-champ.

Une autre chose que je trouve un peu difficile, c'est l'article 20 de la loi qui dit qu'on pourrait proroger un état d'urgence sans l'accord du Parlement. Il me semble qu'au début, s'il y a une urgence, on pourrait proclamer l'état d'urgence sans l'accord du Parlement. Mais quand il s'agit de le proroger, on devrait demander l'accord du Parlement. On a vu dans beaucoup de pays d'Amérique latine des états d'urgence qui ont été proclamés et qui ont ensuite été prorogés automatiquement tous les trois mois ou tous les six mois sans aucun contrôle démocratique, parce que l'exécutif avait tout le pouvoir nécessaire pour continuer à décider. Nous croyons que le pouvoir législatif et le pouvoir juridiciaire doivent avoir quelque chose à dire avant qu'il y ait prorogation.

[*Translation*]

type of provision would permit a repetition of what was done to the Japanese during the Second World War. Powers must be truly restricted in advance.

There is also paragraph 28(1)(g) which provides for:

> (g) regulation or a prohibition of travel abroad of Canadian citizens or landed immigrants. . .

It frightens me that we might tell our own citizens that they cannot leave the country or that there are restrictions as to the places where they can go. We should examine these restrictions very closely.

Expressions such as "protected places" and "designated property" are too vague. You should give a definition under the act of what these expressions mean so that a police officer or an overly ambitious military person cannot go too far in his interpretation of what a "protected place" or a "designated property" is. If a definition were provided ahead of time, future difficulties could be avoided.

We would be interested in a general section protecting the basic liberties of Canadians; this section would state which liberties and rights would not be affected even after the proclamation of a state of emergency. The act would clearly state that there are limits beyond which the government cannot go.

There is a problem with the judicial control which would come later on. If a state of emergency has been proclaimed for 10 days under which a great number of strict measures have been enacted against various people, what good will it be for these people if later on they are told that these measures were illegal if they have already been deported, their property confiscated, or if they have lost their businesses? Limits should be set as to the irreversible changes which can be enacted. For a refugee being deported is tantamount to a death sentence. So before a deportation order is given, their case should be heard by a court rather than being decided upon on the spot.

I have difficulty with section 20 which states that a state of emergency can be continued without the approval of Parliament. At the beginning if there is an emergency, it is understandable that a state of emergency be proclaimed without the approval of Parliament. But Parliament should be consulted when it comes to prolonging the state of emergency. We have seen many Latin American countries where states of emergency have been proclaimed and then have been extended automatically every three or six months without any democratic control, the executive having all the power for decision-making. We feel that the legislative power and the judiciary should have their say before a state of emergency is continued.

[*Texte*]

Continuons avec les exemples d'autres pays. J'ai déjà vécu en Amérique latine, dans un pays où l'état d'urgence a duré 30 ans. J'ai connu des gens de mon âge qui avaient vécu toute leur vie dans un état d'urgence. Le plus possible, nous devons circonscrire la menace, l'état d'urgence auquel on veut faire face et les pouvoirs exacts qu'on veut donner au gouvernement. Il ne faut pas écrire cela d'une façon vague. Peut-être qu'on ne sera pas vivants lorsque cette loi sera appliquée, mais le dommage sera fait parce qu'on aura accordé des pouvoirs tellement vastes au gouvernement qu'il pourra dire: Eh bien, c'est prévu dans la loi.

Surtout, on ne devrait pas permettre que des actes irréversibles soient commis dans l'application de cette loi avant que cela ait été vu par une cour. Il faut vraiment conserver l'indépendance judiciaire, conserver aux juges la possibilité de voir ce qui a été fait.

Je termine en parlant du droit international. Je reviens au Pacte international sur les droits civils et politiques. J'ai une crainte particulière quant aux réfugiés. L'idée de faire l'expulsion de gens qui ne sont pas des citoyens canadiens me fait particulièrement peur aujourd'hui. Je vous cite l'article 13 du Pacte:

> 13. Un étranger qui se trouve légalement sur le territoire d'un État partie au présent Pacte ne peut en être expulsé qu'en exécution d'une décision prise conformément à la loi et, à moins que des raisons impérieuses de sécurité nationale ne s'y opposent, il doit avoir la possibilité de faire valoir les raisons qui militent contre son expulsion et de faire examiner son cas par l'autorité compétente ou par une ou plusieurs personnes spécialement désignées par ladite autorité en se faisant représenter à cette fin.

• 1605

Il est important, surtout dans le cas des expulsions, que les gens puissent faire valoir leurs représentations et se faire représenter par un avocat devant une autorité compétente et indépendante. Il ne faut pas que de simples mesures administratives suffisent pour expulser des gens du pays ou leur confisquer leurs biens. Le pouvoir de réglementation et l'absence d'encadrement nous font peur.

Nous croyons cependant qu'il y a là une amélioration claire par rapport à la Loi sur les mesures de guerre. On voit qu'il y a une volonté d'adopter une loi qui ne permettra pas les abus que nous avons connus dans le passé avec la Loi sur les mesures de guerre. Cependant, cela ne va pas assez loin. Nous craignons ce que l'imprécision de cette loi pourrait faire entre les mains d'un gouvernement futur.

M. Paradis: Je voudrais ajouter une précision concernant la liberté d'assemblée publique. On avait fait des représentations dans notre mémoire, et d'autres avaient fait les mêmes représentations d'après ce que j'ai vu dans le Journal des débats. On disait qu'on ne voulait

[*Traduction*]

Let us take a few examples from other countries. I have lived in a Latin American country where the state of emergency lasted 30 years. I have known people my age who have lived their entire lives under a state of emergency. Therefore every effort should be made to circumscribe the danger, to have a clear definition of what constitutes a state of emergency and of the authority given to the government under those circumstances. All these things should be stated very clearly. We may no longer be alive when this act will have to be applied, but there is a great danger that the government having been given such enormous power, will then say that it is all provided for under the act.

But most important we should not allow irreverisble measures to be taken under the act without a judicial review. We must safeguard judicial independence so that judges can review what has been done.

In closing I will say a few words about international law. Regarding the International Covenant on Civil and Political Rights, I am particularly concerned with the situation of refugees. I am especially distressed at the idea of deporting people who are not Canadian citizens. Section 13 of the Covenant states the following:

> 13. A foreign national who os legally present on the territory of a State who is a party to the present Covenant may be deported only under a decision provided for by the Act, and unless serious reasons regarding national security make it impossible, he must be able to state his case as to why he should not be deported and have his case examined by the competent authorities or by one or several people especially designated by the said authority where he will be represented to this end.

It is especially important in cases of deportation orders that people be able to state their case and be represented by a lawyer before a competent and independent authority. Administrative procedures should never be enough to deport people from Canada or seize their property. These free-ranging regulatory powers are cause for grave concern.

Nevertheless it is a great improvement over the War Measures Act. There is an obvious will to have an act that will not result in the abuses we had in the past under the War Measures Act. However, this is not enough. The vagueness of certain provisions of the act may be abused by a future government.

Mr. Paradis: I would like to add a word concerning the freedom of public assembly. We have made representations in this regard in our submission and I know that others made the same kind of representations. The right to public assembly should not be further

[*Text*]

pas voir de nouvelle réglementation sur les assemblées publiques, dans la mesure où on considère le droit d'expression comme un des droits les plus fondamentaux à préserver pour éviter les abus. On estimait qu'il y avait déjà beaucoup de protection dans les lois actuellement en vigueur et que le gouvernement avait déjà suffisamment de possibilités de réglementer les assemblées publiques. On ne voulait pas qu'il y ait un nouveau pouvoir de réglementation extraordinaire dans ce cas-là. Le ministre a proposé un amendement à ce sujet. Il dit que les assemblées publiques ne concernant pas les motifs qui ont amené l'invocation de la Loi sur les mesures d'urgence ne seraient pas touchés.

Nous ne sommes pas satisfaits de cela. Je peux vous faire part d'une expérience personnelle. Lorsque la Loi sur les mesures de guerre a été appliquée au Québec en 1970, j'ai fait partie d'un comité qui s'est créé spontanément et qui s'appelait le Comité de la défense des libertés. L'un de nos objectifs, dans le respect le plus complet de la loi, était d'organiser une assemblée publique pour protester contre l'application de la Loi sur les mesures de guerre qu'on trouvait injustifiée. Nous voulions faire cela très pacifiquement et très légalement. Or, en vertu de la Loi sur les mesures de guerre qui était à ce moment-là en application, nous ne pouvions pas faire cette assemblée publique sans nous exposer à être arrêtés et emprisonnés au même titre que les 400 autres personnes qui avaient été arrêtées pour des motifs qui n'ont jamais été dévoilés, ni devant les cours ni devant qui que ce soit.

Donc, même avec l'amendement proposé par M. Beatty, on se retrouverait dans la même situation. Si des gens voulaient, dans le respect de la légalité et de façon tout à fait pacifique, discuter ensemble et peut-être contester la proclamation de la Loi sur les mesures d'urgence, même avec l'amendement de M. Beatty, ils ne seraient pas en mesure de le faire; s'ils le faisaient, ils seraient dans l'illégalité. Cela ne nous satisfait pas, et nous estimons qu'il y a déjà suffisamment de mesures dans les lois actuelles pour permettre au gouvernement d'intervenir pour réglementer le droit des assemblées publiques. Nous ne voulons pas qu'il y ait des mesures extraordinaires qui viennent s'ajouter à celles-là.

The Chairman: Thank you, Mr. Paradis.

Mr. Heap is the representative of Her Majesty's Loyal Opposition. Mr. Heap, would you like to begin?

Mr. Heap: Thank you, Mr. Chairman. I apologize to our witnesses for having come late.

• 1610

First of all, I would like some guidance from the witnesses with regard to their recommendations. I have in front of me a document of December 15. This was written of course before the government published its amendments. It has a list of 27 recommendations for amendment. I take it that some of them are no longer relevant, given the government's amendments, such as

[*Translation*]

regulated since the right to express oneself freely is one of the fundamental rights necessary to prevent abuses. We feel that under existing law, the government has more than enough power to regulate public assemblies. So I feel there should not be a new and extraordinary regulatory power in these cases. The Minister tabled an amendment according to which these regulations would not apply to public assemblies having no connection with the reasons for invoking the act.

We feel this is not enough. Let me tell you about a personal experience. When the War Measures Act was applied in Québec in 1970, I joined the *Comité de la défense des libertés*, which was set up spontaneously. Our aim was to organize public meetings to protest against the declaration of the War Measures Act which we considered unjustified. In our minds this meeting was to be peaceful and quite legal. But under the War Measures Act, if we held such as meeting, we were liable to be arrested and imprisoned, just as 400 people had already been arrested without any reason being given either to the courts or anyone else.

So even with the amendment proposed by Mr. Beatty, the same kind of situation might arise. If people decided to organize a peaceful and legal meeting in order to protest against the proclamation of the Emergencies Act, it would be illegal, even with Mr. Beatty's amendment. So we are not satisfied, because we feel that under existing laws, the government has all kinds of means at its disposal to regulate public assemblies. We do not feel that extraordinary measures should be added.

Le président: Merci, monsieur Paradis.

M. Heap prendra la parole au nom de l'opposition de sa gracieuse Majesté.

M. Heap: Merci, monsieur le président. Je m'excuse d'être arrivé en retard.

Je voudrais avoir quelques mots d'explication concernant les recommandations des témoins. J'ai sous les yeux un document daté du 15 décembre et qui a donc été rédigé avant la publication des amendements du gouvernement. Ce document contient 27 recommandations. Certaines de ces recommandations ne sont sans doute plus valables, notamment votre

[*Texte*]

your recommendation number five. But judging as well as I can which ones may be still current, is this the list to which I should refer?

Mr. Istvanssy: We have been developing some other points this afternoon too. This was after a preliminary look at the bill last fall. I would like to underline the fact that in the document we originally submitted we asked for the international emergency section to be cut because of the draconian regulations.

Mr. Heap: That still is one of your main concerns, is it?

Mr. Istvanssy: We do not really see the need for a separate section for an international emergency. We think a public order emergency in Canada should be enough if there is a threat to the public order which is serious enough to prevent the governing of the country and if it is threatening the lives and liberty of large numbers of people.

This international emergency and the circumstances under which it could exist seems to be so vague and the powers of regulation so draconian that we would like to see the whole section taken out. I will let my other colleagues respond to that too.

M. Paradis: Je ne voudrais pas passer à travers toute la liste de recommandations parce qu'elle est assez longue. Les amendements de M. Beatty ont répondu à certaines d'entre elles. Vous avez mentionné la recommandation 5: que la loi ne puisse pas être invoquée dans le cas d'une grève légale et légitime.

Il y a l'introduction par M. Beatty de ce qu'il appelle le «test de raisonnabilité». Maintenant il ne suffit plus, pour proclamer la loi, que le gouverneur en conseil estime que... Il faut qu'il ait des motifs raisonnables. Cela répond à une de nos attentes, parce que cela nous assure davantage que les cours pourront prêter une oreille attentive aux gens qui voudront faire vérifier par les cours la valadité de la proclamation de la Loi sur les mesures d'urgence.

Pour ce qui est des autres, les mesures seraient toujours valides à l'exception... Il y en a qui sont déjà dépassées dans le temps. Je vois, par exemple, qu'on a donné suite à 25:

> le pouvoir d'un juge indépendant nommé par la Commission canadienne des relations de travail...

Mr. Heap: I will attempt to sort out, as Mr. Paradis is doing, which ones we do not need to deal with. I would like to ask a general question which I know our witnesses spoke to. How should an emergency be defined as far as possible in the language of a law? What words should be used to define an emergency?

• 1615

Mr. Istvanssy: I think they followed to some extent one of the suggestions made by Alan Borovoy, saying a

[*Traduction*]

recommandation numéro cinq, à la lumière des amendements proposés par le gouvernement. Est-ce que c'est bien cette liste qui contient vos projets d'amendements?

M. Istvanssy: Nous avons soulevé d'autres points cet après-midi. Cette liste a été rédigée après un premier examen du projet de loi à l'automne dernier. Dans le premier document que nous avons soumis, nous demandions la suppression de l'article traitant des urgences internationales et ce en raison des règlements extrêmement draconiens.

M. Heap: Et ce problème vous préoccupe encore et toujours, si je comprends bien.

M. Istvanssy: Un article distinct pour les urgences internationales est superflu à notre avis. Un décret en cas d'urgence nationale au Canada devrait suffire à faire face à une menace à l'ordre public, menace assez grave pour empêcher le gouvernement de fonctionner et qui menace la vie et la liberté de nombreuses personnes.

La définition d'urgence internationale est tellement vague à notre avis et le pouvoir de réglementation à tel point draconien que nous préférerions supprimer l'article en question. Je demanderais à mes collègues de vous en dire également un mot.

Mr. Paradis: I cannot go into all the details of our recommendations because there are too many of them. Mr. Beatty's amendments dealt with a number of them. You yourself mentioned recommendation number 5 which says that an emergency cannot be proclaimed in the case of a legal and legitimate strike.

Mr. Beatty has introduced what he calls a test of reasonableness. What the Governor in Council thinks is no longer sufficient grounds for proclaiming the act. There must be reasonable and probable grounds. That covers one of our recommendations, because in that way the courts would be in a position to hear people who wished to challenge the validity of the Emergencies Act proclamation.

As for the rest, the measures would still be valid, except that a number of them are already out of date. I see that recommendation number 25 has been taken up:

> an independent judge named by the Canadian Labour Relations Board...

M. Heap: Je vais essayer de déterminer lesquelles de ces recommandations sont mainternant superflues. Comment un état d'urgence doit-il être défini au plan juridique? Quel mot devrait être utilisé dans ce genre de définition?

M. Istvanssy: Les rédacteurs ont pris en compte les suggestions d'Alan Borovoy en disant notamment: dans le

[*Text*]

situation where the lives and security of a large number of people are threatened, or it could possibly advance to it, or where the possibility of governing the country is threatened, as with not being able to provide constitutional government to the country. Gerald has a suggestion here too.

M. G. McKenzie: Cela correspond à peu près à cela.

Mr. Istvanssy: Basically, something like a threat to the lives and security of a large number of people, a situation of such urgency that the government is no longer capable of exercising its function of governing—something of that degree of seriousness. Less than that and we have problems with it.

M. Paradis: Je serais favorable à une définition qui parlerait d'une menace d'une très grande gravité pour nos intérêts les plus fondamentaux et qui met en péril la vie ou l'intégrité physique d'un grand nombre de personnes ou qui remet vraiment en question la capacité de l'État de gouverner. Ce serait vraiment l'atteinte la plus grave dans la mesure où on considère que cette loi doit être une loi de dernier recours, qui donne au gouvernement la possibilité d'invoquer les pouvoirs énormes qui sont donnés par les lois actuelles et aussi d'utiliser des lois spéciales. D'ailleurs, on disait que lors de la proclamation de la Loi sur les mesures d'urgence, le gouvernement devrait avoir l'obligation d'expliquer pourquoi il n'a pas été capable de faire face à la situation d'urgence avec les lois courantes ou une loi spéciale.

On pourrait dire que l'obligation qui sera maintenant faite au gouvernement de justifier davantage la proclamation de la loi en donnant les motifs raisonnables peut couvrir cela. Mais il est peut-être toujours nécessaire d'exiger cette explication des raisons pour lesquelles les lois courantes n'étaient pas suffisantes. C'est un peu une zone grise pour nous.

M. G. McKenzie: Quand on parle d'urgence, on parle de rapidité d'exécution. Il faut donc que la situation de crise exige une réaction rapide, avant que ne puisse être réuni le gouvernement. Ce n'est pas toujours sûr que le gouvernement ne pourrait pas être réuni. Cet été, par exemple, il a fallu deux jours ou trois jours pour le réunir. On a réuni le Parlement assez rapidement cet été. Il faut que cette notion soit claire.

Mr. Heap: A recommendation in your earlier brief, number 19, together with 18—you suggest two procedures, one more urgent than the other. In 19 you suggest the Governor in Council would have to meet the condition of demonstrating that Parliament could not be summoned in time to provide the legislation and the regulations in advance. I would guess that is probably the type of situation we are mainly concerned with, rather than the former one, in which there is time to foresee the build-up of the emergency.

But I am interested in the second paragraph at the top of the next page. You are suggesting the declaration and the regulations or decrees must be submitted to Parliament for ratification within seven days of the

[*Translation*]

cas où la vie ou la sécurité d'un grand nombre de personnes sont menacées ou au cas où la possibilité de gouverner le pays est menacée. M. McKenzie voudrait ajouter un mot à ce propos.

Mr. G. McKenzie: That is more or less it.

M. Istvanssy: Le libellé devrait donc dire: une menace contre la vie et la sécurité d'un grand nombre de personnes ou une situation telle que le gouvernement ne peut plus gouverner. Il faut donc que la situation soit extrêmement grave.

Mr. Paradis: The definition must mention a serious threat to our basic, fundamental rights, constituting a danger to the lives and physical integrity of a large number of people or making it impossible for the government to govern. That would be the greatest threat, since this act must be used as a last resort: over and above normal law, the government would be empowered to invoke special laws. Under the Emergencies Act, there should be a provision forcing the government to explain why it is unable to cope with an emergency situation under current law or a special law.

The fact that the government would have to give reasonable motives for proclaiming the act is a step in the right direction. But it should maybe still be necessary to have the government explain why it cannot cope with the situation under existing laws. But this is something which is not quite clear yet.

Mr. G. McKenzie: In an emergency things have to go very quickly. In a crisis decisions have to be taken on the spot, sometimes before the government has a chance to meet. But in some cases there might be enough time for the government to meet. Last summer, for instance, it took two or three days for the government to meet and it did not take too long for the Parliament as a whole to meet last summer. So this idea should be more specific.

M. Heap: Vous proposez deux procédures dans vos recommandations 18 et 19. Dans la recommandation 19, vous proposez que le gouverner au Conseil soit obligé de prouver que le Parlement n'a pas pu être convoqué à temps pour légiférer. C'est de ce cas qu'il s'agit en principe, plutôt que du cas où on aurait tout le temps de prévoir l'urgence.

À la page suivante vous proposez que les règlements et décrets soient soumis au Parlement pour ratification dans les sept jours qui suivent la proclamation, la révocation ou un amendement à la loi. Cela me paraît très semblable

[*Texte*]

coming into force or ratification, revocation, or amendment. That would seem to me to fit closely with the present law except as concerns the regulations and decrees. The declaration is what I think would be debated within seven days and approved or disapproved by Parliament. Do you think it would be actually practical to have this, given an emergency that was not foreseen, or was not foreseeable, and therefore in the opinion of the Governor in Council action was required before the action of Parliament? Within those seven days, do you think it would be possible days to have the regulations or decrees set out and provided for the consideration of Parliament, or would there be a situation where more regulations are needed?

• 1620

Mr. Istvanssy: It is possible that more regulations are needed. What we would like to see as far as is possible is that the regulations be written immediately—not next year, or just before, or in the first few days after the state of emergency has been proclaimed. The regulations must be written out and submitted to the special parliamentary review committee so that we know there are people who have been able to look at this with a cool head and decide whether this is what we really want.

Mr. Heap: When you say now, are you speaking of the period between the day when the government declares the emergency and seven days later when Parliament debates?

Mr. Istvanssy: No, I am saying that if the law is passed the regulations should be drawn up as quickly as possible so that someone will have examined the regulations at a time when they have cool head and they are not in the heart of a situation where the country is threatened by a major emergency. The more time you have to set up regulations and the more time you have to look at them, trying to decide what is really wanted and what is not, the better. If it happens in the next seven days, we risk having a lot of abuse.

M. Paradis: Par exemple, la Commission McDonald a étudié cette question et a recommandé que, dans le cadre d'une Loi sur les mesures d'urgence, les lieux protégés soient identifiés dans la loi. Une mention générale de «lieux protégés» ne suffirait pas; il faudrait identifier dans la loi les lieux protégés, par exemple les centrales électriques, les réseaux de transport, les immeubles gouvernementaux, les systèmes de télécommunication, etc. Il faudrait que tout cela soit déjà défini dans la loi afin que, dans l'excitation du moment, on n'englobe pas à peu près tout. Si on était obligé de faire la réglementation au fur et à mesure, il se pourrait qu'on englobe trop de choses dans cela. Il faudrait que la réglementation soit plus précise maintenant. On ne devrait pas mettre dans la loi ce qu'on appelle en anglais un *blanket clause*.

Mr. Heap: Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: I would like to move on to Madam Duplessis.

[*Traduction*]

à la loi actuellement en vigueur sauf en ce qui concerne les règlements et décrets. C'est la déclaration qui devrait faire l'objet d'un débat au Parlement dans les sept jours et qui devrait également être approuvée ou rejetée. Est-ce que vous pensez vraiment que c'est une mesure pratique dans le cas d'une urgence imprévisible, le gouverneur au Conseil ayant décidé que des mesures devaient être prises avant la convocation du Parlement? Pensez-vous que sept jours suffiraient vraiment pour soumettre les décrets ou les règlements à l'attention du Parlement, ou bien est-ce que de nouveaux règlements deviendraient nécessaires?

M. Istvanssy: C'est fort possible. L'essentiel, c'est que ces règlements soient rédigés aussitôt, et non pas immédiatement après la proclamation de l'état d'urgence. Ces règlements doivent être rédigés et un comité parlementaire spécial doit en être saisi pour les examiner à tête reposée et décider de leur bien-fondé.

M. Heap: Vous voulez dire dans l'intervalle qui sépare la déclaration d'état d'urgence et les débats qui doivent intervenir au Parlement à ce sujet sept jours plus tard.

M. Istvanssy: Non, si la loi est adoptée, les règlements devraient être rédigés le plus rapidement possible, de façon à ce qu'ils puissent être examinés à tête reposée et non pas au moment où le pays est confronté à un danger grave. En principe ce genre de règlements devraient pouvoir être examinés à loisir pour faire le tri. Il ne faudrait donc pas qu'ils soient examinés dans les sept jours qui suivent la proclamation de l'état d'urgence.

Mr. Paradis: The McDonald Commission, which studied this case, recommended that protected places be defined under the act. The general mention of protected places would not be enough. These protected places should be specified, such as power stations, the transport system, government buildings, telecommunications systems, et cetera. All of this should be specified in the act so as to prevent people from going overboard under the pressure of events. If we wait for events to happen to make regulations, they may encompass too many things. Regulations must be made explicit from the outset. We must not have blanket clauses in the act.

M. Heap: Merci, monsieur le président.

Le président: Je donne maintenant la parole à Mme Duplessis.

[*Text*]

Mme Duplessis: Monsieur Istvanssy, voudriez-vous qu'on retire tout le chapitre concernant le plan international ou simplement l'article 28?

M. Istvanssy: On aimerait que tout le chapitre soit retiré. Cependant, si c'était défini d'une façon plus étroite, cela pourrait toujours aller. Les pouvoirs prévus à l'article 28 nous font dresser les cheveux sur la tête.

M. G. McKenzie: On a revu notre point de vue à la lumière des amendements qui ont été apportés. Dans le cas d'une crise internationale qui a un impact sur la situation au pays, il faut qu'il soit défini dans la loi que la crise internationale devient une crise nationale. S'il n'y a pas de définition claire, cela ne nous avance pas beaucoup. Si des amendements sont apportés aux définitions de «situation d'urgence», de «crise» et d'«urgence nationale», à ce moment-là on va comprendre. C'est évident qu'il peut y avoir des crises internationales qui ont un impact direct et qu'il va falloir agir. On accepte cela. On l'accepte, mais à condition que les définitions soient rendues plus claires, plus précises.

• 1625

M. Paradis: Le ministre a déjà apporté un amendement. Il a enlevé une partie de cet article où on parlait des intérêts économiques et politiques du Canada dans un pays étranger qui seraient menacés. Il a reconnu qu'il y avait une ambiguïté importante dans la formulation de la disposition. Mais les ambiguïtés ne sont pas toutes levées. Comme le disaient M. McKenzie et M. Istvanssy, on ne peut pas penser aux définitions des différentes situations d'urgence indépendamment les unes des autres, parce qu'elles sont toutes reliées à la définition centrale des circonstances qui menacent la prospérité du Canada. D'ailleurs, plusieurs des situations d'urgence pourraient s'appliquer en même temps jusqu'à un certain point.

Par exemple, on parle encore dans le projet de loi du Canada ou de l'un de ses alliés. Quand on parle d'alliés dans le cadre du projet de loi, qu'est-ce que cela veut dire? Est-ce que cela signifie les pays avec lesquels on a déjà des traités, et des traités de quelle nature? Le Canada a des traités avec beaucoup de pays. Ce sont des alliés économiques. Dans certains cas, on a des échanges économiques importants ou des choses comme cela. On pourrait les considérer comme des alliés. La notion demeure encore très large, très englobante et, à notre avis, assez vague.

C'est une constante de notre part et de la part de la plupart des organismes de défense des droits: on ne peut pas accepter qu'il y ait des définitions aussi larges dans les lois, surtout les lois concernant la sécurité nationale et les lois extraordinaires. On peut faire toutes sortes d'hypothèses sur la façon dont cela pourrait être utilisé, et M. Borovoy ne s'est pas gêné pour le faire devant vous. Par obligation, nous sommes des sceptiques. Malgré toutes les déclarations d'intention, il faut envisager les pires hypothèses, car on les a vues se réaliser à travers l'histoire, la nôtre et celle d'autres pays.

[*Translation*]

Mrs. Duplessis: Mr. Istvanssy, do you want to drop the chapter dealing with international emergency or just section 28?

Mr. Istvanssy: The whole chapter should be dropped, unless they can come up with a more explicit definition. The powers provided for under section 28 make our hair stand on end.

Mr. G. McKenzie: We have reviewed our proposals in the light of the government amendments. In case of an international emergency which would impact on Canada, the act must say that the international emergency is becoming a national emergency. Without a clear definition, we would be no further ahead. So the amendments should contain a clear definition of emergency situation, crisis, national emergency, etc. Obviously certain international emergencies will have a direct impact on Canada and measures will have to be taken. We would accept that, provided we get clear and explicit definitions.

Mr. Paradis: The Minister has already made an amendment. He withdrew that part of the section dealing with threats to our economic and political interests in a foreign country. He recognizes that there was a serious ambiguity in this provision. But some ambiguity still remains. As stated by Mr. McKenzie and Mr. Istvanssy, the definitions of various states of emergency cannot be dissociated since they are all connected to the definition of circumstances which constitute a threat to the prosperity of Canada. Besides, various emergency situations might arise simultaneously.

The bill mentions Canada or one of its allies. But what do we mean by allies under Bill C-77? Do we mean countries with which we have signed treaties? There are many of those. Then there are economic partners which could also be considered as our allies. So we feel that the definition of ally is too vague.

Most organizations such as ours feel that such broad definitions are unacceptable, especially those bearing on national security and emergency situations. Such broad definitions may give rise to all sorts of interpretations, as Mr. Borovoy explained to you. We have an obligation to be skeptical. Despite the best intentions, we should always expect the worst, because that is how things have turned out both in Canada and in other countries.

[*Texte*]

Mme Duplessis: S'il y avait plus de précisions sur l'état de crise internationale dans la partie III, j'imagine que vous seriez d'accord qu'on la laisse là.

M. Paradis: Oui, et surtout si on modifiait aussi la définition générale des circonstances qui menacent la prospérité, parce que les deux vont ensemble. Chaque définition particulière renvoie à la définition générale d'une crise nationale et d'une urgence nationale qui est dans le préambule de la loi et que le ministre a accepté de mettre dans le cadre de la loi. Certains craignaient que cela ne devienne une clause interprétative de la loi.

Il faudrait que dans la définition générale, on retrouve aussi le critère d'une menace vraiment grave pour nos intérêts les plus fondamentaux et qui met en jeu des vies ou l'intégrité physique des gens, afin que la définition donnée dans le cas d'une crise internationale soit elle aussi limitée.

Mme Duplessis: Vous avez dit tout à l'heure que votre organisme s'était formé en 1970, lors de la crise d'octobre, n'est-ce pas?

M. Paradis: Non, en 1963. La Ligue s'est créée en 1963. Des personnages illustres de l'histoire politique du Canada, M. Pierre Elliott Trudeau, Jacques Hébert, feu Frank Scott etc., ont été les fondateurs de la Ligue en 1963, et la Ligue continue depuis ce temps-là. Il y a eu différentes phases dans son histoire. C'est la Ligue des droits de l'homme qui a été créée en 1963 et, en 1978, c'est devenu la Ligue des droits et libertés, mais c'est le même organisme qui a continué.

Mme Duplessis: Combien de membres avez-vous dans votre organisme?

M. Paradis: Il regroupe environ 1,500 membres individuels et de 200 à 300 organismes. Par organismes, j'entends des communautés religieuses, des organismes communautaires, des syndicats, etc.

Mme Duplessis: Et vos membres sont de partout au Canada, j'imagine?

M. Paradis: Ils sont du Québec. Nous sommes un organisme québécois qui agit aussi au niveau canadien et au niveau international. Notre organisme est membre de la Fédération canadienne des droits et libertés qui regroupe 14 associations à travers le Canada, notamment le *B.C. Civil Liberties Association* et le *New Brunswick Civil Liberties Association*. Il est aussi membre de la Fédération internationale des droits de l'homme, un organisme accrédité auprès de l'ONU et qui regroupe de 40 à 45 ligues nationales ou organisations de défense des droits de la personne dans différents pays.

• 1630

Mme Duplessis: Vous avez dû être surpris, lors des événements d'octobre 1970, quand on a appliqué la Loi sur les mesures de guerre. Cela a dû être un dur coup pour vous qui aviez été fondés par M. Trudeau.

M. G. McKenzie: On comprend cela, et j'allais même le dire au début. On a vu que les fondateurs, qui avaient

[*Traduction*]

Mrs. Duplessis: If chapter III, dealing with international emergencies, were more explicit, you would agree to leave it in?

Mr. Paradis: Yes, and especially if the definition of the circumstances which constitute a threat to prosperity were also changed, because the two go together. Each particular definition refers to the general definition of a national crisis contained in the preamble to the act and which the Minister agreed to put in the main body of the act. Some people are concerned that this might become an interpretation section of the act.

The general definition should contain a definition of a serious threat to our fundamental interests which constitute a threat to the lives and physical integrity of people in order to limit the definition of an international emergency.

Mrs. Duplessis: Your organization was set up in 1970 during the October Crisis, is that right?

Mr. Paradis: No, it was set up in 1963. The league was created by such famous politicians as Pierre Elliot Trudeau, Jacques Hébert, the late Frank Scott, etc., and it has lived on every since. It has gone through various phases. In 1963 it was known as the Ligue des droits de l'homme and in 1978 it became known as the Ligue des droits et libertés.

Mrs. Duplessis: How many members do you have?

Mr. Paradis: We represent approximately 1,500 individual members and 200 to 300 organizations, meaning religious communities, community organizations, unions etc.

Mrs. Duplessis: And you have members throughout Canada?

Mr. Paradis: No, only in Québec. We are a Québec organization, although we are also active on the national and international scene. Our organization is a member of the Canadian Federation of Rights and Freedoms, made up of 14 associations throughout Canada, including the B.C. Civil Liberties Association and the New Brunswick Civil Liberties Association. We are also part of the International Federation of Human Rights, which is accredited through the United Nations, an umbrella organization of 40 to 45 national leagues or organizations promoting human rights in various countries.

Mrs. Duplessis: It must have been a shock for you when the War Measures Act was invoked in October 1970. It must have been quite a blow to an organization that was created by Mr. Trudeau.

Mr. G. McKenzie: You may say so. I meant to bring it up at the outset. We realized that the founding members,

[*Text*]

d'abord un esprit de droits et libertés, avaient changé de bord jusqu'à un certain point. La Ligue a été très divisée à ce moment-là. Hébert, un ami de Pierre Elliott Trudeau, était à la Ligue à ce moment-là. La ligue s'est vraiment divisée et il y a eu de gros changements. Ils sont sortis de la Ligue. On pense que les gens qui se préoccupent vraiment de la défense des droits n'entrent pas aussi vite que cela en politique partisane. On est un organisme non partisan et on tient à ce qualificatif pour garder notre indépendance des gouvernements. On n'est liés à aucun parti. On peut être sensibles, à certains moments, à des individus qui ont telle ou telle orientation, mais c'est très clair pour nous que ce n'est pas une question de partisannerie. Donc, on s'est détachés de cette première tendance que vous avez mentionnée.

Mme Duplessis: Je ne connaissais pas votre organisme. C'est pour cela que j'ai. . .

M. Paradis: Cela explique le fait qu'en plus d'être très précautionneux vis-à-vis des projets de loi sur les mesures d'urgence comme tous ceux qui sont impliqués dans les organismes de défense des droits et des libertés civiles, nous avons une sensibilité particulière qui nous vient de l'histoire du Québec et de l'histoire de la Ligue. L'application de la Loi sur les mesures de guerre en 1970 a été un traumatisme pour le Québec et pour la Ligue des droits de l'homme. C'est pour cela que nous voulons que la proclamation de cette loi-là soit encadrée le plus étroitement possible, que les pouvoirs soient le plus précisément définis et que les garanties que la loi offre à la société, que ce soit au niveau du Parlement ou des tribunaux, soient le plus claires et le plus grandes possible.

Mme Duplessis: Comment serait-il possible de rédiger à l'avance les règlements alors que vous nous recommandez d'être beaucoup plus précis? Je suis certaine que même en y pensant bien comme il le faut et en étudiant ce qui se passe dans les pays où il y a eu des manquements à une charte des droits et libertés, il y aurait encore des cas ou des situations qu'on ne pourrait pas prévoir, qu'on ne pourrait pas définir.

M. Paradis: Oui.

Mme Duplessis: On peut penser à une guerre de religion, par exemple, mais je suis certaine qu'on ne peut pas penser à toutes les situations qui pourraient arriver.

M. Istvanssy: Je suis d'accord avec vous pour dire qu'on ne peut pas penser à tout, mais on pourrait essayer de prévoir les genres de situations dans lesquelles la loi pourrait être appliquée et faire des règlements ayant un rapport avec ces genres de situations. Ce serait moins dangereux, car un cadre serait prévu à l'avance. Lorsqu'il n'y a rien de préparé à l'avance, les gens doivent décider sur-le-champ, et ils peuvent prendre des décisions qu'ils n'auraient jamais prises s'ils avaient eu 24 heures ou une semaine pour y penser. Si quelqu'un prenait des dispositions à l'avance, si un comité décidait à l'avance où sont les vraies menaces pour la sécurité, un comité indépendant du SCRS qui serait conseillé par les parlementaires ou par d'autres groupes pouvant

[*Translation*]

who initially were sensitive to rights and freedoms, had jumped the fence, so to speak. The league was sharply divided at that time. Hébert, a friend of Pierre Elliott Trudeau's, was with the league at that time. There was real division and major changes took place. They walked out. It is our view that people who really care for human rights do not join the political fray that fast. We are not partisan and this is a label we want to keep, to stay at arm's length from governments. We have no party connection. Occasionally we may be leaning towards individuals with a specific policy, but it is very clear to us that this is not a matter of partisanship. So we eventually abandoned the original direction you mentioned.

Mrs. Duplessis: I was not familiar with your organization. This is why. . .

Mr. Paradis: This explains why we, like all organizations promoting civil rights and freedoms, are very cautious when dealing with emergency bills, but also why we are especially sensitive because of the history of the league and that of Québec. The use of the War Measures Act in 1970 was traumatic for Québec and for our league. For this reason, we want the scope of this bill to be defined as strictly as possible, powers to be more clearly defined and safeguards for society, whether in Parliament or before the courts, to be as clear and comprehensive as possible.

Mrs. Duplessis: How can we draft regulations beforehand and still be more specific, as you urge us to be? I am sure that even with all the thinking in the world and reviewing events in those countries where a charter of rights and freedoms has been violated, there would still be cases that could not be provided for or envisioned.

Mr. Paradis: Yes.

Mrs. Duplessis: Provision can be made for a religious war, for instance, but I am sure that provision cannot be made for all possible situations.

Mr. Istvanssy: I agree with you that we cannot think of everything, but we could consider the types of situation where the act might be invoked and draft regulations accordingly. It would be less dangerous, since a framework would already be available. When you have nothing ready in advance, you must decide on the spot, and decisions can be taken that would never have seen the light of day if you had had 24 hours or a week to think about it. If provision was made in advance, if a committee set out what the real threats to our security are, a committee independent from CSIS and advised by parliamentarians or any other group that could help define a framework, it would be much easier.

[*Texte*]

déterminer le cadre dans lequel on pense agir, ce serait beaucoup plus facile.

• 1635

Quand on regarde la deuxième partie où il est question d'un état d'urgence au niveau du pays, on voit que la menace envers la sécurité est prévue dans la Loi sur le Service canadien du renseignement de de sécurité. Il y a un renvoi à un état d'urgence qui met en péril la prospérité du Canada. C'est très, très vague quant à la façon de l'appliquer.

On pourrait imaginer qu'à l'avenir, un mouvement populaire assez fort puisse remettre en question le gouvernement et pratiquer la désobéissance civile. On ne peut pas tout prévoir, mais c'est justement pour ces cas où il y aurait dissidence démocratique ou des gens qui remettraient en question les institutions que nous devons prévoir le genre de protection que les institutions recevront et le genre de protection que les mouvements démocratiques populaires recevront.

Si on laisse cela vague et qu'un gouvernement était fortement contesté par le peuple, on pourrait commencer à frapper tous les organismes syndicaux. La Ligue elle-même pourrait avoir des problèmes. Il faut vraiment que ce soit encadré le plus possible à l'avance. Si on proclamait l'état d'urgence demain, à Montréal, la première réaction de la Ligue des droits et libertés serait de faire une réunion publique pour en discuter, mais ce serait illégal selon cette loi.

M. Paradis: On ne remet pas du tout en question la nécessité des pouvoirs d'urgence pour l'État canadien, afin qu'il puisse intervenir dans des situations extraordinaires.

D'ailleurs, on pourrait être d'accord sur la définition de «sinistre». Le gouvernement peut être amené à intervenir dans le cas de catastrophes naturelles, parce que cela dépasserait les compétences d'une province en particulier, comme c'est prévu dans la loi.

On reconnaît aussi qu'il peut y avoir des menaces à la sécurité nationale, mais la définition qu'il y a dans le projet de loi est beaucoup trop large. On a déjà proposé des définitions plus restrictives et tout aussi raisonnables de ce que peut être une menace à la sécurité nationale. Par exemple, ce pourrait être une situation dans laquelle on pourrait raisonnablement prévoir qu'il va y avoir un développement important de la violence et qui pourrait conduire au renversement de l'État ou qui pourrait rendre l'État incapable de gouverner. On accepterait ce genre de définition.

On ne peut pas nier que dans une situation de guerre, on puisse avoir recours à une Loi sur les mesures d'urgence. On ne nie pas cela du tout. Notre principale critique porte sur le libellé des définitions générales de crise nationale et d'urgence nationale ainsi que sur la définition des différentes situations d'urgence ou de crise nationale qui est, en fait, un panier percé.

[*Traduction*]

When we look at part two, providing for public order emergencies, we see that threats to security are part of the Canadian Security Intelligence Service Act. There is reference to an emergency endangering the prosperity of Canada. There is nothing at all precise as to as the application of the state of emergency.

We could imagine that in the future there may be a popular movement strong enough to confront government and lead to civil disobedience. It is not possible to foresee everything, but it is precisely for those cases where there might be democratic dissidence or people questioning our institutions that we have to plan what kind of protection the institutions will receive and the popular democratic movements will receive.

If this is not specified, and a government is strongly opposed by the people in the future, that gouvernment could launch an attack on all labour organizations. The league itself could have problems. There has to be a very specific framework in advance. If a public order emergency were proclaimed tomorrow in Montreal, the first thing the League of Rights and Freedoms would do would be to organize a public meeting to discuss it. But that would be illegal under this act.

Mr. Paradis: We are not at all questioning the need for the Canadian state to have emergency powers so that it can intervene in extraordinary circumstances.

Indeed, we could agree with the definition of "public welfare emergency". The government may have to intervene in case of natural catastrophes, because it would be beyond the jurisdiction of any one province, as the act provides.

We also recognize there may be threats to national security, but the definition in the bill is much too broad. We did suggest much more restrictive but equally reasonable definitions of what may constitute a threat to national security. For example, it could mean circumstances where it is reasonable to foresee significant violence which could lead to the overthrow of the government or could render it incapable of governing. We would accept that kind of definition.

We cannot deny that in a war situation, there may be a need to apply a War Measures Act. We are not at all denying that. First and foremost, we cannot agree with the definitions of a national crisis or emergency or the circumstances that are described, which are all-encompassing.

[*Text*]

Les hypothèses que certains ont faites sur des situations dans lesquelles on pourrait proclamer l'état d'urgence ou de crise internationale sont fondées sur la nature vague, imprécise et très englobante des définitions du projet de loi. Cela, on n'y échappe pas.

Mme Duplessis: J'ai cherché, dans ce que vous avez préparé, votre définition d'«urgence». Vous dites que c'est trop large et trop vague, mais quelle est votre définition à vous?

M. Paradis: On n'a pas de définition tout à fait précise, mais on serait en faveur d'une définition parlant de menaces d'une extrême gravité où nos intérêts les plus fondamentaux sont en jeu et qui mettent en cause la vie ou l'intégrité physique d'un grand nombre de personnes. C'est une définition beaucoup plus rigoureuse que celle qui est là, à savoir des circonstances qui constituent une menace à la prospérité. M. Beatty a pris le peine, dans la justification de ses amendements, de dire qu'il ne considère pas que le projet de loi pourrait être utilisé pour faire face à des difficultés économiques aigües que rencontrerait le Canada.

• 1640

On relisait le dernier témoignage d'Alan Borovoy devant le Comité. Il a fait toute une série d'hypothèses où, pour des raisons d'ordre économique principalement, on pourrait invoquer la Loi sur les mesures d'urgence. Ces situations qu'il a décrites sont hypothétiques, mais elles sont plausibles étant donné la façon dont la loi est rédigée présentement. Je vous mettrais au défi de dire que les situations hypothétiques qu'il a évoquées ne sont pas possibles, compte tenu de la façon dont la loi est rédigée actuellement. Notre bon sens nous amène à penser que ce ne serait pas véritablement des situations qui exigeraient un recours à une loi aussi exceptionnelle qui restreindrait tant les libertés civiles et les libertés démocratiques les plus fondamentales du pays.

Cela reste un obstacle majeur à notre adhésion à ce projet de loi sur les mesures d'urgence.

The Chairman: I would like to interject for a moment. In your remarks, the translator referred to the War Measures Act, what we can and cannot do under the War Measures Act. I believe there is a bit of confusion there. You were speaking of the Emergencies Act, Bill C-77. You were not speaking of the War Measures Act, were you?

Mr. Paradis: I was speaking about Bill C-77.

M. G. McKenzie: Il y a une conjoncture assez grave. Il y a tous les éléments qui ont été apportés, mais également, nous serions impuissants à utiliser les lois ou les règlements existants. Il faut aussi prévoir cela dans cette définition. On amène le gouvernement à dire: Toutes les lois qui existent, je ne peux pas les employer. Elles seront donc inefficaces. Nous demandons que la justification de la proclamation de telles mesures soit justifiée de cette façon-là. En tout cas, c'est une chose à examiner.

[*Translation*]

The guesses people have made as to situations where a public order emergency or an international emergency could be proclaimed are based on the very vague, indefinite and all-embracing definitions of the bill. You can't get away from that.

Mrs. Duplessis: I have looked for your definition of emergency in what you prepared. You say that it is too broad and too vague, but what is your definition?

Mr. Paradis: We do not have a specific definition, but we would be in favour of defining it in terms of extremely serious threats to our most fundamental interests which endanger the life or the physical integrity of a great number of people. This is a much stricter definition than saying circumstances that are a threat to prosperity. I explaining his amendments, Mr. Beatty felt he had to say that in his opinion the bill could not be used to counter any serious economic problems Canada might be faced with.

We re-read the evidence Alan Borovoy gave to the committee the last time. He gave a whole series of examples where the Emergencies Act could be invoked, mainly on economic grounds. He was describing these situations in theory, but they could very well happen given the present wording of the act. I would challenge you to prove that this is not what the wording entails. Our common sense tells us that those circumstances would not really require such an exceptional act, which would limit the most basic civil and democratic liberties of the country.

This remains a major obstacle to our acceptance of this emergency bill.

Le président: Permettez-moi de vous interrompre un instant. L'interprète a parlé de la Loi sur les mesures de guerre, de ce que nous pouvons et ne pouvons faire en vertu de cette Loi. Je crois qu'il y a un peu de confusion. Vous parliez de la Loi sur les mesures d'urgence, du projet de loi C-77. Vous ne parliez pas de la Loi sur les mesures de guerre, n'est-ce pas?

M. Paradis: Je parlais du projet de loi C-77.

Mr. G. McKenzie: It is a serious matter. On top of everything that was said, we would also not be able to use existing legislation or regulations. That too has to be taken into account in the definition. The government is put in a situation where it cannot use any of the existing laws, they would be ineffective. We ask that the implementation of such measures be justified in that way. In any case, it could be examined.

[*Texte*]

En ce qui concerne la définition, nous pensons que c'est le travail du législateur que de faire des définitions. Nous demandons que les définitions soient claires. Vous avez sûrement les moyens d'examiner cela de plus près. Nous sommes prêts à y réagir. Évidemment, on ne voulait pas proposer une définition précise, mais plutôt un cadre de définition. Si vous nous demandez de vous présenter des définitions, nous y travaillerons.

Mme Duplessis: Ce sera à mon président de décider.

M. Istvanssy: En droit international, on parle d'un danger public exceptionnel qui menace l'existence de la nation. Il y a là le fondement possible d'une définition. M. Borovoy a proposé une définition disant que ce serait une situation menaçant la vie et la sécurité d'un grand nombre de personnes. Un troisième élément possible, c'est lorsque le gouvernement n'est plus en mesure de gouverner le pays à cause d'une situation exceptionnelle.

Si nous devions rédiger une définition exacte qui puisse répondre à toutes les exigences, nous serions devant le même problème que vous. Cependant, il y a des éléments qui existent déjà dans le droit international. Il y a des définitions de violence, de subversion qui ont été proposées pour la Commission McDonald. On pourrait s'en inspirer pour faire une meilleure définition d'un état d'urgence.

• 1645

Mr. Heap: What are the rights that should be protected even in an emergency situation? I understand Prof. Cohen commented on that this morning and he made reference to Article 4 of the UN Covenant and Article 15 of the European Convention for the Protection of Human Rights in the Matter of Non-Derogation. I understand the principle is that it would be desirable, in his opinion, if an emergency bill such as this would say there is a bottom line beyond which we do not go. There are certain rights that will not be abrogated under any circumstances. That may be implied in this bill, but perhaps it could be made more specific. I am wondering what your comment is on that.

Mr. Istvanssy: We believe the fundamental rights that are guaranteed by Article 4 of the International Convenant on Civil and Political Rights should be guaranteed minimally.

Mr. Heap: What are those, please?

Mr. Istvanssy: The right to life, the right not to be submitted to torture or inhuman and cruel treatment, the right not to be held in undue servitude—I do not know them all by heart—the right not to be imprisoned for debt.

Mr. Heap: I guess most of those would be taken for granted in Canadian law anyway.

Mr. Istvanssy: Another one: one cannot be condemned for an action that was taken before something became condemnable. We believe Article 15 of the International Convenant to be very important. If regulations come into

[*Traduction*]

As far as the definition is concerned, we think that it is legislator's task to write definitions. We ask that they be clear. It is surely in your power to examine that more closely. We are ready to react accordingly. Obviously, we did not want to submit to you a specific definition, but rather a framework. If you are asking us to suggest definitions to you, we will work at it.

Mrs. Duplessis: I will let my chairman decide.

Mr. Istvanssy: In international law, an exceptional public danger that threatens the existence of the nation is mentioned. That could be a basis for a definition. Mr. Borovoy suggested defining it in terms of an emergency that is a danger to the life and security of a great many people. A third element would be the inability of the government govern the country because of an exceptional situation.

If we were to write a specific definition meeting all requirements, we would face the same problem as you. However, there are already some elements in place under international law. Definitions of violence and subversion were also proposed by the McDonald Commission. They could be a model for a better definition of public order emergency.

M. Heap: Quels droits devraient être protégés même en état d'urgence? Je crois que le professeur Cohen en a parlé ce matin et a mentionné l'article 4 du Pacte de l'ONU et l'article 15 de la Convention européenne sur la protection des droits de la personne en ce qui a trait à la non-dérogation. Il semblait dire qu'il serait souhaitable qu'un projet de loi sur les mesures d'urgence comme celui-ci prévoie une ligne de démarcation qui ne sera jamais franchie. Certains droits seraient toujours reconnus quelles que soient les circonstances. Il se peut que le projet de loi le sous-entende, mais cela pourrait être plus précis. Qu'en pensez-vous?

M. Istvanssy: Nous estimons qu'il faudrait garantir en toutes circonstances les droits fondamentaux conférés par l'article 4 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

M. Heap: Quels sont-ils, s'il vous plaît?

M. Istvanssy: Le droit à la vie, le droit de ne pas être soumis à la torture ou à des traitements inhumains et cruels, le droit de ne pas être tenu en servitude—je ne les connais pas tous par coeur—le droit de ne pas être emprisonné pour dettes.

M. Heap: Je suppose qu'ils sont pour la plupart tenus pour acquis en droit canadien de toute façon.

M. Istvanssy: Un autre: personne ne peut être condamné pour un geste commis avant qu'il ne devienne une infraction. Nous estimons que l'article 15 du Pacte international est extrêmement important. Lorsque des

[*Text*]

effect, one should not be condemned for what one has done before the emergency situation existed. This is a very, very important principle of international law.

Mr. Heap: In that connection one of your recommendations, or maybe it was Mr. Borovoy's, is that no person be held responsible or guilty under the emergency regulations or decreees unless relevant provisions are made public in advance. If there is reason for keeping it confidential, for not publishing the whole thing in general, how will they publish it so that it can be applicable? Either the regulations would be public or they would not, I would think.

M. Paradis: Il y a effectivement dans le projet de loi des dispositions qui permettent de faire des discussions secrètes et d'adopter des réglementations secrètes.

Ce n'est pas un aspect qu'on a examiné de façon très approfondie, malheureusement. C'est un peu lié à ce que M. McKenzie disait au début. On a dû réagir assez vite aux amendements du ministre. On intervient sur cette question-là, mais aussi sur beaucoup d'autres questions au Québec, par exemple la question de la police et des minorités ethniques, la réforme de l'aide sociale et les projet de loi C-84, C-55. C'est beaucoup pour un organisme qui a des ressources limitées et qui compte surtout sur l'implication de ses bénévoles.

Donc, il y a ce pouvoir dans la loi et, à notre avis, c'est un pouvoir qui doit être particulièrement encadré. On devrait définir de façon très précise les circonstances dans lesquelles on pourrait tenir ces délibérations conduisant à l'adoption de réglementations secrètes. Il devrait peut-être y avoir une mesure qui ferait en sorte que le Parlement ou les députés pourraient au moins signifier que de telles réglementations secrètes ont été adoptées.

Mr. Istvanssy: We also suggested earlier that we would be interested in having an article in the law that would specify which rights can never be violated, whether there is an emergency situation or not.

• 1650

What I was reading earlier is just a short shopping list to which we are already obligated in internation law, but it is basically the minimum. We could go much further than that in what are the basic rights that must be protected in this country. We believe it would be better if it were clear in the law at the start rather than it being left for the courts to decide five years afterwards what should have been respected and what should not have been.

The Chairman: Mr. McKenzie, did you wish to have a postscript here?

Mr. G. McKenzie: No, that is all right, unless there is another question. Otherwise, I would like to intervene at the last minute.

The Chairman: Having given notice of closure here, I had better try to carry it out. I would like to thank you

[*Translation*]

règlements entrent en vigueur, personne ne devrait jamais être condamné pour avoir posé un geste avant que l'état d'urgence n'existe. C'est un principe fondamental du droit international.

M. Heap: À cet égard, vous recommandez aussi, ou c'était peut-être M. Borovoy, que personne ne puisse être tenu responsable ou déclaré coupable en vertu de règlements ou de décrets d'urgence à moins que les dispositions pertinentes n'aient été rendues publiques à l'avance. S'il est justifié de tenir secret le règlement en entier, comment pourront-ils le publier comme vous le demandez? Les règlements seront publics ou ils ne le seront pas, à mon avis.

Mr. Paradis: It is a fact that provisions of the bill provide for confidential discussions and regulations.

We did not examine that matter closely, unfortunately. It is related to what Mr. McKenzie was saying in the beginning. We had to react quickly to the Minister's amendments. We intervened on this bill, but also on many other questions in Québec, like relations between the police and ethnic minorities, social assistance reform and Bills C-84, C-55. It is a huge task for an organization with limited resources and depending mainly on volunteers.

So, this power is granted by the act and we believe its reach should be particularly specified. The bill should state very precisely under what circumstances the deliberations leading to confidential regulations could take place. It might provide for a mechanism by which Parliament or members of Parliament could at least advise the public that such secret regulations have been made.

M. Istvanssy: Nous vous avons également dit plus tôt qu'un article de la loi devrait à notre avis préciser quels droits ne peuvent jamais être enfreints, qu'il y ait ou non un état d'urgence.

Ce que je viens de vous donner n'est qu'une liste des droits que nous sommes déjà tenus de reconnaître en droit international, mais c'est le minimum. Nous pourrions aller beaucoup plus loin quant aux droits fondamentaux qui doivent être protégés dans notre pays. Nous estimons qu'il vaudrait mieux le préciser dans la loi dès le départ plutôt que de laisser les tribunaux décider cinq ans après coup quels droits auraient dû être respectés ou non.

Le président: Monsieur McKenzie, aviez-vous quelque chose à ajouter?

M. G. McKenzie: Non, à moins qu'il n'y ait une autre question. Autrement, j'interviendrai à la toute fin.

Le président: Étant donné que j'ai donné une heure d'ajournement, il vaudrait mieux que je m'y tienne. Je

[*Texte*]

very much for attending. The obvious sincerity of your representation is very important and has been very well noted by us.

M. G. McKenzie: Permettez-moi de faire une dernière remarque. Étant donné ce qu'on a dit, on espère que le ministre va poursuivre son travail en matière d'amendements. On pense que s'il nous a appelés à intervenir pour commenter ses amendements, c'est qu'il avait l'intention de parfaire la loi. Donc, on compte beaucoup sur des amendements qui pourraient être apportés à ce projet de loi. C'est dans cet esprit qu'on est venus. On espère qu'il y aura des changements.

The Chairman: Thank you very much. The next meeting will be on Tuesday at 11 a.m. in this room, when the Ukrainian Canadian Committee will be here, followed by Professor Peter Rosenthal of the University of Toronto.

I would like to say—particularly for you, Mr. Heap—that Wednesday would be a good time if you have any written amendments you want to make, because we expect to get into clause-by-clause study by Thursday. We would appreciate written amendments before then.

Mr. Heap: I will do the best I can, Mr. Chairman.

The Chairman: Thank you. The meeting is adjourned.

[*Traduction*]

vous remercie beaucoup de votre comparution. Nous vous savons gré de la sincérité manifeste de votre témoignage.

Mr. G. McKenzie: May I be permitted to make a last comment. Given what was said, we hope the Minister will go on with his work on amendments. Since he called upon us to comment on his amendments, it must mean that he intends to polish up the act. So, we do hope for future amendments. It is in that spirit that we came here. We hope there will be changes.

Le président: Merci beaucoup. La prochaine réunion aura lieu mardi à 11 heures dans cette salle, et nous accueillerons le Comité ukrainien canadien, suivi du professeur Peter Rosenthal de l'université de Toronto.

J'aimerais ajouter—surtout à votre intention, monsieur Heap—que mercredi serait le moment opportun de nous remettre les amendements écrits que vous avez à proposer, car nous prévoyons aborder l'étude article par article jeudi. Nous vous saurions gré de nous les remettre avant.

M. Heap: Je ferai de mon mieux, monsieur le président.

Le président: Merci. La séance est levée.

Canada Post Postage paid
Postes Canada Port payé
Book rate
Tarif des livres
K1A 0S9
OTTAWA

If undelivered, return COVER ONLY to
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnements et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES

At 11:00 a.m.:

Judge Maxwell Cohen, Constitutional Expert.

At 3:30 p.m.:

From La Ligue des droits et libertés:

Mr. Gérald McKenzie, President;

Mr. André Paradis, Director General;

Mr. Stewart Istvanssy, Member of the Board of Directors.

TÉMOINS

À 11 h 00:

Juge Maxwell Cohen, spécialiste en matière de constitution.

À 15 h 30:

De La Ligue des droits et libertés:

M. Gérald McKenzie, président;

M. André Paradis, directeur général;

M. Stewart Istvanssy, membre du Conseil d'administration.

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 7

Tuesday, March 15, 1988

Chairman: Allan McKinnon

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 7

Le mardi 15 mars 1988

Président: Allan McKinnon

Minutes of Proceedings and Evidence of the Legislative Committee on

BILL C-77

An Act to authorize the taking of special temporary measures to ensure safety and security during national emergencies and to amend other Acts in consequence thereof

Procès-verbaux et témoignages du Comité législatif sur le

PROJET DE LOI C-77

Loi visant à autoriser à titre temporaire des mesures extraordinaires de sécurité en situation de crise nationale et à modifier d'autres lois en conséquence

---

RESPECTING:

Order of Reference

CONCERNANT:

Ordre de renvoi

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

Second Session of the Thirty-third Parliament, 1986-87-88

Deuxième session de la trente-troisième législature, 1986-1987-1988

LEGISLATIVE COMMITTEE ON BILL C-77

Chairman: Allan McKinnon

Members

Derek Blackburn
Bud Bradley
Patrick Crofton
Marc Ferland
André Harvey
Len Hopkins
W.R. (Bud) Jardine—(7)

(Quorum 4)

Santosh Sirpaul
Clerk of the Committee

Pursuant to Standing Order 94(4)

On Friday, March 11, 1988:

Bud Bradley replaced Suzanne Duplessis;

Patrick Crofton replaced Stan Darling;

André Harvey replaced Gabrielle Bertrand;

Marc Ferland replaced Paul Gagnon.

On Tuesday, March 15, 1988:

Derek Blackburn replaced Dan Heap.

Published under authority of the Speaker of the
House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from the Canadian Government Publishing Center, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

COMITÉ LÉGISLATIF SUR LE PROJET DE LOI C-77

Président: Allan McKinnon

Membres

Derek Blackburn
Bud Bradley
Patrick Crofton
Marc Ferland
André Harvey
Len Hopkins
W.R. (Bud) Jardine—(7)

(Quorum 4)

Le greffier du Comité
Santosh Sirpaul

Conformément à l'article 94(4) du Règlement

Le vendredi 11 mars 1988:

Bud Bradley remplace Suzanne Duplessis;

Patrick Crofton remplace Stan Darling;

André Harvey remplace Gabrielle Bertrand;

Marc Ferland remplace Paul Gagnon.

Le mardi 15 mars 1988:

Derek Blackburn remplace Dan Heap.

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, MARCH 15, 1988
(11)

[*Text*]

The Legislative Committee on Bill C-77, An Act to authorize the taking of special temporary measures to ensure safety and security during national emergencies and to amend other Acts in consequence thereof, met at 11:05 o'clock a.m. this day, in Room 269 West Block, the Chairman, Allan McKinnon, presiding.

Members of the Committee present: Derek Blackburn, Bud Bradley, Patrick Crofton, Marc Ferland and W.R. (Bud) Jardine.

Other Members present: Dan Heap and Andrew Witer.

In attendance: *From the Committees Directorate*: Janice Hilchie, Committee Clerk. *From the Library of Parliament*: Philip Rosen, Research Officer.

Witnesses: *From The Ukrainian Canadian Committee*: Alexandra Chyczij, Chairperson, Legal Section, Civil Liberties Commission; Peter Rosenthal, University of Toronto, Toronto, Ontario.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference, dated Wednesday, November 18, 1987, concerning Bill C-77, An Act to authorize the taking of special temporary measures to ensure safety and security during national emergencies and to amend other Acts in consequence thereof (*see Minutes of Proceedings and Evidence, Tuesday, December 15, 1987, Issue No. 1*).

The Committee resumed consideration of Clause 2.

Alexandra Chyczij from the Ukrainian Canadian Committee made a statement.

The witness answered questions and withdrew.

On motion of Marc Ferland, seconded by Bud Bradley, it was agreed,—That the main brief submitted by the Ukrainian Canadian Committee be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence. (*See Appendix "C-77/3"*).

Professor Peter Rosenthal made a statement and answered questions.

On motion of Patrick Crofton, seconded by Derek Blackburn, it was agreed,—That the brief submitted by Professor Peter Rosenthal be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence. (*See Appendix "C-77/4"*).

At 12:53 o'clock p.m., the Committee adjourned until 3:30 o'clock p.m. this day.

AFTERNOON SITTING
(12)

The Legislative Committee on Bill C-77, An Act to authorize the taking of special temporary measures to ensure safety and security during national emergencies and to amend other Acts in consequence thereof, met at

PROCÈS-VERBAUX

LE MARDI 15 MARS 1988
(11)

[*Traduction*]

Le Comité législatif sur le projet de loi C-77, Loi visant à autoriser à titre temporaire des mesures extraordinaires de sécurité en situation de crise nationale et à modifier d'autres lois en conséquence, se réunit aujourd'hui à 11 h 05, dans la pièce 269 de l'Édifice de l'ouest, sous la présidence d'Allan McKinnon, (*président*).

Membres du Comité présents: Derek Blackburn, Bud Bradley, Patrick Crofton, Marc Ferland et W.R. (Bud) Jardine.

Autres députés présents: Dan Heap et Andrew Witer.

Aussi présents: *De la Direction des comités*: Janice Hilchie, greffier de Comité. *De la Bibliothèque du Parlement*: Philip Rosen, attaché de recherche.

Témoins: *Du Comité ukrainien-canadien*: Alexandra Chyczij, présidente, section juridique de la Commission des libertés civiles; Professeur Peter Rosenthal, Université de Toronto.

Le Comité réexamine son ordre de renvoi du mercredi 18 novembre 1987 relatif au projet de loi C-77, Loi visant à autoriser à titre temporaire des mesures extraordinaires de sécurité en situation de crise nationale et à modifier d'autres lois en conséquence (*voir Procès-verbaux et témoignages du mardi 15 décembre 1987, fascicule no 1*).

Le Comité reprend l'examen de l'article 2.

Alexandra Chyczij, du Comité ukrainien-canadien, fait une déclaration.

Le témoin répond aux questions et se retire.

Sur motion de Marc Ferland, appuyé par Bud Bradley, il est convenu,—Que le principal mémoire, présenté par le Comité ukrainien-canadien, figure en appendice aux *Procès-verbaux et témoignages* d'aujourd'hui. (*Voir Appendice «C-77/3»*).

Le professeur Peter Rosenthal fait une déclaration et répond aux questions.

Sur motion de Patrick Crofton, appuyé par Derek Blackburn, il est convenu,—Que le mémoire, présenté par le professeur Peter Rosenthal, figure en appendice aux *Procès-verbaux et témoignages* d'aujourd'hui. (*Voir Appendice «C-77/4»*).

À 12 h 53, le Comité interrompt les travaux pour les reprendre aujourd'hui à 15 h 30.

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI
(12)

Le Comité législatif sur le projet de loi C-77, Loi visant à autoriser à titre temporaire des mesures extraordinaires de sécurité en situation de crise nationale et à modifier d'autres lois en conséquence, se réunit aujourd'hui à 15 h

3:32 o'clock p.m. this day, in Room 269 West Block, the Chairman, Allan McKinnon, presiding.

Members of the Committee present: Derek Blackburn, Bud Bradley, Patrick Crofton and Marc Ferland.

Other Member present: Dan Heap.

In attendance: *From the Committees Directorate*: Janice Hilchie, Committee Clerk. *From the Library of Parliament*: Philip Rosen, Research Officer.

Witnesses: *From The National Association of Japanese Canadians*: Roy Miki, Member of the Strategy Committee and Ann Sunahara, Legal Advisor. *From The Law Union of Ontario*: Frank Addario, Lawyer.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference, dated Wednesday, November 18, 1987, concerning Bill C-77, An Act to authorize the taking of special temporary measures to ensure safety and security during national emergencies and to amend other Acts in consequence thereof (*see Minutes of Proceedings and Evidence, Tuesday, December 15, 1987, Issue No. 1*).

The Committee resumed consideration of Clause 2.

Roy Miki and Ann Sunahara made statements.

The witnesses answered questions and withdrew.

On motion of Patrick Crofton, seconded by Marc Ferland, it was agreed,—That the brief submitted by The Association of Japanese Canadians be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence. (*See Appendix "C-77/5"*).

Frank Addario from The Law Union of Ontario made a statement and answered questions.

On motion of Patrick Crofton, seconded by Bud Bradley, it was agreed,—That the brief submitted by The Law Union of Ontario be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceeding and Evidence. (*See Appendix "C-77/6"*).

By unanimous consent, at 5:00 o'clock p.m., the Committee proceeded to sit *in camera*.

At 5:30 o'clock p.m., the Committee resumed it sitting *in public*.

On motion of Marc Ferland, seconded by Bud Bradley, it was agreed,—That reasonable travelling and living expenses be paid to Ann Sunahara, Legal Advisor, and Roy Miki, Member of the Strategy Committee, from The National Association of Japanese Canadians, who appeared before the Legislative Committee on Tuesday, March 15, 1988 with respect to Bill C-77, the Emergencies Act.

At 5:35 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Santosh Sirpaul
Clerk of the Committee

32, dans la pièce 269 de l'Édifice de l'ouest, sous la présidence d'Allan McKinnon, (*président*).

Membres du Comité présents: Derek Blackburn, Bud Bradley, Patrick Crofton et Marc Ferland.

Autre député présent: Dan Heap.

Aussi présents: *De la Direction des comités*: Janice Hilchie, greffier de Comité. *De la Bibliothèque du Parlement*: Philip Rosen, attaché de recherche.

Témoins: *De la National Association of Japanese Canadians*: Roy Miki, membre du Comité de stratégie; Maître Ann Sunahara, conseiller juridique. *De The Law Union of Ontario*: Maître Frank Addario, avocat.

Le Comité réexamine son ordre de renvoi du mercredi 18 novembre 1987 relatif au projet de loi C-77, Loi visant à autoriser à titre temporaire des mesures extraordinaires de sécurité en situation de crise nationale et à modifier d'autres lois en conséquence (*voir Procès-verbaux et témoignages du mardi 15 décembre 1987, fascicule no 1*).

Le Comité reprend l'examen de l'article 2.

Roy Miki et Maître Ann Sunahara font des déclarations.

Les témoins répondent aux questions et se retirent.

Sur motion de Patrick Crofton, appuyé par Marc Ferland, il est convenu,—Que le mémoire, présenté par la *Association of Japanese Canadians*, figure en appendice aux *Procès-verbaux et témoignages* d'aujourd'hui. (*Voir Appendice «C-77/5»*).

Maître Frank Addario, de *The Law Union of Ontario*, fait une déclaration et répond aux questions.

Sur motion de Patrick Crofton, appuyé par Bud Bradley, il est convenu,—Que le mémoire, présenté par *The Law Union of Ontario*, figure en appendice aux *Procès-verbaux et témoignages* d'aujourd'hui. (*Voir Appendice «C-77/6»*).

Par consentement unanime, à 17 heures, le Comité adopte le huis clos.

À 17 h 30, le Comité met fin au huis clos.

Sur motion de Marc Ferland, appuyé par Bud Bradley, il est convenu,—Que Maître Ann Sunahara, conseiller juridique, et Roy Miki, membre du Comité de stratégie de *The National Association of Japanese Canadians*, qui ont comparu devant le Comité législatif, le mardi 15 mars 1988 au sujet du projet de loi C-77, *Loi sur les mesures d'urgence*, soient remboursés des frais de déplacement et de séjour jugés raisonnables.

À 17 h 35, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité
Santosh Sirpaul

EVIDENCE

[*Recorded by Electronic Apparatus*]

[*Texte*]

Tuesday, March 15, 1988

• 1103

The Chairman: I call this meeting to order. We will resume consideration of Bill C-77, an act to authorize the taking of special temporary measures to ensure safety and security during national emergencies and to amend other acts in consequence thereof. Today we will resume consideration of clause 2.

On clause 2—*Binding on Her Majesty*

The Chairman: I would like to welcome Ms Alexandra Chyczij, who is going to speak for the Ukrainian Canadian Committee, our first witness. It is customary to make an opening statement, and then if time is available to subject yourself to questioning from the members of the committee. Please go ahead, Ms Chyczij.

• 1105

Ms Alexandra Chyczij (Chairperson, Legal Section, Civil Liberties Commission, Ukrainian Canadian Committee): Thank you, Mr. Chairman. I would like to take this opportunity to thank you and the members of the committee for allowing me the opportunity to address you this morning.

As you have mentioned, I am speaking to you today on behalf of the Ukrainian Canadian Committee. The Ukrainian Canadian community, who as principal victims of Canada's first national internment operations under the War Measures Act have a particular concern in addressing you today with respect to the new proposed legislation which will replace the War Measures Act.

Since its enactment in 1914, the War Measures Act has been invoked on three separate occasions, with regrettable consequences in each case. In 1914, with the outbreak of World War I, some 8,759 men, women, and children, most of whom were from the Austro-Hungarian crownlands of Galicia and Bukovyna, were interned in 26 concentration camps throughout Canada. Having been categorized as Austro-Hungarian citizens, they were deemed to be enemy aliens, and thus were assumed to pose a threat to the internal security of Canada. An additional 80,000 individuals, most of whom were of Ukrainian nationality, were obliged to register as enemy aliens, and then were required to report to local authorities on a regular basis.

In 1941, as I am sure you are all aware, the Government of Canada renewed its internment operations when it rounded up thousands of Japanese Canadians and interned them in camps throughout the interior of Canada. Finally, the third invocation of the War Measures Act was in 1970, when it was used to legitimize the federal response to the October crisis in Quebec.

TÉMOIGNAGES

[*Enregistrement électronique*]

[*Traduction*]

Le mardi 15 mars 1988

Le président: Je déclare la séance ouverte. Nous reprenons l'examen du projet de loi C-77, Loi visant à autoriser à titre temporaire des mesures extraordinaires de sécurité en situation de crise nationale et à modifier d'autres lois en conséquence. Nous reprenons aujourd'hui l'examen de l'article 2.

Article 2—*Obligation de Sa Majesté*

Le président: Je voudrais souhaiter la bienvenue à Mme Alexandra Chyczij du Comité ukrainien-canadien, qui sera notre premier témoin. En général, nos témoins présentent au Comité une déclaration liminaire et sont ensuite interrogés par les députés membres du Comité si le temps le permet. Madame Chyczij, je vous en prie.

Mme Alexandra Chyczij (présidente, Section juridique, Commission des libertés civiles, Comité ukrainien-canadien): Je vous remercie, monsieur le président. Je voudrais profiter de l'occasion qui m'est donnée pour vous remercier, vous et les autres députés de ce Comité, de me permettre de m'adresser à vous ce matin.

Comme vous l'avez dit, je représente le Comité ukrainien-canadien. La communauté ukraino-canadienne, qui a été la principale victime des premières mesures nationales d'internement prises par le Canada en vertu de la Loi sur les mesures de guerre, est tout particulièrement désireuse de discuter avec vous aujourd'hui du projet de loi qui remplacera la Loi sur les mesures de guerre.

Depuis son entrée en vigueur en 1914, la Loi sur les mesures de guerre a été invoquée à trois reprises, les conséquences à chaque fois ayant été regrettables. En 1914, lorsque la Première Guerre mondiale a éclaté, quelque 8,759 hommes, femmes et enfants, la plupart originaires de la Galicie et de la Bucovine, régions de l'empire austro-hongrois, ont été internés dans 26 camps de concentration au Canada. Comme ils étaient citoyens austro-hongrois, ils ont été qualifiés d'étrangers ennemis et représentaient ainsi pour certains une menace pour la sécurité intérieure du Canada. Quelque 80,000 autres personnes, la plupart de nationalité ukrainienne, ont également été qualifiées d'ennemis étrangers et forcées de se présenter régulièrement à la police.

En 1941, comme vous le savez tous, je n'en doute pas, le gouvernement du Canada a imposé d'autres mesures d'internement qui visaient cette fois-ci des milliers de Nippo-canadiens qu'il a internés dans des camps situés à l'intérieur du Canada. Enfin, la Loi sur les mesures de guerre a de nouveau été invoquée en 1970 pour permettre ainsi au gouvernement fédéral de mettre fin à la crise d'octobre au Québec.

[*Text*]

In the first two cases, I would submit that it was clear that the affected communities posed no genuine threat to the internal security of Canada, and that the measures taken against both Ukrainian Canadians and Japanese Canadians were at least partially motivated by racism and wartime xenophobia. In the case of the October crisis, there is now evidence to suggest that the declaration of the War Measures Act was, at the very least, premature.

On December 17 a brief was submitted by our committee to the Standing Committee on Multiculturalism. For your reference, you will find that at table 1, appendix I, of the brief I have circulated. This brief provides further details of the nature and the extent of Canada's first internment operations. I would be pleased to answer further questions on that issue specifically, but I will go on with my other submission first.

Some have argued that Canada's first internment operations were justified, given the political climate of the time. Others, such as the Canadian Civil Liberties Association, whose submission you have already heard, have called the War Measures Act an unwarranted threat to the liberty of the Canadian people.

The Civil Liberties Commission of the Ukrainian Canadian Committee welcomes the new Emergencies Act, and we also recognize the importance of planning for public safety and security in times of peace when it is assumed that rational decision-making processes prevail.

The mandate of the Civil Liberties Commission of the Ukrainian Canadian Committee is to ensure that none of the more regrettable features of the old legislation is incorporated into the new acts or into the orders and regulations which may be made under them.

I would submit that there are potential parallels between what happened to Ukrainian Canadians in World War I and Japanese Canadians in World War II and what might happen in any future international crisis or war. Before Canada and Great Britain entered World War I, Ukrainian Catholic Bishop Nikolas Budka, in a pastoral letter to his faithful, alarmed Canadian authorities by calling upon all Austrian subjects, many of whom were of Ukrainian ethnic origin, to defend the endangered fatherland. Undoubtedly this helped create a climate that made it possible for the government to justify the measures it took against immigrants and naturalized citizens who came to Canada from the Austro-Hungarian crownlands.

• 1110

Similarly, in World War II the Japanese military aggression helped provoke various repressive measures

[*Translation*]

Dans les deux premiers cas, il était manifeste que les communautés touchées ne représentaient aucune véritable menace pour la sécurité intérieure du Canada et que les mesures prises à l'encontre des Ukraino-canadiens et des Nippo-canadiens étaient en partie motivées par le racisme et la xénophobie rampante en temps de guerre. Pour ce qui est de la crise d'octobre, tout permet de penser maintenant que la Loi sur les mesures de guerre a été invoquée prématurément, et c'est le moins qu'on puisse dire.

Le 17 décembre dernier, notre comité a présenté un exposé au Comité permanent du multiculturalisme. Vous le trouverez au tableau I, annexe I du mémoire que je vous ai remis. Il renferme des détails supplémentaires sur la nature et la portée des premières mesures d'internement prises par le Canada. C'est avec plaisir que je répondrai à vos questions sur ce point, mais permettez-moi de terminer tout d'abord mon exposé.

Certains ont prétendu que les premières mesures d'internement prises par le Canada étaient justifiées, compte tenu du climat politique qui y régnait à l'époque. D'autres, comme l'Association canadienne des libertés civiles, que vous avez déjà entendue, estiment que la Loi sur les mesures de guerre représente une menace injustifiée à la liberté du peuple canadien.

La Commission des libertés civiles du Comité ukrainien-canadien se réjouit du dépôt de la nouvelle Loi sur les mesures d'urgence et reconnaît qu'il importe de prévoir des mesures visant à assurer la sécurité publique et de le faire en temps de paix, lorsque les décisions peuvent être prises de manière rationnelle.

La Commission a pour mandat de veiller à ce qu'aucun des éléments les plus regrettables de l'ancienne loi ne figure dans les nouvelles lois ou les règlements qui en découleront.

Je me permets de penser qu'on pourrait établir un parallèle entre le sort réservé aux Ukraino-canadiens pendant la Première Guerre mondiale et celui réservé aux Nippo-canadiens pendant la Seconde Guerre mondiale et ce qui pourrait se produire en cas de nouvelle crise internationale ou en cas de guerre. Avant que le Canada et la Grande-Bretagne ne participent à la Première Guerre mondiale, l'évêque catholique ukrainien, Nikolas Budka, dans une lettre pastorale adressée à ses fidèles, a alarmé les autorités canadiennes en demandant à tous les sujets autrichiens, dont beaucoup étaient d'origine ukrainienne, de défendre la patrie en danger. Il ne fait aucun doute que cet appel a créé le climat propice à la décision prise par le gouvernement d'interner les immigrants et les citoyens naturalisés canadiens originaires de l'empire austro-hongrois.

De même, lors de la Seconde Guerre mondiale, l'entrée en guerre du Japon contre les Alliés a contribué à

[*Texte*]

that were then taken against Japanese Canadians. In both cases the actions of the government had major and negative consequences on the affected communities.

In a society as ethnically diverse as ours, it is not difficult to imagine the multitude of problems that might arise in the event of an international crisis or war. For example, close to a million Canadians were born, or are the descendants of persons born, in territories that are now part of the U.S.S.R. In 1979 all of these Canadians were unilaterally declared to be Soviet citizens by the law of the Union of Soviet Socialist Republics on citizenship. A text of that law is contained at appendix II of the brief before you.

By that law you will see that article 3 provides that U.S.S.R. citizens are first of all persons who have U.S.S.R. citizenship as of the date the law goes into effect, which was 1979; and secondly, persons who have acquired U.S.S.R. citizenship in accordance with this law. It is the acquisition of this citizenship that is problematic.

The law in the U.S.S.R. was implemented by a decree of June 15, 1979—not a well-publicized decree, I should note. It stated that if the circumstances relating to one's assignment of U.S.S.R. citizenship or acquisition of U.S.S.R. citizenship transpired before July 1, 1978, then the law of the U.S.S.R. that was in effect at that time, whatever that time might be, and in its republics, is to be applied.

Working one's way through the plethora of laws, edicts, and decrees is quite an exercise. At best, any determination of one's citizenship is perhaps an inconclusive exercise. I would like to demonstrate for you by using a case history how difficult that process can be. I will use the case of Ukrainian Canadians, because that is the one I am most familiar with, but it applies to Latvians, Estonians, Lithuanians, and any other Canadians who have emigrated from the territories that are now within the U.S.S.R.

In the case of Ukrainian Canadians who came to Canada from eastern Ukraine, which was within the czarist empire and was then incorporated into the U.S.S.R. immediately after the revolution, the case is fairly clear that anyone who lived in the U.S.S.R. at that time is obviously a Soviet citizen. However, all those who left immediately after the revolution were then required to assume Soviet citizenship voluntarily. If they did not do so on or before July 1, 1922, they did not acquire Soviet citizenship if they were outside the territories at that time.

The case of Ukrainian Canadians from western Ukraine is a little more complex. Before 1918, the territory of what is now western Ukraine was part of the Austo-Hungarian Empire. During the interwar period the largest portion came under Polish rule, with smaller areas made part of Czechoslovakia and Romania.

[*Traduction*]

provoquer diverses mesures répressives dirigées contre les Canadiens d'origine japonaise. Dans les deux cas, ces mesures ont entraîné des conséquences importantes et négatives sur les communautés touchées.

Dans une société aussi diverse sur le plan ethnique qu'est la nôtre, il n'est pas difficile d'imaginer la multitude de problèmes qui pourraient survenir en cas de crise internationale ou en cas de guerre. Par exemple, près d'un million de Canadiens, ou leurs parents, sont nés dans des territoires qui font maintenant partie de l'URSS. En 1979, une loi de l'Union des républiques soviétiques socialistes sur la citoyenneté soviétique disposait unilatéralement que tous ces Canadiens étaient des citoyens soviétiques. Vous trouverez le texte de cette loi à l'annexe II du mémoire.

Vous constaterez que l'article 3 dispose qu'est citoyen soviétique toute personne qui détenait la citoyenneté soviétique à la date à laquelle cette loi a pris effet, soit en 1979, et toute personne qui avait acquis la citoyenneté soviétique conformément à cette loi. C'est l'acquisition de cette citoyenneté qui pose problème.

Cette loi est entrée en vigueur par décret du 15 juin 1979—décret qui n'a pas reçu beaucoup de publicité, dois-je ajouter. Elle stipulait que si les circonstances ayant permis à toute personne d'être désignée citoyen soviétique ou d'avoir acquis la citoyenneté soviétique étaient connues avant le 1er juillet 1978, la loi soviétique qui était en vigueur à cette époque, quelle que soit l'époque en question, et dans ses républiques, devait alors s'appliquer.

Essayer de comprendre la pléthore de lois, d'édits et de décrets demande une gymnastique intellectuelle peu commune. Il est difficile au mieux d'établir sa citoyenneté. J'aimerais vous montrer à quel point il est difficile de l'établir en vous citant un exemple. Je vous citerai le cas des Ukraino-canadiens car c'est celui que je connais le mieux, mais cela s'applique également aux Lettons, aux Estoniens, aux Lituaniens et à tout autre Canadien originaire de territoires annexés par l'Union soviétique.

Dans le cas des Ukraino-canadiens qui étaient originaires de l'est de l'Ukraine, territoire qui faisait partie de l'empire tsariste et qui a ensuite été annexé par l'Union soviétique immédiatement après la Révolution, il est assez facile d'établir que quiconque vivait en Union soviétique à cette époque-là était citoyen soviétique. Cependant, tous ceux qui ont quitté le pays immédiatement après la Révolution ont été obligés d'acquérir volontairement la citoyenneté soviétique. S'ils ne l'avaient pas fait au 1er juillet 1922, ils n'étaient pas considérés comme étant des citoyens soviétiques s'ils se trouvaient en dehors de ses territoires à cette époque-là.

Le cas des Ukraino-canadiens originaires de l'ouest de l'Ukraine est un peu plus complexe. Avant 1918, l'ouest de l'Ukraine faisait partie de l'empire austro-hongrois. Pendant l'entre-deux-guerres, la plus grande partie de ces territoires a été annexée par la Pologne, d'autres parties plus petites par la Tchécoslovaquie et la Roumanie.

[*Text*]

During World War II, the Polish- and Romanian-ruled Ukrainian territories were annexed to the U.S.S.R., and all the inhabitants of these areas, regardless of their previous citizenship, had automatically acquired Soviet citizenship. Various decrees were issued at that time. The one that pertains to Ukrainian Canadians was that dated November 29, 1939, which provided that amongst others, former Polish citizens who were on the territory of western Ukraine and Belorussia when these became part of the U.S.S.R. on November 1 and November 2, 1939 are deemed to be Soviet citizens. There are similar decrees for Lithuania, Latvia, Estonia, and other republics. According to this law, then, most of the post-World War II immigrants from these countries have acquired Soviet citizenship.

The law then goes further, and by articles 11 and 12 deems the children of these Soviet citizens to be citizens of the U.S.S.R., regardless of their place of birth. Therefore, if one's parents were born within the territory of the U.S.S.R. and they are citizens either by birth or by acquisition after the annexation of the territories into the U.S.S.R., they are then deemed to be Soviet citizens as well.

• 1115

The determination of citizenship by *jus sanguinis*, or by blood or parentage, is not at all unusual in international law. In fact, Canada subscribes to the same principle. However, what makes this law different is the difficulty of renouncing one's citizenship and the unilateral imposition of it on perhaps unwilling citizens. Furthermore, the U.S.S.R. fails to recognize dual citizenship, and this created problems, or at least concerns, for persons wishing to travel to the Soviet Union.

The process for renunciation of course is discretionary and it requires an application to the Presidium of the Soviet Union. I will return to that aspect of the problem in a moment.

To analogize that whole situation to perhaps a more contemporary situation, one could imagine that in the event of an international crisis in which Canada, as part of the western alliance, found itself in conflict with the Soviet Union or any of its eastern European allies, a situation might arise in which Canadians upon whom such Soviet citizenship has been imposed might find themselves deemed suspect by the Canadian government, much like Ukrainian Canadians and Japanese Canadians were during the world war periods. In fact, it is conceivable that the Soviets, in order to foment an international security dilemma for the Canadian authorities, would only have to issue a call to arms to their expatriate citizens living in Canada or the United

[*Translation*]

Pendant la Seconde Guerre mondiale, les territoires ukrainiens sur lesquels la Pologne et la Roumanie avaient juridiction ont été annexés à l'URSS et tous les habitants de ces territoires, indépendamment de leur citoyenneté antérieure, ont automatiquement acquis la citoyenneté soviétique. Plusieurs décrets ont été pris à cette époque-là. Celui qui s'adressait aux Ukraino-canadiens était daté du 29 novembre 1939, décret qui disposait qu'entre autres, les anciens citoyens polonais qui, le 1er et le 2 novembre 1939, habitaient l'ouest de l'Ukraine et la Biélorussie lorsque ces territoires ont été annexés par l'Union soviétique étaient considérés comme étant citoyens soviétiques. Des décrets du même genre ont été établis pour la Lituanie, la Lettonie, l'Estonie et d'autres républiques. Ainsi, conformément à cette loi, la plupart des immigrants qui ont quitté ces territoires après la Seconde Guerre mondiale ont acquis la citoyenneté soviétique.

La loi va encore plus loin puisque les articles 11 et 12 stipulent que les enfants de ces citoyens soviétiques sont citoyens soviétiques eux-mêmes, indépendamment de leur lieu de naissance. Par conséquent, les enfants nés de parents eux-mêmes nés en Union soviétique qui sont citoyens soviétiques soit de naissance soit sur acquisition de la citoyenneté soviétique après que l'URSS eût annexé ces territoires, sont aussi considérés comme étant citoyens soviétiques.

L'établissement de la citoyenneté fondée sur les liens du sang n'est pas inhabituel en droit international. En fait, le Canada souscrit au même principe. Cependant, cette loi est différente dans la mesure où il est difficile de renoncer à sa citoyenneté et que cette citoyenneté est imposée unilatéralement sur des citoyens réfractaires. De surcroît, l'URSS ne reconnaît pas la double citoyenneté, ce qui a créé des problèmes, ou du moins des inquiétudes, pour ceux qui désiraient se rendre en Union soviétique.

La renonciation à sa citoyenneté est évidemment discrétionnaire et pour ce faire, le requérant doit présenter une demande auprès du présidium de l'Union soviétique. Je reviendrai à cet aspect du problème dans un instant.

Pour donner à cette situation un éclairage plus contemporain, s'il se produisait une crise internationale et que le Canada, étant donné ses alliances avec d'autres pays occidentaux, se trouvait en conflit avec l'Union soviétique et ses alliés de l'Europe de l'Est, on peut facilement imaginer que les Canadiens, auxquels la citoyenneté soviétique a été imposée, pourraient être jugés suspects par le gouvernement canadien, tout comme les Ukraino-canadiens et les Nippo-canadiens l'ont été pendant les deux guerres. En fait, s'ils voulaient placer les autorités canadiennes devant un dilemme en matière de sécurité intérieure, les Soviétiques n'auraient qu'à appeler aux armes les citoyens soviétiques vivant au Canada et aux États-Unis; ils forceraient ainsi le gouvernement fédéral à

[*Texte*]

States to provoke a federal response from the Canadian authorities, or at least public concern. And in wartime conditions xenophobia and prejudice and panic might even prevail and lead to a repeat of the internment operations that were instituted during the previous world war periods.

The Soviet citizenship law of 1978 came under scrutiny soon after it came into effect in 1979. Much concern was expressed, and in fact it was editorialized quite extensively. You will find at tab six of the brief copies of the editorials that appeared at the time expressing concern over the implementation of this law. In fact, it was quite a timely piece of legislation because it preceded the Moscow Olympics by one year. Of course at that time many people, as I recall, changed their travel plans, expressing a concern as to whether they would be in any way jeopardized by travelling to the Soviet Union with the imposition of this citizenship upon them.

At the time, the response of the Canadian government was to assure Canadians that only those who did not renounce their Soviet citizenship when they accepted Canadian citizenship fell under the jurisdiction of Soviet law. Flora MacDonald, who was then the Minister of External Affairs, indicated that in her estimation only 500 persons were so affected. However, that figure does not take into account all those Canadians who were deemed by the government in the U.S.S.R. to be citizens by virtue of their parents' having Soviet citizenship. So someone in my situation, for instance... I am a born Canadian. I have not become naturalized, so I have not had an opportunity to renounce my dual citizenship at at time of swearing an oath of allegiance or a similar occasion. I would have to take extra steps in order formally to renounce my citizenship. So the estimate of individuals affected or potentially affected is somewhat higher than was anticipated by the Canadian government at the time.

A conservative estimate based on 1981 census of Canada returns, which takes into account only Canadians of Ukrainian, Lithuanian, Latvian, Estonian, Belorussian, Russian, and Jewish origins, indicates that as many as a million Canadians are probably affected in one way or another by this law.

• 1120

In 1979 the U.S. State Department responded to concerns of American citizens on this same question. American Ukrainians were then advised that an application to the Soviet government, which would be facilitated through consular channels by the State Department, would cost $98 U.S. This was 10 years ago. I assume the price has gone up since then, and if one considers the number of Canadians potentially affected, the cost of the simple renunciation of citizenship is in the hundreds of millions of dollars.

[*Traduction*]

réagir ou, du moins, à inquiéter la population. Et en temps de guerre, la xénophobie, les préjugés et la panique pourraient bien prévaloir et entraîner de nouvelles mesures d'internement comme celles qui avaient été imposées pendant les deux guerres mondiales précédentes.

La Loi sur la citoyenneté soviétique de 1978 a été critiquée peu après son entrée en vigueur en 1979. Des inquiétudes ont été exprimées un peu partout et cette loi a même fait l'objet de nombreux éditoriaux. Vous trouverez au tableau 6 du mémoire copie des éditoriaux qui ont paru dans la presse à l'époque, articles qui s'inquiétaient de la mise en oeuvre de cette loi. En fait, ce texte de loi est venu à point nommé puisque les Jeux Olympiques de Moscou avaient lieu un an plus tard. A cette époque, de nombreuses personnes, et je me le souviens bien, ont évidemment modifié leurs projets de voyage; elles se demandaient si elles ne se compromettaient pas en allant en Union soviétique puisque la citoyenneté soviétique leur avait été imposée.

A l'époque, le gouvernement canadien a assuré les Canadiens que seuls ceux qui n'avaient pas renoncé à leur citoyenneté soviétique lorsqu'ils ont acquis la citoyenneté canadienne relevaient de cette loi. Le ministre des Affaires extérieures de l'époque, Mme Flora MacDonald, a alors fait savoir qu'à son avis, seules 500 personnes étaient touchées. Cependant, ce chiffre ne tient pas compte de tous les Canadiens qui d'après le gouvernement soviétique, étaient considérés comme citoyens soviétiques, leurs parents étant Soviétiques. Ainsi, dans mon cas, par exemple... Je suis née au Canada. Je ne suis pas naturalisée Canadienne, si bien que je n'ai pas eu l'occasion de renoncer à ma double citoyenneté en prêtant serment ou autre événement du genre. Je devrais prendre des mesures supplémentaires si je voulais renoncer officiellement à ma citoyenneté. Si bien que le nombre de personnes touchées par cette mesure est un peu plus élevé que ne le pensait le gouvernement canadien à cette époque.

D'après le recensement de 1981, qui ne tient compte que des Canadiens d'origine ukrainienne, lituanienne, lettonienne, estonienne, biélorusse, russe et juive, au moins un million de Canadiens seraient touchés d'une façon ou d'une autre par cette loi.

En 1979, le Département d'État américain a répondu aux inquiétudes exprimées par les citoyens américains sur ce même sujet. Les Ukraino-Américains ont alors appris que le coût du dépôt d'une demande auprès du gouvernement soviétique, qui serait acheminée par le Département d'État par voie diplomatique, était de 98$ U.S. C'était il y a 10 ans. Je suppose que le prix a augmenté depuis lors, et si l'on considère le nombre de Canadiens qui pourraient être touchés par cette loi, le simple fait de renoncer à sa citoyenneté coûterait des centaines de millions de dollars.

[*Text*]

Of particular concern to the Ukrainian Canadian Committee are the definitions of emergency found in the act. I know you have heard or will hear many submissions in this regard, but I would like to draw your attention to the definition of "public order emergency". In the act, that is defined in accordance with the Canadian Security Intelligence Service Act definition, which defines a threat to the security of Canada as a foreign influenced activity within or relating to Canada that is detrimental to the interest of Canada, and is clandestine or deceptive or involves a threat to any person.

In my submission, that, as well as the other definitions under the CSIS definition, is so broad as to encompass a multitude of benign activities, or relatively benign activities. It is our fear that this broad definition, because it is too ambiguous, could provide a potential rationalization for excessive state measures of the kind we have experienced in the past.

The Hon. Perrin Beatty, Minister of Defence and responsible for emergency preparedness, I believe indicated to this committee at present he was not recommending any change to this problematic definition. Although he acknowledged there were some shortcomings in its application and interpretation, it would remain in the new legislation until such time as the CSIS Act was amended.

I would also like to deal with the incorporation of the protection of the Charter of Rights and Freedoms and the International Covenant into the new legislation. There is only one concern with respect to the protection offered by the Charter, and that is it still is subject to such reasonable limits prescribed by law that can be demonstrably justified in a free and democratic society. Also, section 33 of the Charter provides for a suspension of civil liberties for up to five years. Therefore, in our submission, the Charter does not really afford the kind of protection one might hope to see against internment operations. I believe the new legislation is silent on the question of internment operations specifically, as I assume it will be dealt with by order or regulation under the new act.

In view of the concerns we have, we advocate a more effective balancing of emergency powers with safeguards for the protection of human rights and civil liberties. Our recommendations are contained on page 5 of my submission, but I will just review them briefly:

(1) Internment operations should be specifically prohibited under the new legislation. Any potential problems that might arise should be dealt with under existing criminal law.

[*Translation*]

Le Comité ukrainien-canadien s'inquiète tout particulièrement de la définition d'état d'urgence qui figure dans le projet de loi. Je sais que vous entendrez de nombreux exposés à cet égard, vous en avez déjà entendu sans doute, mais j'aimerais attirer votre attention sur la définition d'«état d'urgence». La loi, qui reprend la définition figurant dans la Loi sur le service canadien du renseignement de sécurité, dispose que les menaces envers la sécurité du Canada sont les activités influencées par l'étranger qui touchent le Canada ou s'y déroulent et sont préjudiciables à ses intérêts, et qui sont de nature clandestine ou trompeuse ou comportent des menaces envers quiconque.

Nous estimons que cette définition ainsi que les autres définitions figurant dans la Loi sur le service canadien du renseignement de sécurité, est trop vaste et pourrait englober une multitude d'activités bénignes ou relativement bénignes. Nous craignons que cette définition soit trop ambiguë et que des mesures excessives, comme celles qui ont déjà causé des injustices par le passé, pourraient être ainsi justifiées.

Le ministre de la Défense chargé de la protection civile, l'honorable Perrin Beatty, a dit, je crois, devant ce Comité, qu'il n'entendait pas pour l'instant modifier cette définition. Bien qu'il ait reconnu que son champ d'application et son interprétation pourraient causer des problèmes, cette définition demeurerait dans le nouveau texte de loi tant que la Loi sur le service canadien du renseignement de sécurité ne serait pas modifiée.

Je voudrais également parler de l'incorporation de la Charte des droits et libertés et du Pacte international relatif aux droits civils et politiques dans la nouvelle loi. Les seuls problèmes que pose la protection offerte par la Charte, c'est que ses dispositions peuvent être restreintes par une règle de droit, dans des limites qui soient raisonnables et dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique. De surcroît, l'article 33 de la Charte dispose que les droits civils peuvent être suspendus pendant une période pouvant aller jusqu'à cinq ans. Par conséquent, la Charte n'offre pas la protection que nous aurions espéré voir contre l'internement. Je crois que le nouveau texte de loi passe sous silence la question des mesures d'internement, mais je suppose que la nouvelle loi prévoit l'adoption de décrets ou de règlements.

Compte tenu des préoccupations qui sont les nôtres, nous préconisons l'établissement d'un meilleur équilibre entre d'une part, les pouvoirs d'urgence et d'autre part, la protection des droits de la personne et des libertés civiles. Vous trouverez nos recommandations à la page 3 de la version française de notre mémoire, mais permettez-moi de les lire très rapidement:

(1) La nouvelle loi devrait interdire formellement toute mesure d'internement. Tout problème pouvant survenir devrait être pris en charge par le droit criminel actuellement en vigueur.

[*Texte*]

(2) Any identification of potential internees on the basis of their citizenship status, national, religious, or racial origin, or political affiliation should be prohibited.

(3) A federally funded inquiry should be commissioned to determine how many Canadian citizens have been affected by the 1978 Soviet law which imposed dual citizenship on them unilaterally.

• 1125

(4) The government of the U.S.S.R. should be requested by the appropriate Canadian officials to clarify its citizenship laws as these apply to Canadian citizens who can trace their origin to territories now within the Soviet Union. Many of the laws are not published and they are certainly not codified. Many actions are taken by decree or resolution and therefore it is very difficult to determine the exact status of any individual in terms of his or her citizenship.

(5) We recommend that applications by Canadian citizens for renunciation of Soviet citizenship be facilitated by the relevant Canadian ministries and that the costs involved be borne by the government.

(6) The appropriate officials in various departments, such as Justice, External Affairs, National Defence, Citizenship, Immigration, and Secretary of State, should be advised of and sensitized to these problems that might arise in the future as a result of this unilateral imposition.

(7) The definitions of "emergency" contained in the new legislation should be revised and all draft orders and regulations made under the new legislation should be submitted for parliamentary discussion and approval to the extent that they do not jeopardize our national security. In the past the Emergency Planning Order was an Order in Council; it was not publicized and it was not well known. Certainly it did not undergo the kind of rigorous debate that one might expect of something that has such far-reaching consequences and implications.

(8) The compensation provisions in the new legislation should be mandatory rather than discretionary. I understand the Minister has already indicated that there would be a change in that regard and that in fact the provisions for compensation would be mandatory.

(9) The Government of Canada should provide formal assurances to Canadians of east European origin or descent that the imposition upon them of Soviet citizenship will not be construed in such a way as to infringe their fundamental human rights and civil liberties as Canadians.

Thank you.

[*Traduction*]

(2) Toute forme d'identification des personnes qui pourraient être internées, fondée sur leur citoyenneté, leur origine nationale, religieuse ou raciale, ou leur affiliation politique, devrait être interdite.

(3) Une enquête financée par le gouvernement fédéral devrait être menée afin de déterminer combien de citoyens canadiens ont été touchés par la loi soviétique de 1978 qui leur impose unilatéralement la double citoyenneté.

(4) Les responsables canadiens compétents devraient demander au gouvernement de l'URSS de préciser la teneur de ses lois sur la citoyenneté, relativement à leur application aux citoyens canadiens originaires de territoires faisant maintenant partie de l'Union soviétique. En Union soviétique, il arrive souvent que de nombreuses lois ne soient pas publiées et elles ne sont certainement pas codifiées. C'est par décret ou résolution que l'on adopte de nombreuses mesures et il est donc extrêmement difficile pour une personne de déterminer exactement quelle est sa citoyenneté.

(5) Nous recommandons que les ministères canadiens compétents facilitent les demandes de renonciation à la citoyenneté soviétique de citoyens canadiens, et que le gouvernement canadien en assume le coût.

(6) Il faut informer les fonctionnaires compétents des ministères de la Justice, des Affaires extérieures, de la Défense, de la Citoyenneté et de l'Immigration, de concert avec le Secrétariat d'État, des problèmes qui pourraient surgir à l'avenir par suite de l'imposition unilatérale de la citoyenneté soviétique aux Canadiens, et de les sensibiliser à ce problème.

(7) Il faut examiner les définitions de «état d'urgence» qui figurent dans la nouvelle Loi sur les mesures d'urgence proposée, et soumettre au Parlement, pour discussion et approbation, tous les projets de décret et de règlement qui seront pris en vertu de cette nouvelle loi. Par le passé, c'est sous forme de décret en conseil que les décrets sur les mesures d'urgence étaient adoptés; il n'y avait aucune publicité et c'était assez peu connu. Il va de soi que ces décrets ne faisaient pas l'objet d'un débat rigoureux comme on pourrait s'y attendre dans le cas d'une mesure ayant des conséquences et une portée aussi considérables.

(8) Il faut rendre obligatoires, dans la nouvelle loi, les dispositions relatives à l'indemnisation qui sont actuellement facultatives. Il semblerait que le ministre ait déjà déclaré que des changements seraient apportés à ces dispositions afin qu'elles deviennent obligatoires.

(9) Le gouvernement du Canada doit promettre officiellement aux Canadiens originaires de l'Europe de l'Est, ou dont les parents en sont originaires, que le fait que la citoyenneté soviétique leur ait été imposée ne sera pas interprété d'une manière qui pourrait empiéter sur leurs droits fondamentaux et leurs libertés civiles en tant que Canadiens.

Merci.

[*Text*]

The Chairman: Thank you very much. I have one small point. When you were describing people who became citizens of the U.S.S.R. you used the verb "acquired" citizenship several times there. But the people you are more concerned about, I take it, are the ones who had it imposed upon them rather than acquiring, which is quite a different thing. Is that right?

Ms Chyczij: Yes, those that had acquired it—

The Chairman: Did they acquire it at their own? Did they seek it out?

Ms Chyczij: Not necessarily. The territories where they lived were annexed into the Soviet Union during World War II. The republics of Latvia, Lithuania, Estonia, and Ukraine were annexed in or about 1939. The annexation was of course a political act and therefore the imposition of Soviet citizenship was to that extent unilateral. However, they were residents of those territories.

Those individuals, when they immigrate and acquire Canadian citizenship, have the ability to renounce dual citizenship insofar as it applies to the Canadian authorities. However, the Soviet authorities still consider them subjects or citizens until such time as they make formal application for renunciation. I believe we are all familiar with the case of political and religious dissidents who apply for exit visas out of the Soviet Union and the law is so discretionary as to permit the Presidium to maintain the imposition of citizenship on these individuals for reasons of national security or whatnot.

The Chairman: Thank you very much for the clarification.

I will call on Mr. Blackburn to go first. I think in view of the shortage of time we will try to restrict it to five minutes per member and hope that we will get through, and that everybody who wants to participate will have a chance.

Mr. Blackburn (Brant): Thank you, Mr. Chairman. I would like to welcome our witness here today and thank her and her group for presenting this very comprehensive brief to the Committee. It is of great assistance to the members.

• 1130

First of all, as Bill C-77 is presently written, with the Minister's amendments, do you feel we could still have internment camps and whole classes or groups of people could be interned in an international emergency, a war emergency, or possibly even the second category of emergency, public order?

Ms Chyczij: I believe I have indicated already that the bill is silent on the specific question of internment. Presumably this will be dealt with by regulation or order under the proposed new legislation. It is not

[*Translation*]

Le président: Merci beaucoup. J'aimerais vous demander une précision. En décrivant les personnes qui sont devenues des citoyens de l'Union soviétique, vous avez dit à plusieurs reprises que ces personnes avaient «acquis la citoyenneté». Or vous vous préoccupez surtout, j'imagine, de ceux qui se sont vus imposer cette citoyenneté plutôt que de l'avoir acquise, ce qui est tout à fait différent. N'est-ce pas?

Mme Chyczij: Oui, ceux qui l'ont acquise. . .

Le président: L'ont-ils acquise de leur propre initiative? Ont-ils cherché à l'obtenir?

Mme Chyczij: Pas nécessairement. Les territoires où habitaient ces gens ont été annexés par l'Union soviétique pendant la Seconde Guerre mondiale. Les républiques de Lettonie, de Lituanie, d'Estonie et d'Ukraine ont été annexées vers 1939. Il s'agissait manifestement d'un geste politique et par conséquent c'est unilatéralement qu'on a imposé la citoyenneté soviétique. Toutefois, il s'agissait de ressortissants de ces territoires.

Ces ressortissants, lorsqu'ils ont immigré au Canada et y ont acquis la citoyenneté canadienne peuvent selon la Loi canadienne renoncer à être citoyens de deux pays. Toutefois, les autorités soviétiques continuent de les considérer comme des sujets ou des citoyens tant et aussi longtemps qu'ils n'ont pas demandé officiellement à renoncer à leur citoyenneté soviétique. Je pense que nous connaissons tous le cas des dissidents politiques et religieux qui demandent des visas de sortie de l'Union soviétique, mais la loi y est si discrétionnaire que le présidium peut exiger que ces personnes demeurent citoyens pour des raisons de sécurité nationale, etc.

Le président: Merci beaucoup de cette précision.

Je vais d'abord céder la parole à M. Blackburn. Je pense que vu le peu de temps dont nous disposons, nous nous limiterons à cinq minutes par membre du Comité en espérant que tous ceux qui veulent interroger le témoin en auront l'occasion.

M. Blackburn (Brant): Merci, monsieur le président. Je veux souhaiter la bienvenue à notre témoin et les remercier, elle et son groupe, de ce mémoire extrêmement fouillé préparé à l'intention du Comité. Cela nous sera très utile.

Tout d'abord, j'aimerais vous demander si vous pensez que malgré les amendements que propose le ministre, le projet de loi C-77 permettrait néanmoins l'internement de catégories ou de groupes complets lors d'un état de crise internationale, d'un état de guerre ou peut-être même d'un état d'urgence?

Mme Chyczij: Je pense avoir déjà dit qu'il n'est pas question dans le projet de loi de l'internement comme tel. On peut supposer qu'il en sera question dans les règlements ou décrets adoptés en vertu de ce projet de loi.

[*Texte*]

inconceivable that provisions will be, or may be, made for internment operations.

The Emergency Planning Order remained on the books, so to speak, until its revocation by the passing, or by the tabling, of the Emergency Preparedness Act. So it is that recent in our legislative history. There is no reason to believe that tradition will not be continued, and there is nothing in the bill that specifically prevents it.

Mr. Blackburn (Brant): Therefore your concern relates directly to the seventh in your list of recommendations, I would think, on page 6. Setting aside for the moment the definition of an emergency, you say all draft orders and regulations—those are secret Orders in Council—made under this proposed new legislation should be submitted for parliamentary discussion and approval. Am I right in drawing that progression?

Ms Chyczij: Yes. And in my submission I think I qualified it perhaps even a little further, by saying it is to the extent that national security is not compromised that these details should be given public airing.

Mr. Blackburn (Brant): Would that be in a full parliamentary debate, or would that be in committee or in the oversight committee as proposed by this bill?

Ms Chyczij: I would submit that in order to have the fullest discussion—and I know the concern over internment operations is shared by the Canadian Civil Liberties Association as well—it should undergo the same process as any legislation does. It should not escape public attention by virtue of its being regulatory in nature.

Mr. Blackburn (Brant): Most witnesses I have listened to during our hearings have been opposed to the present CSIS definition of an emergency and would like us to rewrite it or to find a new definition that ties it down more succinctly, more specifically. You are no exception, and I welcome your criticism. Do you have any proposal? Do you have anything written that we might use as a guide in our clause-by-clause discussions?

Ms Chyczij: No, I do not. Frankly, I had thought about it, but I would be happy to provide a draft of that for your consideration at a future date.

Mr. Blackburn (Brant): Also, going back to the internment thing, I guess in retrospect, or with the wisdom of hindsight, it was a pretty despicable thing, not only for the Ukrainians but for the Japanese. We want to avoid a repetition of that kind of tragedy in the future, and we hope this bill will do it. It does not do it at present.

Are you opposed to internment per se? In World War II we called them "concentration camps" in Europe. We might as well use the same term here, for purposes of—

[*Traduction*]

Il n'est pas inconcevable que l'on rédige des dispositions qui prévoient l'internement.

Le décret de planification d'urgence est resté en vigueur si l'on veut jusqu'à son abrogation par l'adoption ou par le dépôt de la Loi sur la protection civile. C'est donc tout récent. Il n'y a pas lieu de croire que cette tradition ne se maintiendra pas et rien dans le présent projet de loi ne l'interdit expressément.

M. Blackburn (Brant): C'est à la septième de vos recommandations à la page 4, je crois, que vous traitez de cette préoccupation. Vous recommandez, et nous ne parlerons pas de la définition d'état d'urgence pour l'instant, que tous les projets de décret et de règlements—c'est-à-dire les décrets en conseil secrets—promulgués en vertu de cette nouvelle loi, soient soumis au Parlement, pour discussion et approbation. Est-ce bien là la suite logique?

Mme Chyczij: Oui. J'ai peut-être même apporté quelques précisions supplémentaires dans mon mémoire, puisque j'ai dit que ce n'est que dans la mesure où on ne porte pas atteinte à la sécurité nationale que ces détails peuvent faire l'objet d'un débat public.

M. Blackburn (Brant): Voulez-vous parler d'un débat du Parlement en plénière ou en comité ou parlez-vous du comité de surveillance que propose le projet de loi?

Mme Chyczij: Je dirais qu'afin de permettre une discussion tout à fait ouverte—et je sais que l'Association canadienne des libertés civiles partage ces mêmes préoccupations sur l'internement—il doit s'agir d'un débat semblable à celui qui entoure tout projet de loi. Ce n'est pas parce qu'il s'agit de règlements qu'on doit pouvoir se dispenser d'un examen public.

M. Blackburn (Brant): La plupart des témoins que j'ai entendus s'opposent à la définition actuelle d'état d'urgence du SCRS et aimeraient que cette disposition soit remaniée ou que l'on formule une nouvelle définition plus succincte et plus précise. Vous corroborez ce qu'ont dit les autres témoins et je vous remercie de vos critiques. Avez-vous une proposition à nous faire? Avez-vous préparé quelque chose par écrit que nous puissions utiliser lors de notre étude article par article?

Mme Chyczij: Non. À vrai dire, j'y ai songé, et je serais heureuse de vous fournir le fruit de mes réflexions pour vos travaux futurs.

M. Blackburn (Brant): Pour revenir à cette question de l'internement, je suppose qu'avec le recul, ou avec la sagesse tirée de notre expérience, on peut dire que c'était honteux, non seulement dans le cas des Ukrainiens mais également dans celui des Japonais. Nous voulons éviter que ne se répète ce genre de tragédie et nous espérons y parvenir grâce à ce projet de loi. Or, pour l'instant, ce n'est pas le cas.

Vous opposez-vous à l'internement comme tel? Au cours de la Seconde Guerre mondiale, nous parlions de «camps de concentration» en Europe. Utilisons la même expression ici aux fins de la. . .

[*Text*]

Mr. Heap: We called them "relocation camps" here.

Mr. Blackburn (Brant): Here we called it "relocation", yes, which is a polite way of avoiding the word "concentration". But would you like to see the prohibition of internment camps under any circumstances, under any emergency?

• 1135

Ms Chyczij: If I may, I would like to comment that they were in fact called concentration camps. If you read the brief, which is appended as appendix 1, you will see the reference there. In Sir William Otter's report, they were referred to as concentration camps in the World War I period, so the term is not misplaced.

Mr. Blackburn (Brant): Did we invent that word in Canada?

Ms Chyczij: I would hope not.

Mr. Blackburn (Brant): It is possible.

Ms Chyczij: At any rate, to return to your question, I would advocate very strongly the prohibition of civilian camps. With respect to military personnel, perhaps there is room for that. But I do not see any justifiable reason for the internment of civilian personnel at all.

Mr. Blackburn (Brant): They would be handled strictly in our county jails, or district jails, those who were listed.

Ms Chyczij: I believe the provisions of the Criminal Code are sufficient. Treason is an offence under the Criminal Code of Canada.

Mr. Jardine: Mr. Chairman, dual citizenship of course is not unique to the U.S.S.R., nor to the world community at large. What is so different from this dual citizenship being imposed by the Soviet Union compared to other countries that provide dual citizenship for citizens?

Ms Chyczij: Two aspects of it concern me. The first is the unilateral retroactive process. All of a sudden in 1978 I find myself a Soviet citizen. That is objectionable. What is more objectionable is perhaps the difficulty in renouncing that Soviet citizenship and the discretion which remains with the Soviet Union in retaining it for me against my will. That is the problematic part of it.

As I have indicated, dual citizenship is not uncommon. However, in most cases when one assumes a new citizenship or immigrates to a country of one's choice, a simple renunciation at the time of swearing the oath of allegiance suffices. In this case an application has to be made, and money has to be paid, and ultimately discretion is retained by the Soviet Union.

Mr. Jardine: When you say money has to be paid, do you have to buy out of citizenship in the U.S.S.R.?

[*Translation*]

M. Heap: Ici on parlait de «camps d'internement».

M. Blackburn (Brant): Oui, nous parlions d'«internement», afin d'éviter poliment de dire «concentration». Quoi qu'il en soit, voulez-vous qu'il soit interdit d'interner quelles que soient les circonstances, les urgences?

Mme Chyczij: Permettez-moi de vous faire remarquer qu'en fait, on parlait de camps de concentration. Si vous lisez le mémoire, à l'annexe 1, vous y trouverez la référence. Dans le rapport de Sir William Otter, il est question de camps de concentration pendant la Première Guerre mondiale; donc, c'est bien la bonne expression.

M. Blackburn (Brant): Avons-nous inventé l'expression au Canada?

Mme Chyczij: J'espère que non.

M. Blackburn (Brant): C'est possible.

Mme Chyczij: Quoi qu'il en soit, pour en revenir à votre question, je m'oppose catégoriquement aux camps civils. Dans le cas du personnel militaire, c'est peut-être justifié. Mais je ne peux concevoir aucune justification pour l'internement de la population civile.

M. Blackburn (Brant): Ce serait uniquement dans nos prisons de comté ou de district.

Mme Chyczij: J'estime suffisantes les dispositions du Code criminel. La trahison est une infraction au Code criminel du Canada.

M. Jardine: Monsieur le président, la double citoyenneté n'est pas unique à l'Union soviétique ni à un grand nombre d'autres pays. Quelle différence y a-t-il entre l'Union soviétique et de nombreux autres pays qui offrent la double citoyenneté à leurs citoyens?

Mme Chyczij: Je m'intéresse à deux aspects. Tout d'abord, je m'oppose à cette procédure unilatérale rétroactive. Tout à coup, en 1978, j'ai constaté que j'étais citoyenne soviétique. C'est inadmissible. Il est encore plus inacceptable peut-être de constater à quel point il est difficile de renoncer à la citoyenneté soviétique et à quel point l'Union soviétique exerce un pouvoir discrétionnaire pour m'imposer sa citoyenneté contre ma volonté. Voilà l'aspect problématique.

Comme je l'ai mentionné, la double citoyenneté n'a rien d'extraordinaire. Toutefois, dans la plupart des cas, lorsque l'on acquiert une nouvelle citoyenneté ou lorsque l'on immigre dans un pays de son choix, il suffit de renoncer à sa première citoyenneté lorsque l'on prête allégeance à son nouveau pays. Or, dans le cas de l'Union soviétique, il faut présenter une demande, il faut verser des droits, et la décision demeure à la discrétion de l'Union soviétique.

M. Jardine: lorsque vous dites qu'il faut verser des droits, voulez-vous dire qu'il faut pouvoir payer pour abandonner sa citoyenneté à l'Union soviétique?

[*Texte*]

Ms Chyczij: In 1978, when the U.S. State Department addressed the concerns of American citizens in the same situation, the cost at that time was $98 U.S. That was 10 years ago. Since that time, with inflation, the price can only have gone up. The equivalent of $98 U.S. today is in excess of $100, and probably approaches closer to $200 in terms of the actual cost of processing this application. When multiplied over the number of potentially affected citizens, the cost is literally in the hundreds of millions of dollars.

Mr. Jardine: Have you had a chance to compare this with other countries that you might say have imposed citizenship; and can you give me the number of other countries that have done this?

Ms Chyczij: No, I have not done a survey. I am sorry.

Mr. Jardine: And this goes back to the second generation with the U.S.S.R., does it?

Ms Chyczij: Yes.

Mr. Jardine: I asked that because I was told just last week that one of our NATO countries provides for dual citizenship going back four generations. You can imagine how far back the link is from what you might refer to as their mother country. Even though they were born in Canada, and their parents and grandparents were born in Canada, they still provide citizenship for them in that country.

Ms Chyczij: I would be curious myself, for my own benefit, to make that inquiry. If you know the name of the country, I would be happy to research it further.

Mr. Jardine: I do. I will provide it to you later. I do not want to put the individual on the spot. He represents his country in some position of note, and he did indicate that to me. I will not put it on the public record, but I will talk to you later about it.

I asked that question in the context that if other countries request to be paid to renounce their citizenship, and in your brief you are recommending that Canada bear the cost to that, I suggest it could be almost astronomical.

• 1140

Ms Chyczij: If not bear the cost, that some consular contact be established and Canadians at least be assured that this will not be held against them in the future. In other words, we would happily renounce our dual Soviet citizenship. However, if we are assured by the Canadian authorities that this will not be construed against us at a later date, then there really technically is no reason for it since under Canadian law we have been assured that we are considered to be full-fledged Canadian citizens.

However, what concerns me is what happens in a time of panic and war and paranoia, when one's neighbour learns that you are in fact a citizen of the opposing side.

[*Traduction*]

Mme Chyczij: En 1978, lorsque le département d'État américain s'est penché sur cette même situation dans le cas de ses ressortissants, il en coûtait 98$ américains. C'était il y a dix ans. Depuis lors, vu l'inflation, le prix a augmenté. L'équivalent de 98$ U.S., aujourd'hui, dépasse les 100$, et il en coûte probablement environ 200$ pour faire examiner cette demande. Si l'on multiplie par le nombre de citoyens qui pourraient éventuellement se prévaloir de cette mesure, il en coûterait des centaines de millions de dollars.

M. Jardine: Avez-vous comparé cette procédure à celle d'autres pays qui imposent, pourrait-on dire, leur citoyenneté; pouvez-vous me donner le nombre d'autres pays qui procèdent de cette façon?

Mme Chyczij: Non, je n'ai pas fait enquête. Je regrette.

M. Jardine: Et pour l'Union soviétique, cela remonte à la deuxième génération?

Mme Chyczij: Oui.

M. Jardine: Je pose la question parce qu'on m'a dit justement la semaine dernière que l'un de nos alliés de l'OTAN a prévu la double citoyenneté sur quatre générations. Vous pouvez vous imaginer alors l'éloignement d'avec la mère patrie. Même si vous êtes né au Canada, même si vos parents et vos grands-parents sont nés au Canada, ce pays vous offre encore sa citoyenneté.

Mme Chyczij: Je serais curieuse, pour mon propre compte, de faire une telle enquête. Si vous connaissez le pays, je serais heureuse de faire d'autres recherches à ce sujet.

M. Jardine: Je le connais. Je vous donnerai son nom plus tard. Je ne veux pas gêner la personne qui m'a donné le renseignement. Il représente son pays dans l'exercice de ses fonctions, et il m'a confié ce renseignement. Je ne veux pas nommer le pays publiquement, mais je vous le dirai plus tard.

Si je vous pose la question, c'est que si d'autres pays exigent des droits pour que l'on puisse renoncer à leur citoyenneté, comme vous recommandez dans votre mémoire que le Canada verse ces droits, je pense que le coût serait faramineux.

Mme Chyczij: Sinon assumer le coût, du moins que des rapports consulaires soient établis et que les Canadiens soient assurés que cela ne sera pas retenu contre eux à l'avenir. En d'autres termes, nous renoncerions volontiers à notre double nationalité soviétique. Cependant, si les autorités canadiennes peuvent nous assurer que cela ne jouera pas contre nous à l'avenir, techniquement, rien ne le justifie, puisqu'en vertu de la loi canadienne, nous sommes considérés comme des citoyens canadiens à part entière.

Ce qui m'inquiète, cependant, c'est ce qui arrive en période de panique, de guerre et de paranoia, lorsqu'un de vos voisins apprend que vous êtes en fait un

[*Text*]

And in a situation where, in the example I used, if a call to arms is issued to expatriate Soviet citizens, "All expatriate Soviet citizens rise to the defence of the fatherland", that could create a certain amount of panic. In fact, that is the very same situation which gave rise to the internment operations in World War I.

Mr. Jardine: Thank you.

The Chairman: I would just like clarification. Are you concerned about this dual citizenship to any degree, that if you were to go on a holiday to the U.S.S.R. they would say you are a Soviet citizen and we need you here in Moscow or somewhere? Is that much of a concern to the Ukrainian segment?

Ms Chyczij: I am glad you have raised that, because it is something I neglected to discuss in my submissions. At tab 3 you will find the agreement between Canada and the U.S.S.R. on consular matters that were entered into in July of 1967. That consular agreement provides that citizens will not be detained arbitrarily and that in the processing of any travel documents, the place of their permanent residence will be taken into account. However, I do not know if this is still active. I have included it because I came across it in the course of my reading. However, if some clarification could be sought for the purposes of travel, that would be helpful as well.

The Chairman: I do not really see how we could put it into the bill, anything that would have any effect on the people within the U.S.S.R.

I would like to call on Mr. Crofton now, followed by Mr. Ferland.

Mr. Crofton: Thank you, Mr. Chairman. I thank the witness very much for her helpful observations.

As legislators, we found two things that are very difficult to get down on paper that can be passed and enforced; one is morality and the other is common sense. That is true, however much we might like to pass laws.

The Canadian Charter of Rights and Freedoms is pretty specific. I have some doubt that we could put words in any particular document, such as Bill C-77, that would carry any particular authority, given that the Charter of Rights and Freedoms is paramount. Anything that this or any other proposed piece of legislation might do or purport to do can only be done in accordance with certain established laws of the country, whether we are talking about acts at a given time, or compensation that might be awarded after the fact. So I do not know how helpful it would be for us to spend time trying to get words in here, if that is the override at all times.

I would like to ask this: in our normal court process, it is deemed appropriate to occasionally take somebody into protective custody. It has been suggested that the action

[*Translation*]

ressortissant du pays ennemi. Et dans une situation comme celle de l'exemple que j'ai utilisé, où un appel aux armes serait lancé à tous les citoyens soviétiques expatriés pour «les appeler à se porter à la défense de la mère patrie», il y aurait une certaine panique. C'est en fait la situation qui a déclenché les opérations d'internement au cours de la Première Guerre mondiale.

M. Jardine: Merci.

Le président: Je voudrais avoir une précision. Craignez-vous, à cause de cette double citoyenneté, que si vous alliez en vacance en U.R.S.S., on vous dise que vous êtes citoyen soviétique et qu'on a besoin de vous à Moscou ou ailleurs? Est-ce que cela inquiète beaucoup la population ukrainienne?

Mme Chyczij: Je suis heureuse que vous ayez soulevé la question, car il s'agit de quelque chose dont j'ai oublié de parler dans mon mémoire. Au signet 3, vous trouverez l'accord consulaire entre le Canada et l'U.R.S.S. qui a été conclu en juillet 1967. Cet accord prévoit que les ressortissants ne seront pas détenus arbitrairement et que dans le traitement de leurs titres de voyage, il sera tenu compte du lieu de leur résidence permanente. Je ne sais cependant pas si cet accord demeure en vigueur. Je l'ai simplement inclus parce que je suis tombé dessus pendant mes lectures. Il serait cependant bon, également, d'obtenir des éclaircissements à ce sujet.

Le président: Je ne vois vraiment pas comment nous pourrions inclure dans le projet de loi quelque chose qui pourrait avoir un effet sur des personnes qui se trouvent en U.R.S.S.

J'invite maintenant M. Crofton à poser ses questions; je donnerai ensuite la parole à M. Ferland.

M. Crofton: Merci, monsieur le président. Je tiens à remercier très sincèrement le témoin de ses observations utiles.

En tant que législateurs, nous sommes tombés sur deux questions qu'il est très difficile de coucher sur le papier, de faire adopter et de faire appliquer; la première est celle de la moralité, la seconde, du bon sens. Cela demeurerait, quel que soit notre désir de faire voter des lois.

La Charte canadienne des droits et libertés est assez précise sur ce point. Je doute que nous pourrions inclure dans un document tel que le projet de loi C-77 des dispositions qui auraient un poids quelconque, étant donné la primauté de la Charte des droits et libertés. Tout ce que vise ou prétend ce projet de loi, ou tout autre d'ailleurs, n'est applicable qu'en conformité de certaines lois établies du pays, que nous parlions de lois à un moment déterminé, ou de dédommagement qui pourrait être accordé après coup. Je ne vois donc pas en quoi il serait utile que nous perdions notre temps à rédiger quelque chose dans ce sens, si c'est la charte qui prime de toute façon.

Je voudrais poser la question suivante: dans le déroulement normal du processus judiciaire, il est parfois jugé approprié de placer quelqu'un sous garde préventive.

[*Texte*]

that the government took in 1942 against Japanese Canadians was wrong and dreadful. You know, hindsight is a wonderful thing but it is very difficult to create for people today the circumstance, the atmosphere, the doubt, the fear that occurred. We did not in those days have a Charter of Rights and Freedoms in place with the various recourses available. One might even argue at this late juncture that actions taken in 1942 had some legitimacy, if only for protective custody, if you would speak to people who actually lived on the west coast, given the antipathy and the sort of actions that might have transpired had the government taken no action whatsoever. It is very difficult to anticipate.

• 1145

What I am saying is do you foresee any circumstance where protective custody would be reasonable, providing the full protection of the courts was available for redress and for compensation and for all the other things?

Ms Chyczij: Frankly, I have never heard the rationalization of protective custody used in association with the internment of Japanese-Canadians. I would submit that perhaps a more realistic view of that period of history would be one of, as I have characterized it, wartime xenophobia and panic. I would be hard-pressed to believe that there was any concern for the protective custody of the Japanese themselves. I believe it was a perception of them as an internal security threat, rather than anything else.

Frankly, I would rather take my chances on the street—rather than be protected in custody. That is my personal view. I do not think there should be any room for protective custody or any internment, for whatever reason, of civilians.

With respect to your earlier comments about the protections offered by the Charter, I believe that I have addressed those earlier. My first concern was that clause 33 provides for a suspension of fundamental human rights and civil liberties for a period of up to five years. Also, one must demonstrate or show that the measures taken were demonstrably justified in a free and democratic society, which is still open to interpretation; it is not clear-cut. Finally, any invocation of the protection of the Charter requires an application by the individual affected.

It is certainly something that hovers over all of our legislation and all of our acts; but it is not inconceivable, at a time of war or crisis, that unless there is a specific prohibition against the kind of thing I am talking about, such as internment, these Charter rights could be overlooked or suspended temporarily, and then the individual would be left to seek his own recourse before the courts, which is after the fact, in effect.

[*Traduction*]

On a dit que la mesure prise en 1942 par le gouvernement à l'égard des Canadiens d'origine japonaise était une terrible erreur. Vous savez, c'est merveilleux, un jugement après coup, mais il est très difficile de recréer pour les gens d'aujourd'hui les circonstances, l'atmosphère, le doute, la crainte de l'époque. En ce temps-là, nous n'avions pas de charte des droits et libertés, avec les divers recours auxquels elle donne lieu. On pourrait même faire valoir aujourd'hui que les mesures prises en 1942 étaient dans une certaine mesure légitimes, du moins en ce qui concerne la garde préventive, pour les personnes qui vivaient sur la côte ouest, étant donné l'antipathie et les réactions qui auraient été provoquées si le gouvernement n'avait rien fait. Il est très difficile de prévoir l'avenir.

Pouvez-vous imaginer les circonstances dans lesquelles la garde préventive serait une mesure raisonnable, à condition que les personnes visées puissent compter sur la pleine protection des tribunaux et avoir accès à des recours, des dédommagements et tout le reste?

Mme Chyczij: Franchement, je n'ai jamais entendu justifier la garde préventive en prenant l'exemple d'un internement des Niseis. À mon avis, il serait plus réaliste d'utiliser les termes de xénophobie et de panique en temps de guerre, comme je l'ai déjà fait, pour décrire cette période de notre histoire. J'aurais bien du mal à croire que ce dont on se souciait, c'était d'assurer la protection des Japonais eux-mêmes. Je crois que ce qui a surtout joué, c'est qu'on considérait qu'ils constituaient une menace sur le plan de la sécurité interne.

Franchement, je préférerais être livré à mes propres moyens pour me défendre plutôt que d'être placé sous garde préventive. C'est en tout cas ainsi que je vois les choses. À mon avis, la garde préventive ou l'internement, pour quelque raison que ce soit, devrait être exclu, lorsqu'il s'agit de civils.

En ce qui concerne les remarques que vous avez faites au sujet de la protection offerte par la Charte, je crois en avoir déjà parlé. Ce qui m'inquiète au premier chef c'est que l'article 33 prévoit un retrait temporaire des droits de la personne et des libertés civiles fondamentales pour une période pouvant aller jusqu'à cinq ans. D'autre part, il faut pouvoir démontrer que les mesures prises étaient justifiées dans une société libre et démocratique, ce qui demeure discutable; la situation n'est pas clairement tranchée. Finalement, tout appel à la protection de la Charte exige une demande de la personne concernée.

C'est certainement là quelque chose qui pèse sur toutes nos lois et tous nos actes, mais il n'est pas inconcevable, en temps de guerre ou de crise, qu'à moins que des mesures telles que l'internement ne fasse l'objet d'une interdiction précise, les droits prévus par la Charte ne soient contournés ou provisoirement suspendus. Le particulier se trouverait alors réduit à demander réparation aux tribunaux, c'est-à-dire qu'il ne pourrait agir qu'après coup.

[*Text*]

Mr. Crofton: My difficulty is that you have a range of scenarios but the reality is that in time of war individual human rights are, to a degree, put on hold, however much we might want to argue against it, because people can be drafted to fight. Not everybody wants to go to war, thank you very much, but there are circumstances where the needs of the state are perceived to assume a greater importance than the rights of specific individuals, in certain categories, subject to certain protections. That is a situation where one can be drafted and told that he is going to be in the army whether he likes it or not, which in peacetime would be a huge infringement of one's civil rights. So I am not quarrelling with you; I am just saying that there are difficulties and it is not always easy to figure out how to word things when you have a Charter of Rights that provides protections, I think, in all circumstances.

The Chairman: Your time is on the point of elapsing. Have you a question that you want to put on the tail-end of that?

Ms Chyczij: If I might just respond, my concern here is specifically with the internment question, and what we are advocating is a specific prohibition. I recognize the difficulty in phrasing and in drafting legislation in such a way as to encompass all situations; however, a specific prohibition of something that has, in the past, been a significant problem and has caused abrogation of human rights and civil liberties would help.

The Chairman: Before we hear from Mr. Ferland, I would like to make the apology I have been forced to make at every meeting we have ever had. I apologize that we do not have a copy of this in French at this time. I can assure you again, and everybody, that we will certainly have it in both languages in the official minutes.

• 1150

M. Ferland: Je vous remercie, monsieur le président. De toute façon, je pourrai le voir dans le compte rendu de la réunion, parce que j'espère que ce mémoire fera partie intégrale de ce compte rendu. J'en aurai alors la traduction.

Lorsque vous dites «rendre obligatoires dans la loi les dispositions relatives à l'indemnisation, qui sont actuellement facultatives», il est dit à l'article 46(1):

> 46.(1) Sous réserve des règlements d'application de l'article 47, le ministre peut accorder une indemnité à quiconque subit des dommages corporels ou matériels entraînés par des actes posés, ou censés l'avoir été,

Je pense que l'article 46(1) répond, à tout le moins, à une de vos appréhensions. Est-ce que vous avez eu l'occasion de lire la proposition amendée du ministre?

[*Translation*]

M. Crofton: Le problème qui se pose s'est que vous avez toute une gamme de solutions possibles mais qu'en réalité, en temps de guerre, les droits de l'individu sont dans une certaine mesure, suspendus, quels que soient les arguments que nous pouvons invoquer pour prouver le contraire, car, après tout, les gens peuvent être appelés sous les drapeaux et envoyés au front. Et croyez-moi, tout le monde n'y tient pas, mais dans certaines circonstances, les besoins de l'État acquièrent une plus grande importance que les droits des individus, appartenant à certaines catégories, sous réserve de certaines protections. Dans une telle situation, vous pouvez être appelés et vous faire dire qu'on va vous mettre dans l'armée, que cela vous plaise ou non, alors qu'en temps de paix il s'agirait là d'une grave violation de vos droits civils. Je ne suis donc pas en désaccord avec vous; tout ce que je dis c'est qu'il y a des difficultés et qu'il n'est pas toujours facile de trouver une solution lorsque vous avez une Charte des droits qui accorde une protection dans toutes circonstances.

Le président: Le temps dont vous disposez est presque terminé. Auriez-vous une dernière question à poser?

Mme Chyczij: Si vous me permettez une réponse, je voudrais préciser que la question qui nous préoccupe, c'est celle de l'internement et que nous demandons que cette mesure soit supprimée. Je reconnais qu'il est difficile de rédiger un texte de loi qui couvre toutes les situations imaginables; il serait cependant bon d'interdire nommément quelque chose qui a posé de graves problèmes dans le passé et qui a donné lieu à l'abrogation des droits de la personne et des libertés civiles.

Le président: Avant de donner la parole à M. Ferland, je voudrais présenter les excuses que j'ai été contraint de faire à toutes nos réunions. Je vous prie donc de nous excuser de ne pas avoir encore de version française de ce document. Je puis assurer encore une fois à tout le monde que dans le procès-verbal officiel, il figurera dans les deux langues.

Mr. Ferland: Thank you, Mr. Chairman. In any case I shall find it in the minutes of the meeting in which, I trust, it will be included. Its translation will then be available.

When you say to make compensation compulsory in the act, while it is currently optional, clause 46(1) provides that:

> Subject to the regulations made under section 47, the Minister may award compensation to any person who suffers loss, injury or damage as a result of anything done or purported to be done,

I think that it answers at least one of your concerns. Have you had the opportunity to read the minister's amendment?

[*Texte*]

Ms Chyczij: Yes. At the time my submission was drafted, I did not have available the new amendments which were recently incorporated. I think I mentioned earlier it is my understanding now that the compensation provisions have been made mandatory.

M. Ferland: Je vais revenir au point qui vous semble le plus important, et qui est l'internement; cela semble vous créer une appréhension. Il y a aussi la recommandation 9, quand vous dites «que le gouvernement canadien promette formellement aux citoyens d'origine d'Europe de l'Est», dont les parents sont originaires, et ainsi de suite. . . Si on le faisait pour les gens d'Europe de l'Est, je pense qu'on devrait le faire pour tout le monde. Il faudrait être équitable pour tous les gens de la planète qui décident de choisir le Canada pour y résider et y vivre. Je pense qu'on devrait promettre la même chose à tous. Mais ne croyez-vous pas que la Charte canadienne des droits et libertés garantit à toute personne qui choisit la nationalité canadienne d'avoir la même sécurité que toute personne née ici même au Canada?

Ms Chyczij: I would respond in this way. I believe I dealt with this issue in response to an earlier question. In the absence of a specific prohibition, it is conceivable. There is room under the legislation, as it is now drafted, for the provision of internment operations.

It is not so much the concern that we be afforded the protection of rights due to all Canadian citizens. We are confident that we do have that protection, but the paranoia and the fear, which might be evoked by the duality of the citizenship, would be problematic.

• 1155

I suppose it is the flip side of the same coin. If there is no specific provision for prohibition of internment, then the possibility always exists and the problem of dual citizenship remains. If internment is prohibited, then we do not have the problem of dual citizenship, or the concern over dual citizenship.

M. Ferland: Vous sembliez avoir des problèmes avec l'article 33 de la Charte. Mais compte tenu de ce que je viens de lire dans l'article 46, ne croyez-vous pas que l'article 46 du projet de loi C-77 vient renforcir, jusqu'à un certain point, l'article 33 de la Charte canadienne des droits et libertés?

Ms Chyczij: I am sorry. Clause 46 was the one dealing with compensation. I do not have a copy of the bill here.

Insofar as compensation, yes, but compensation is always after the fact. What I am concerned with here is a preventive measure.

M. Ferland: Mais il y a quand même plusieurs pays—et j'en connais au moins deux à part l'URSS—il y a la France aussi, l'Australie également, je crois, qui accordent la double citoyenneté. Je n'ai pas la liste de tous les pays, mais il y a de nombreux pays à travers le monde qui

[*Traduction*]

Mme Chyczij: Oui. Au moment où j'ai rédigé mon mémoire, je ne disposais pas des amendements qui ont récemment été incorporés. Je crois avoir déjà dit qu'à mon avis, les dispositions relatives à l'indemnisation ont été rendues obligatoires.

Mr. Ferland: Let us return to what seems to be the most important point for you, internment; you seem to be really concerned by it. Also in your recommendation 9, you write "that the Canadian government formally promises citizens of eastern european origin", whose parents originate from that part of the world, etc. . . If one made this kind of undertaking, I think one would have to do it for everybody. We would have to treat equally all the people of this earth who decide to come and live in Canada. I think the same promise should be made to everybody. But do you not think that the Canadian Charter of Rights and Freedoms guarantees all those that choose Canadian citizenship the same degree of safety as those who were born in Canada?

Mme Chyczij: Voici ce que je vous répondrais: je crois avoir traité cette question en réponse à une question antérieure. En l'absence d'une interdiction précise, c'est tout à fait concevable. Telle que la loi existe actuellement, elle autorise des mesures d'internement.

Il ne s'agit pas tellement d'être assuré de jouir de la protection des droits accordés à tous les citoyens canadiens. Nous ne doutons pas un seul instant de cette protection, mais la paranoia et la crainte que pourrait provoquer le fait que nous avons double nationalité pourrait poser un problème.

Je suppose que c'est là le revers de la médaille. S'il n'existe pas de dispositions précises concernant l'interdiction de l'internement, cette possibilité existera toujours et le problème de la double nationalité demeurera. Si l'internement est interdit, le problème de la double nationalité disparaît, ainsi que les préoccupations à ce sujet.

Mr. Ferland: Section 33 of the Charter seemed to cause you a problem. But considering the excerpt of clause 46 that I just read, do you not think that clause 46 of Bill C-77 strengthens, up to a point, section 33 of the Canadian Charter of Rights and Freedoms?

Mme Chyszij: Je regrette, l'article 46 était celui qui avait trait au dédommagement. Je n'ai pas d'exemplaire du projet de loi devant moi.

En ce qui concerne les dédommagements, certainement, mais ceux-ci sont toujours accordés après coup. Ce qui m'intéresse, ce sont les mesures préventives.

Mr. Ferland: But there are several countries. . . I know at least two of them, apart from the USSR. . . France and Australia, I believe, that grant dual citizenship. I do not have the whole list but there are many countries that grant dual citizenship. I think that might create some

[*Text*]

accordent la double citoyenneté. Je pense que cela pourrait créer des problèmes. Et la difficulté que l'on a en tant que législateurs, c'est d'essayer de créer une loi que l'on ne peut pas changer à toutes les années, mais qui a une certaine souplesse.

Bien sûr, cela peut ouvrir la porte à certaines appréhensions, comme vous en avez et que je comprends très, très bien; mais par contre, compte tenu que cette loi-là devra être déposée devant le Parlement, pour être entérinée par le Parlement, donc par les élus du pays, et qu'il y aura un comité de parlementaires qui pourra étudier et analyser les règlements, est-ce que vous ne croyez pas qu'à ce moment-là on répond à une bonne partie de vos appréhensions?

Ms Chyczij: I am perhaps not sufficiently familiar with the process of a parliamentary review committee, and I do not know whether such hearings are public or not. I assume they are closed.

My concern is for as much openness as possible in the process. Many Canadians did not know of the emergency planning order. Most Canadians did not know that there was provision for internment operations in Canada. Most did not know that the Japanese Canadians had been interned or that Ukrainian Canadians had been. History tends to recede. My concern is that, by bringing this to the fore at the present, if in any way the wrongs of the past can be prevented, it should be done. I cannot see how that will be so in a closed-door process.

The Chairman: Before I thank our witness I would like to have a motion moved that the main brief submitted by the Ukrainian Canadian Committee be printed as an appendix to this day's *Minutes of Proceedings and Evidence*.

Mr. Bradley: In both official languages.

Mr. Ferland: I so move.

Motion agreed to.

The Chairman: I would like to thank you very much for your presentation. We have learned a lot this morning and certainly this committee is going to take your remarks and your brief very much into consideration.

Ms Chyczij: Thank you very much.

The Chairman: I would now like to call Professor Peter Rosenthal to come to the table, please. Welcome to the committee, Professor Rosenthal.

• 1200

Professor Peter Rosenthal (University of Toronto): Thank you very much.

The Chairman: We are looking forward to hearing what you have to say on this important subject on this bill. Do you have a prepared opening statement?

[*Translation*]

problems. And as legislators, our problem is to try to draft legislation that cannot be amended every year but that retains a certain flexibility.

Of course, this can justify certain concerns like yours, and they are very understandable. However, since this legislation will have to be tabled in Parliament and passed by Parliament, and therefore by the elected representatives of our country, and since a Parliamentary committee will study and analyze the rules and regulations, do you not feel that it will answer a good part of your concerns?

Mme Chyczij: Je ne connais peut-être pas suffisamment bien le fonctionnement d'un comité d'examen parlementaire, et je ne sais pas si les audiences sont publiques ou pas. Je suppose que tout se passe à huis clos.

Ce que je voudrais, c'est que le processus soit rendu aussi public que possible. Beaucoup de Canadiens ignoraient l'existence de l'ordonnance concernant le plan d'urgence. La plupart d'entre eux ne savaient pas qu'il y avait des dispositions concernant l'internement au Canada. La plupart d'entre eux ne savaient pas que les Canadiens d'origine japonaise avaient été internés ou que des Canadiens d'origine ukrainienne l'avaient également été. Les événements de l'histoire ont tendance à s'effacer. Ce que je voudrais c'est qu'en rendant cela public, les erreurs du passé puissent être évitées dans toute la mesure du possible. Je ne vois pas comment cela pourrait se faire si tout se passe à huis clos.

Le président: Avant de remercier notre témoin je voudrais faire adopter une motion pour que le mémoire principal soumis par le Ukrainian Canadian Committee soit publié en annexe aux *Procès-verbaux et témoignages*.

M. Bradley: Dans les deux langues officielles.

M. Ferland: J'en fais la proposition.

Motion adoptée.

Le président: Je tiens à vous remercier très sincèrement de votre exposé. Nous avons beaucoup appris ce matin et je suis certain que ce comité fera le plus grand cas de vos remarques et de votre mémoire.

Mme Chyczij: Merci beaucoup.

Le président: J'invite maintenant le professeur Peter Rosenthal à se présenter. Soyez le bienvenu à ce comité, professeur Rosenthal.

M. Peter Rosenthal (professeur, Université de Toronto): Merci beaucoup.

Le président: Nous avons hâte d'entendre ce que vous avez à nous dire sur ce projet de loi important. Avez-vous préparé un exposé?

[*Texte*]

Prof. Rosenthal: Yes, sir, I do. I have also made a submission to the committee, which I believe has been distributed to your members.

The Chairman: Yes, we have it. Please go ahead.

Prof. Rosenthal: My oral submissions will in part be a paraphrase of the written submissions. I would like to begin by suggesting that it is very important in viewing this bill to view it in the context of the history of Canada, which includes the fact, in my submission, that we have never had a crisis that we could not handle with the ordinary laws and with the War Measures Act. On the other hand, we have had many situations in which civil liberties of Canadians have been suppressed under emergency or other powers, as was being discussed by the previous witness, and as you are well aware.

I would suggest the prime concern of this committee in dealing with this bill should be based on that historical fact—the question of civil liberties in Canada. In fact, much of the discussion concerning this bill has been about that. Of course this recent discussion about the October Crisis and the question of whether or not that was justified under the War Measures Act I think should be our prime concern.

Now, sometimes in responding to scenarios that people have said could be followed under this act—scenarios that would allow severe encroachment of civil liberties under circumstances that are not so severe—the response has been surely we do not intend to use this act in any such way. Well I would respectfully suggest that your intentions, as honourable and good as they may be, will be irrelevant 50 years from now or 75 years from now, when somebody invokes a declaration under this act.

The framers of the War Measures Act were not thinking of the October Crisis. We do not know what their intentions would have been vis-à-vis the October Crisis; we have not even asked that question. So I think it is very important that the wording of the bill be such as to make sure that there will not be encroachment of civil liberties, except in the most extraordinary circumstances. That should be the idea behind this bill—the most extraordinary circumstances.

The War Measures Act has been invoked three times in our history. Many persons feel that one of those times it should not have been invoked. Now, if the bill in the present form is passed, how many emergency declarations are we going to have in the next 50 years? I think our concern should be not to have emergency declarations except for in extraordinary circumstances. Otherwise, in all but a very few circumstances our ordinary laws are adequate to handle the difficulties.

Some concerns about the breadth of the possibility of declaring emergencies have been met by Defense Minister

[*Traduction*]

M. Rosenthal: Oui, monsieur. J'ai également préparé, à l'intention des membres du comité, un mémoire qui leur a été distribué.

Le président: Oui, nous l'avons. Je vous en prie.

M. Rosenthal: Dans mon exposé, je vais en partie paraphraser mon mémoire. J'aimerais d'abord vous suggérer qu'il est essentiel de considérer ce projet de loi dans l'optique de l'histoire du Canada, c'est-à-dire notamment du fait, et j'en parle dans mon mémoire, que nous n'avons jamais eu de crises au Canada auxquelles nous ne pouvions faire face en invoquant nos lois ordinaires et la Loi sur les mesures de guerre. Par ailleurs, il est souvent arrivé que nous ayons supprimé en invoquant des pouvoirs d'urgence ou autres les libertés civiles des Canadiens, comme le disait le témoin précédent et comme vous le savez tous.

Je dirais que dans l'examen de ce projet de loi, votre comité doit se préoccuper, premièrement et avant tout, de ce fait historique—la question des libertés civiles au Canada. En fait, nombre de discussions entourant ce projet de loi ont justement porté sur cet aspect. Évidemment nous devons d'abord nous préoccuper, à la lumière des récentes révélations sur la crise d'octobre, de savoir si c'est à tort ou à raison qu'on avait invoqué la Loi sur les mesures de guerre.

Il est à noter que dans leur réaction à des scénarios que ce projet de loi suppose, scénarios qui prévoient de graves restrictions aux libertés civiles dans des circonstances qui ne sont pas vraiment graves—nombreux sont ceux qui ont dit que ce n'était certainement pas l'intention d'utiliser ce projet de loi de cette manière. J'aimerais respectueusement vous faire remarquer que quelles que soient vos intentions, aussi honorables et louables soient-elles, dans 50 ou 75 ans, cela n'aura rien à voir lorsque quelqu'un proclamera l'état d'urgence en vertu de cette loi.

Les rédacteurs de la Loi sur les mesures de guerre ne songeaient pas à la crise d'octobre. Nous ne savons pas ce qu'ils auraient voulu faire lors de la crise d'octobre; nous n'avons même pas poser la question. Il est donc essentiel, à mon avis, que le projet de loi soit rédigé de façon à empêcher toute atteinte aux libertés civiles, sauf dans les circonstances les plus extraordinaires. Voilà quelle devrait être l'idée sous-jacente à ce projet de loi—les circonstances les plus extraordinaires.

La Loi sur les mesures de guerre a été invoquée à trois reprises dans notre histoire. Nombreux sont ceux qui estiment qu'elle n'aurait pas dû être invoquée dans un de ces cas. Or si vous adoptez le projet de loi dans son libellé actuel, combien verrons-nous de déclarations d'état d'urgence au cours des 50 prochaines années? Nous devons nous assurer que de telles déclarations d'urgence ne sont proclamées que dans les circonstances les plus extraordinaires. En effet, sauf dans de très rares cas, nos lois sont adéquates quelles que soient les difficultés.

Les modifications que le ministre de la Défense, M. Beatty, a présentées à ce comité le 23 février répondent à

[*Text*]

Beatty's amendments submitted to this committee on February 23. In my view, the most important of those were the amendments that made it clear that a public welfare emergency could not be used in any way to settle strikes. I think that was a very important change to this bill, and I welcome it as I hope you do.

On the other hand, I think the bill is still very wide. Now, there was one attempt to meet some concerns in the definition of "national emergency". You will recall that in the amendments of February 23 the definition of "national emergency" is switched from the preamble to the body of the bill, and also it has added to the definitions of "war emergency" and "international emergency" the phrase "so serious as to be a national emergency". Presumably this was done with the intent of eliminating the possibilities of making such declarations, but I would point out that the wording of the definition of "national emergency" does not really constitute any limitation, and I would respectfully suggest that at least some minor change must be made in that wording.

• 1205

The way the word "or" is used in that definition, it could easily be that there is a situation that does not imperil the well-being of Canada at all, but simply is an urgent and critical situation of such a nature as to exceed the authority of a province to deal with it. Well, any situation that might be considered to be a war emergency or an international emergency would automatically exceed the authority of a province to deal with it. So that is no restriction whatsoever.

That leads to my first recommendation, which is at the bottom of page 3 of the brief I submitted to you. It is that clause 3 of the amended Bill C-77 be further amended to read:

> For the purposes of this Act, a national emergency is an urgent and critical situation of a temporary nature that imperils the well-being of Canada and is of such proportions or nature as to exceed the capacity or authority of a province to deal with it.

I know other witnesses appearing in front of this committee have suggested various other wordings to be added to the definition of "emergency" in order to tighten it up. What I have suggested is a relatively small change from the existing wording, but at least it would preclude the very broad situation I described.

In addition, I would discuss the definition of "public order emergency". Many people have felt this is a very broad definition. Defence Minister Beatty has indicated that of course the definition will change as the definition in the CSIS Act changes. In this bill the definition depends on the definition in the CSIS Act.

[*Translation*]

certaines préoccupations quant à la possibilité d'invoquer à tort l'état d'urgence. À mon avis, les modifications les plus importantes sont celles qui précisent clairement qu'il ne saurait être question de proclamer l'état d'urgence pour essayer de régler une grève. Je suis des plus heureux et j'espère que vous l'êtes de ce que j'estime une modification très importante à ce projet de loi.

Par ailleurs, le projet de loi a toujours une portée très vaste. On a essayé d'apaiser certaines craintes en ce qui concerne la définition d'une «urgence nationale». Vous vous rappellerez que dans les modifications du 23 février, la définition d'une «urgence nationale» passe du préambule au corps du projet de loi et que l'on donne également une définition plus étendue d'«état de guerre» et «état de crise internationale» puisqu'on ajoute «suffisante pour être considérée une urgence nationale». On peut supposer que c'est parce que l'on souhaite éliminer la possibilité de proclamer de telles déclarations, mais je tiens à souligner que le libellé de la définition d'une «urgence nationale» ne comporte aucune limite et je vous suggère bien humblement d'apporter au moins de légères modifications à ce libellé.

Le mot «ou» est utilisé dans cette définition de telle sorte qu'il pourrait aisément s'agir d'une situation qui ne met nullement en péril la prospérité du Canada; il peut simplement s'agir d'une situation urgente et critique qui n'est pas du ressort d'une province. Toute situation considérée comme état de guerre ou crise internationale ne relèverait automatiquement plus de la compétence d'une province de sorte que cela ne constituerait nullement une restriction.

Ceci m'amène à ma première recommandation qui se trouve au bas de la page 3 du mémoire que je vous ai présenté. Je propose d'apporter un amendement supplémentaire à l'article 3 du projet de loi C-77 tel qu'amendé:

> Aux fins de la présente loi, une crise nationale est une situation critique et urgente qui met temporairement en péril la prospérité du Canada et dont la nature ou les proportions sont telles qu'elles dépassent la capacité d'intervention ou l'autorité d'une province.

D'autres témoins, je ne l'ignore pas, ont proposé de compléter de plusieurs autres façons la définition de «crise» afin de la préciser. C'est une modification mineure que je propose ici, mais elle permettrait tout au moins d'éviter la situation très générale que je décrivais.

J'aimerais également discuter de la définition d'«état d'urgence», définition qui a paru trop générale à beaucoup de gens. M. Perrin Beatty, ministre de la Défense, a fait savoir que la définition serait, bien entendu, modifiée parallèlement à la définition dans la Loi sur le Service du renseignement de sécurité. Les deux définitions sont liées.

[*Texte*]

I would respectfully suggest that whatever opinion one has of the definition in the CSIS Act for the purposes of the CSIS Act, it is a quite different matter for the purposes of an emergencies act. For the purposes of an emergencies act, we are talking about the use of extraordinary powers to suspend the civil liberties of all Canadians. For the purposes of the CSIS Act, we are talking about the possibility of an investigation of an individual. What might be justified as a basis for investigating an individual might not be justified as a basis for suspending all our civil liberties across Canada. So I would suggest that whatever one's feelings about how broad the definition should be, it is certainly not appropriate to make it depend on the CSIS Act, because of the different intents of those two acts.

In any case, I cannot myself think of a situation when an invocation of a public order emergency would be justifiable. We do have very strong criminal powers in the Criminal Code. We have powers about unlawful assemblies and riots and so on. These are themselves extraordinary powers within the Criminal Code.

If there is imminent armed conflict, then there is a possiblity of declaring a war emergency. I recognize, as I suppose everybody who has appeared before you recognizes, that in the case of imminent war or actual war, of course there might be a justifiable situation where an emergency declaration would go into effect and all the powers that are envisioned by this bill would come into play. However, in other situations it is not so clear, because not only do we have the very strong legislation in the Criminal Code to deal with matters, we also have the possibility of Parliament enacting emergency declarations, as it has done in many situations, within a day or two. Why do we want to add on top of that this extraordinary power for the Governor in Council to declare an emergency and put into effect such strong measures before consulting Parliament?

• 1210

Therefore, I recommend Bill C-77 be amended to remove Part II. In my view, there is no justification for including Part II, and it might well be the case 50 years from now that a Prime Minister who does not have the lofty intentions you have would use that section of the bill in order to really destroy civil liberties in this country.

I have similar concerns about the definition of international emergency. It is a very vague definition, in my submission. It talks of acts of intimidation against any of our allies. Has there been a moment in our history when there has not been some act of intimidation against one of our allies going on? Is not much of what is called diplomacy really an act of intimidation? Again, I would remind you that the phrase "so serious as to be a national emergency" is really no limitation, because provinces

[*Traduction*]

Je voudrais faire remarquer, en toute déférence, que quelle que soit l'opinion que l'on ait de la définition de l'ordre public dans la Loi sur le service du renseignement de sécurité, définition donnée dans le cadre de cette loi, la question se pose tout autrement quand il s'agit d'une loi sur les mesures extraordinaires de sécurité en situation de crise nationale. Dans ce dernier cas, il est question d'appliquer des pouvoirs extraordinaires pour suspendre les libertés civiles de tous les Canadiens. Dans le cas de la Loi sur le SCRS, il s'agit de la possibilité de mener une enquête sur une personne. Ce qui peut être justifié pour enquêter sur une personne n'est pas nécessairement justifié pour suspendre toutes les libertés civiles dans le pays tout entier. Quelle que soit donc votre opinion sur la généralité d'une définition, il ne convient certainement pas de la rendre tributaire de la Loi sur le SCRS, l'objectif de ces deux lois n'étant pas le même.

Quoi qu'il en soit, je ne puis imaginer de situation où il serait justifiable d'invoquer un état d'urgence. Le Code pénal nous donne de très vastes pouvoirs en matière de répression d'émeutes, de réunions illégales, etc. Ce sont des pouvoirs extraordinaires que nous donne là le Code pénal.

En cas d'imminence d'un conflit armé, il est possible de déclarer un état de guerre. Je reconnais, à l'instar, je pense, de tous ceux qui ont comparu devant vous, qu'en cas de guerre imminente ou réelle, une situation pourrait se présenter où une déclaration de crise nationale pourrait être justifiée et tous les pouvoirs envisagés dans ce projet de loi pourraient être exercés. Ce n'est toutefois pas aussi clair dans d'autres situations, non seulement parce que nous avons les pouvoirs très vastes que nous donne le Code criminel pour traiter de crises de ce genre, mais également parce que le Parlement est habilité, dans un délai de un ou de deux jours, à promulguer une déclaration d'urgence, comme il l'a fait en maintes situations. Pourquoi ajouter alors encore aux pouvoirs extraordinaires du gouverneur en conseil de déclarer une situation de crise et d'appliquer des mesures aussi vigoureuses avant de consulter le Parlement?

Je propose donc de supprimer la Partie II du projet de loi C-77. Je ne vois rien qui justifie son inclusion dans le projet de loi et il est fort possible que d'ici 50 ans, un premier ministre qui ne serait pas animé des mêmes nobles intentions que vous invoquerait cet article du projet de loi pour mettre fin aux libertés civiles de ce pays.

La définition de l'état de crise internationale m'inspire les mêmes inquiétudes, car elle est trop vague, comme je le dis dans mon mémoire. Il y est question d'actes d'intimidation contre l'un ou l'autre de nos alliés. À quelle époque de notre histoire n'y a-t-il pas eu des actes d'intimidation contre l'un de nos alliés? La diplomatie n'est-elle pas, en réalité, une forme d'intimidation? Encore une fois, je voudrais vous rappeler que le membre de phrase «d'une gravité telle qu'elle constitue une

[*Text*]

would not have authority to deal with such situations anyway. It could be interpreted as being employable simply because the provinces do not have authority to deal with such situations.

A serious international emergency would presumably be a situation where we might have imminent armed conflict. If we have imminent armed conflict, then of course a war emergency could be declared. Why should we, in a situation short of that, have such a vaguely defined possibility of an international emergency?

On the question of war emergencies themselves, I would suggest this bill is indeed an improvement over the War Measures Act. I think much of the positive response to this bill is based on that fact. If that were the only part of this bill, in my view it would be a very good bill from that point of view. But even in the case of war emergency, I would suggest there should be at least a slight further narrowing of the situation.

Defence Minister Beatty did narrow the definition somewhat in his amendments. You will recall the previous version of the bill had some phrase about an armed conflict involving any country where any of our interests or any of our allies' interests were involved, which is obviously a very, very broad situation. There is not a moment in history where that situation does not apply.

Fortunately, the amendments introduced on February 23 leave out that phrase. But I would still suggest there should be a slight further tightening. Why should an armed conflict involving one of our allies lead to the possibility of a war emergency if there is no possibility we will be involved? For example, when the United States invaded Granda, should there have been the possibility we would have a war emergency here? There would be no justification for that whatsoever. But the wording of the bill makes it clear it would be possible under the bill, because one of our allies was involved in an armed conflict.

The Chairman: I thought for a minute you were going to say intimidated.

Prof. Rosenthal: And was intimidating as well, but the intimidating would be enough for Part III of the bill. I am suggesting even for Part IV of the bill, it would come under that definition. Of course, if one of our allies is involved in an armed conflict and it threatens Canada, then we would be in a situation of imminent armed conflict and it would be appropriate to invoke emergency measures, if necessary, to deal with the situation.

So I would therefore suggest the definiton of war emergency be further amended to leave out the phrase "or our allies". If our allies are involved in something that threatens us, then an emergency declaration might be reasonable. Otherwise, it would not be. My fourth recommendation, listed on page 6 of my brief, is that the

[*Translation*]

situation de crise nationale» ne constitue pas, en fait, une limitation parce que les provinces, de toute façon, n'auraient pas la compétence nécessaire pour connaître de telles situations. Cette situation pourrait donc être invoquée simplement parce que les provinces n'ont pas la compétence requise.

Un état de crise internationale grave serait déclaré, selon toute vraisemblance, en cas d'imminence d'un conflit armé. Dans ce cas, bien entendu, on déclarerait l'état de crise international. À l'exception d'un cas pareil, pourquoi donner une définition aussi floue à état de crise international?

En ce qui concerne les mesures de guerre, ce projet de loi constitue effectivement une amélioration par rapport à la Loi sur les mesures de guerre et l'accueil favorable réservé à ce projet de loi s'explique en grande partie par ce fait. Si le projet de loi ne portait que là-dessus, il serait excellent de ce point de vue. Mais même dans une situation de guerre, la définition devrait être légèrement plus précise.

Dans ses amendements, M. Beatty, ministre de la Défense, a quelque peu réservé la définition. En effet, dans la version précédente du projet de loi, il y avait une phrase où il était question d'un conflit armé avec un pays quelconque où l'un ou l'autre de nos intérêts ou de ceux de nos alliés était en jeu, situation qui, de toute évidence, s'applique à un très grand nombre de cas. Il n'est pas un moment de notre histoire où une telle situation n'a pas existé.

Fort heureusement, les amendements introduits le 23 février omettent cette phrase, mais je voudrais néanmoins proposer de préciser encore davantage la définition. Pourquoi un conflit armé dont l'un de nos alliés serait un des protagonistes devrait-il déboucher sur la possibilité de mesures de guerre si nous n'avons aucune chance d'être impliqués dans ce conflit? Ainsi, lors de l'invasion de la Grenade par les États-Unis, aurions-nous dû déclarer une situation de guerre? Il n'existait aucune justification à cela mais le projet de loi tel que libellé ouvre cette possibilité, parce que l'un de nos alliés participait à un conflit armé.

Le président: Pendant un instant j'ai cru que vous alliez parler d'intimidation.

M. Rosenthal: Il y avait de cela, mais la Partie III du projet de loi suffirait à cela. Je pense que même la Partie IV relèverait de cette définition. Bien entendu, si l'un de nos alliés participe à un conflit armé qui menace le Canada, nous nous trouverions dans une situation de conflit armé imminent et des mesures d'urgence s'imposeraient, si besoin est, pour faire face à cette situation.

Je propose donc d'apporter un nouvel amendement à la définition de «état de guerre» en omettant le membre de phrase «ou un de ses alliés». Si nos alliés participent à une action qui nous menace, une déclaration d'urgence peut paraître appropriée, mais autrement elle ne l'est pas. Ma quatrième recommandation, qui figure à la page 6 de

[*Texte*]

words "or any of its allies" be deleted from the amended clause 35 of Bill C-77.

My main concerns have been about the breadth of this bill, as I have indicated. There is a more specific concern I would mention. The punitive clauses of this bill are the same for all the different kinds of emergencies, and I would submit that the punitive clauses are in violation of the Charter of Rights and Freedoms in that they allow the imposition of a five-year term of imprisonment based on a summary conviction, without the right to a jury trial. Paragraph 11.(f) of the Charter says that everyone who is charged with an offence for which the possible punishment is five years or more in jail has the right to a jury trial.

• 1215

The punitive clauses of this bill were taken almost verbatim from the War Measures Act, which was a pre-Charter act, and I would gather that is why they are in there in that form. However, I would certainly suggest that it be modified. That is recommendation 5, wherein I suggest the possibility of separating the penalties into summary conviction penalties and indictable penalties, which is the standard form used in the Criminal Code in dealing with such matters.

That raises the question of whether the Charter would not be sufficient protection. If this does contravene the Charter, is not the Charter sufficient protection? Some of the questioning of the previous witness this morning by several members indicated a reliance on the Charter as protection here. However, I would urge you to not give up your concern about civil liberties in this bill by relying on the Charter, because if a person's civil liberties are infringed by this bill, he goes through a long court process and three or four or five years later is able to get a declaration that his rights were infringed, he has still suffered enormously. I would suggest that it is very important for you to make this bill as tight as it can be, as far as it concerns protecting people's civil liberties, and not rely on the possibility of Charter actions many years later by people whose rights have been infringed.

I do think the bill as it stands would as a whole infringe the Charter in its breadth, because of its breadth, since emergencies can be declared, as I have indicated, when there is not a real emergency in any order or use of the word. There are broad definitions in this bill. As you know, the first section of the Charters of Rights and Freedoms says that our rights may be infringed only if it is reasonably justified in a free and democratic society, and that justification must be demonstrably justified.

[*Traduction*]

mon mémoire, est donc de supprimer les mots «ou un de ses alliés» de l'article 35 du projet de loi C-77 tel qu'amendé.

Comme je l'ai dit, je m'inquiète surtout du caractère trop général de ce projet de loi, mais il y a encore une autre question qui me préoccupe. Les articles portant sanctions sont les mêmes pour les différentes catégories d'urgence et constituent, à mon avis, une transgression de la Charte des droits et libertés, en ce sens qu'elles autorisent à infliger, sur déclaration sommaire de culpabilité, une peine d'emprisonnement de cinq ans sans qu'il y ait un procès avec jury. Or il est dit à l'alinéa 11.f) de la Charte que tout inculpé a le droit, sauf s'il s'agit d'une infraction relevant de la justice militaire, de bénéficier d'un procès avec jury lorsque la peine maximale prévue pour l'infraction dont il est accusé est un emprisonnement de cinq ans ou plus.

Les sanctions prévues dans ce projet de loi ont été reprises presque mot pour mot de la Loi sur les mesures de guerre, antérieure à la Charte, et c'est probablement pourquoi elles s'y trouvent sous cette forme. Mais je propose certainement de les modifier. C'est ma recommandation 5, dans laquelle je propose de séparer infractions punissables selon la procédure sommaire et actes criminels, distinction adoptée dans le Code criminel pour ce genre d'infractions.

On peut alors se demander si la Charte ne constituerait pas une protection suffisante. Si cet article déroge à la Charte, cette dernière ne constitue-t-elle pas une protection suffisante? D'après certaines questions posées que plusieurs membres du Comité ont posées au témoin qui m'a précédé, la Charte est considérée comme une protection dans ce cas. Je voudrais toutefois vous exhorter à ne pas penser que la Charte est une protection suffisante des libertés civiles, car si les libertés civiles d'une personne sont transgressées par ce projet de loi, la victime devra porter l'affaire devant les tribunaux; trois, quatre, ou cinq ans plus tard, on déclarera bien que ses droits ont été violés, mais la victime n'en sera pas moins passée par une longue et dure épreuve. Il est donc essentiel de préciser dans toute la mesure du possible, dans le projet de loi, toutes les questions relatives à la protection des libertés civiles et de ne pas s'en remettre pour cela aux actions en justice fondées sur la Charte, intentées plusieurs années après par des gens dont les droits ont été violés.

Je pense que le projet de loi tout entier, dans sa forme actuelle, transgresse la Charte parce qu'il est trop général, puisque l'on peut déclarer une situation d'urgence, comme je l'ai indiqué, alors qu'il n'y en a pas vraiment une au sens de ce terme. Le projet de loi contient des définitions trop générales. Or il est dit, dans l'article premier, que la Charte canadienne des droits et libertés garantit les droits et libertés... qui ne peuvent être restreints que par une règle de droit dans des limites qui soient raisonnables et dont la justification puisse

[*Text*]

The breadth of this bill would, in my submission, make it very difficult to justify. There is a well-known case of Regina versus Oakes, to which I referred in the brief, which indicates that to be justified under that section of the Charter of Rights, an infringement of rights must be narrowly drawn, it must be tailored to the purpose of the bill. I would suggest that the breadth I have indicated as being possible under this bill means that it is not sufficiently tailored to that purpose.

I have not discussed public welfare emergencies, largely because of my own lack of knowledge about the situations that might give rise to them. However, even in that case, I would point out that there does not appear to be any case in our history where we have suffered from the lack of emergency powers to deal with anything. There have been emergency situations in the ordinary use of the word, but we have dealt with them.

I would conclude my submission, subject to any questions you may have, by reiterating my concern that you make this bill as narrow as possible to accomplish the objective of having emergency power in a truly, truly extraordinary situation and that you do not let your own good intentions mask the fact that there may be a government that does not have such good intentions 50 or 100 years down the road. We would not want to make it easy for this country to become a country that is ruled by emergency declarations and that surpasses our ordinary laws. We really cannot tell what the situation will be many years down the road.

I would respectfully hope that you would use your influence as members of this committee to tailor this bill to the absolute minimum, which in my view would be having a war emergencies under the Part IV and leaving out the other emergencies. This bill then would truly be a tightening up of the War Measures Act and would be an advance for Canadians.

• 1220

Thank you very much for your attention.

The Chairman: Thank you, Professor Rosenthal.

We are going to start off with Mr. Ferland, followed by Mr. Blackburn.

M. Ferland: Selon ma compréhension du projet de loi, et contrairement à la vôtre, pour une fois on a quelque chose qui définit les différents types d'urgence au Canada, ce que je pourrais appeler, moi, une urgence-alerte orange, une urgence-alerte verte, et une urgence-alerte rouge, un peu comme ça existe dans tous les processus en matière d'urgence.

La proclamation de cet état d'urgence-là doit être faite en conformité de l'article 23. Et l'article 23 dit clairement:

[*Translation*]

démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique.

Le caractère trop général de ce projet de loi rendrait cette justification très difficile, à mon avis. Dans l'affaire bien connue La Reine C. Oakes, dont il est question dans mon mémoire, une violation des droits, pour être justifiée dans le cadre de cet article de la Charte, doit être étroitement circonscrite, et ajustée à l'objectif du projet de loi. Les définitions du projet de loi ont, comme je l'ai dit, un caractère trop vague et ne sont pas suffisamment précisées à cette fin.

Si je n'ai pas abordé la question des sinistres, c'est surtout parce que je ne connais pas bien les situations dans lesquelles la question pourrait se poser. Même dans ce cas, toutefois, je voudrais vous signaler que nous n'avons jamais eu de cas, dans notre histoire, où nous avons été paralysés parce que les pouvoirs nous faisaient défaut. Il y a eu des situations d'urgence au sens ordinaire du terme mais nous avons su y faire face.

Je vais conclure mon exposé, sous réserve des questions que vous voudrez me poser, en vous demandant de nouveau de bien circonscrire les cas qui relèvent de cette loi pour que les mesures d'urgence ne puissent être prises que dans une situation tout à fait extraordinaire et que vos bonnes intentions vous empêchent d'envisager la possibilité que d'ici une cinquantaine ou une centaine d'années, il pourrait bien y avoir un gouvernement qui ne soit pas animé d'intentions aussi bonnes que les vôtres. Nous ne voulons pas lever tous les obstacles qui empêchent notre pays d'être gouverné par les déclarations d'urgence, qui évinceraient nos lois ordinaires. L'avenir est vraiment imprévisible.

J'espère de tout coeur que vous voudrez bien user de votre influence en tant que membres de ce Comité pour réduire ce projet de loi au strict minimum, à savoir la déclaration d'état de guerre de la Partie IV à l'exclusion des autres cas d'urgence. Le projet de loi fixerait donc des limites précises à la Loi sur les mesures de guerre et constituerait un progrès pour les Canadiens.

Je vous remercie d'avoir bien voulu m'écouter.

Le président: Merci, monsieur le professeur.

Nous allons d'abord donner la parole à M. Ferland, puis à M. Blackburn.

Mr. Ferland: As I understand the bill, and unlike you, this is the first time that we have in Canada a law defining the different kinds of emergencies, what I would call yellow, green and red alerts as with all emergency procedures.

The proclamation of such emergency measures has to be made in accordance with section 23, which states clearly:

[*Texte*]

. . . le gouverneur en conseil, avant de faire, de proroger ou de modifier une déclaration d'état d'urgence, consulte le lieutenant-gouverneur en conseil de chaque province touchée par l'état d'urgence.

Donc on dit clairement dans cette première Partie de la loi, que l'on doit consulter les provinces avant que le gouvernement canadien puisse déclencher une mesure d'urgence.

Pour l'état de crise internationale, encore là on doit consulter; et au niveau de l'état de guerre, bien sûr, on est rendu à une troisième phase d'état d'urgence.

Dans tous les cas—et si je m'en tiens à votre exposé, du moins, pour ce que j'en comprends—et jusqu'à un certain point, vous ne faites pas tellement confiance aux élus du pays parce que, enfin, toute mesure d'urgence devra être déposée au Parlement par le ministre, et ce dans un très bref délai pour être sanctionnée par la Chambre. Je pense que dans un pays démocratique comme le Canada, les parlementaires, les 282 présentement, ou les 295 après la prochaine élection, devront entériner la mesure d'urgence.

J'aimerais que vous essayiez de m'expliquer pourquoi vous tenez tant à ce que l'on l'on fasse sauter la Partie II, et la Partie III. En fait, on pourrait dire «mesures d'urgence» si je m'en tiens à votre déclaration, pour toute cause qui serait quasiment l'équivalent d'un acte de Dieu. Et un juriste me dirait: oui, mais définissez-moi *act of God*. C'est ce qu'on essaie de faire dans ce projet de loi-là.

Prof. Rosenthal: I apologize for my lack of French. It is not competent to speak to you in French. I am very apologetic about that.

M. Ferland: Pas de problème.

Prof. Rosenthal: You raise several points. You indicate that under various clauses of the bill it is necessary to consult the lieutenant-governor of the province involved. I would respectfully suggest that "consult" is not a very strong constraint. "Consult" means to discuss the matter, and if the guy does not like it that is too bad. This is not a serious constraint on any powers.

You also indicated that these declarations must be put before Parliament before being put into application. That is not correct. Perhaps it was a slip of the tongue or a slip of the translation. As you are aware, the purpose of this bill is to allow the Governor in Council to act before going to Parliament. We do not need a bill to allow Parliament to pass emergency legislation. From time to time, you pass emergency legislation dealing with various matters that come up. You could do that any time without this bill. The point of this bill is to allow the Governor in Council to act first and then go to Parliament.

[*Traduction*]

. . . before the Governor in Council issues, continues or amends a declaration of a public order emergency, the lieutenant governor in council of each province in which the effects of the emergency occur shall be consulted with respect to the proposed action.

So this first part of the Act clearly states that the provinces must be consulted before the Canadian government can invoke emergency powers.

In the case of an international emergency situation, consultation is also required and in a state of war, we have reached a third level emergency situation.

In all those situations—at least if I understand well your brief—and up to a certain point you do not rely so much on the elected representatives of the country because any emergency measure has to be submitted to Parliament by the Minister and within a very short time in order to be approved by the House. In a democracy like Canada, the members of Parliament, currently 282 and 295 after the next election, will have to approve the emergency measure.

Could you try and explain to me why you want so much Part II and III to be removed. According to you, one could invoke "emergency measures" in any case which would roughly be the equivalent of an act of God. A lawyer might say yes, but then you have to define what is an act of God, which is precisely what this bill tries to do.

M. Rosenthal: Excusez-moi de ne pouvoir m'exprimer en français, mais je n'en serai pas capable. J'en suis confus.

Mr. Ferland: No problem.

M. Rosenthal: Vous avez soulevé plusieurs questions. Vous disiez qu'aux termes de plusieurs articles du projet de loi, il est nécessaire de consulter le lieutenant-gouverneur de la province concernée. Permettez-moi de vous faire remarquer que la «consultation» n'est pas une contrainte très encombrante. «Consulter» signifie discuter d'une question et tant pis si l'on ne parvient pas à convaincre l'autre; ce n'est pas une limitation bien contraignante des pouvoirs.

Vous avez également dit que toute déclaration d'urgence doit être approuvée par le Parlement. Ce n'est pas exact; j'ai du mal m'exprimer ou la traduction a été mal faite. Le projet de loi vise, vous ne l'ignorez pas, à autoriser le gouverneur en conseil à intervenir avant de soumettre la question au Parlement. Nous n'avons pas besoin d'un projet de loi pour autoriser le Parlement à adopter une loi d'urgence et il arrive, de temps en temps, que le Parlement adopte des lois d'urgence portant sur différentes questions qui se présentent. C'est faisable en tout temps, sans qu'il soit besoin de ce projet de loi. L'objectif de ce projet de loi est de permettre au gouverneur en conseil d'agir d'abord puis de consulter le Parlement après coup.

[*Text*]

• 1225

It is indicated that it must be brought before Parliament within seven sitting days if Parliament is in session. I am not sure how often you sit. You can tell me how long it might be in real days if it is seven sitting days. Then it is indicated that it should be debated for three days in Parliament and then voted upon, but even if sitting days include weekends, there is certainly a minimum of 10 days of operation without Parliament having any say in the matter whatsoever. Ten days may seem like a short time; on the other hand, one can envisage scenarios where the actions would be so striking and strong under any of these emergency powers that it would be a very long 10 days.

I would therefore reiterate that if the elected representatives of this country wish to pass emergency legislation at any time they can do so, but the point of this bill is not to allow them to do that; it is to allow the Governor in Council to act without consulting Parliament.

I believe those were the two main points you mentioned, and those are my responses.

M. Ferland: Mais si je m'en tiens à ce que vous avez dit depuis le début, on devrait avoir un projet de loi qui n'aurait à peu près qu'un seul article, et qui dise que c'est une mesure d'urgence extrême ou, etc. . .

Mais pour le simple juriste ou peu importe la cour qui aurait à statuer ou même pour le Parlement, il faut au moins qu'on ait une compréhension de ce qu'on entend tous et de ce qu'on comprend tous dans le terme «urgence», ou le terme «crise», ou le terme «état de guerre». Et si on ne le définit pas quelque part, on va se retrouver dans une espèce de vide juridique, et dans une espèce de vide qui pourrait, comme vous le dites si bien, donner le pouvoir à un gouvernement de faire ce qu'il veut quand il le veut.

Or, ce projet de loi-là veut restreindre le pouvoir du gouvernement jusqu'à un certain point, et veut aussi protéger les individus en obligeant le ministre à payer des indemnités aux gens qui pourraient être lésés dans leurs droits ou qui croient être lésés dans leurs droits.

J'essaie de comprendre le sens de votre intervention, et j'en éprouve de la difficulté.

Prof. Rosenthal: I am sorry if I have not been clear. I do not suggest there should be only one clause in this bill, but I would suggest there should be only one kind of emergency in this bill.

I agree with you that the protections of compensation and some of the other improvements over the War Measures Act are important, but I also feel that adding the three other kinds of emergencies so broadens this bill and the possibility of emergency declarations that, on balance, it is a much greater threat than the War Measures Act is. I think that passing this bill as it now stands would lead to

[*Translation*]

Il est dit que la question doit être soumise au Parlement dans les sept jours de session s'il siège. J'ignore cependant avec quelle fréquence vous siégez. Peut-être pourriez-vous me dire à combien de jours civils correspondent sept jours de session. Ensuite, il est dit que la question doit faire l'objet des délibérations parlementaires pendant trois jours après quoi elle sera mise aux voix, mais même si l'on compte les fins de semaine, cela fait certainement un minimum de 10 jours pendant lesquels le Parlement n'a aucun droit de regard sur les mesures adoptées. Dix jours peuvent sembler peu de temps; cependant, on peut imaginer des circonstances où les initiatives prises en vertu de la Loi sur les mesures d'urgence seraient tellement radicales et draconiennes que 10 jours paraîtraient très longs.

Je répéterai donc si les élus de notre pays désirent adopter des lois d'exception, ils peuvent le faire, mais l'objectif du projet de loi dont nous sommes saisis empêche justement cela; il autorise le gouverneur en conseil à agir sans consulter le Parlement.

Je pense que ce sont là les deux principales questions que vous avez abordées, et c'est ce que j'en pense.

Mr. Ferland: If I go back to what you have said since the beginning, we should have a bill that would really have only one clause, which would say that in extremely urgent situations or, etc. . .

However, for the simple lawyer or any court which would have to deal with such a matter, or even for Parliament, there must at least be a common understanding of some sort of what an "emergency" or a "crisis" or a "state of War" are. If we do not define those terms somewhere, we will be in a sort of legal vacuum, which could, as you said it so rightly, give to a government the power to do as it pleases when it wants to.

Now, this bill seeks to restrict government powers up to a certain point, and also to protect individuals, by making it compulsory for the minister to compensate people whose rights would have been or might have been infringed.

I am trying to understand the reasons underlying your intervention, and I have some difficultly doing so.

M. Rosenthal: Je m'excuse de n'avoir pas été suffisamment clair. Je ne propose pas que ce projet de loi ne comporte qu'un article, mais à mon avis, il ne devrait porter que sur une sorte de situation d'urgence.

Je conviens avec vous que les mesures d'indemnisation et les autres améliorations apportées par rapport à la Loi sur les mesures de guerre sont importantes, mais j'estime aussi que les trois autres sortes d'urgence qui figurent dans le projet de loi l'élargissent tellement et accroissent tellement les possibilités d'y avoir recours, que dans l'ensemble, il constitue une menace plus grave de la Loi

[*Texte*]

much more emergency declaration rule in Canada than we have had, and that is something I do not think any of us really wants.

Now, I do think you have to have definitions in the bill, and on the compensation provisions I agree with you completely. But that could be accomplished by simply striking Parts I, II and III of this bill and leaving the other aspects—the compensation aspects and so on—and having a war emergency which, of the ones defined in this bill, in my view, is the only emergency that justifies suspending civil liberties without consulting Parliament.

So that is my submission. Now, I gather you do not agree with it, but I hope it is clear in any case. It is not to have only one clause so that jurists do not have any work to do. We can have the other clauses indicating the boundaries of the definition of emergency and indicating compensation and so on. But I am suggesting that only one kind of emergency should lead to such strong powers by the Governor in Council.

• 1230

Mr. Blackburn (Brant): I do not want to make light of the recommendations to strike Parts I and II from the bill, but if we did follow your advice, sir, then we would have this bill back in the House for third reading pretty fast, because that is really the guts of the bill. Particularly Part II, at least from my point of view, seems to be troubling but also extremely important.

There may be an aspect of Part II that you have overlooked. If this committee, and if Parliament in passing this bill, Bill C-77, puts in by amendment sufficient safeguards to civil liberties, human rights, then at least we have what one might call a brake in place, legislatively and constitutionally, to prevent a future government from bringing in a very Draconian emergency bill or order in council to deal in the heat and passion of an emergency that was totally unforeseen. If something did occur, 2 or 10 or 50 years down the road, without Part II, that forced the government to act very quickly and in haste bring in very Draconian legislation, then we would be worse off. At least with Part II, and perhaps an amended Part II to toughen up the safeguards of human rights and to narrow the definition of what an emergency is, we would be better off.

That would be my argument, although if I had my choice between being for human rights or being for hard-nosed legislation then I would choose, obviously, human rights. But what we are trying to find here is a reasonable balance, and it is difficult.

Prof. Rosenthal: Yes, I appreciate that; but based on what you just said, I would hope to convince you that Part II should not be in the bill. I gather your feeling is that, for example, during the October Crisis if Mr.

[*Traduction*]

sur les mesures de guerre. L'adoption du projet de loi tel quel rendrait beaucoup plus facile une déclaration de situation d'urgence au Canada qu'à l'heure actuelle, et je pense que personne d'entre nous ne le souhaite.

Je conviens que le projet de loi doit contenir des définitions, et par ailleurs, je suis tout à fait d'accord avec les dispositions relatives aux indemnisations. Toutefois, on pourrait les conserver tout en supprimant les parties I, II et III, ce qui laisserait l'état de guerre. À mon avis, c'est le seul état d'urgence qui justifie la suspension des libertés civiles sans l'intervention du Parlement.

C'est tout au moins mon idée là-dessus. Je vois que vous n'êtes pas d'accord avec moi, mais j'espère que la question est claire. Je ne cherche pas à limiter le contenu du projet de loi à un seul article afin de priver les juristes de travail. Les autres articles pourraient indiquer les limites des situations d'urgence, préciser les mesures d'indemnisation prévues et le reste. Cependant, à mon avis, il n'y a qu'une seule situation d'urgence qui justifie le recours à des pouvoirs aussi absolus de la part du gouverneur en conseil.

M. Blackburn (Brant): Sans vouloir prendre à la légère votre recommandation de supprimer les parties I et II du projet de loi, si nous suivions votre avis, alors le projet de loi serait très rapidement renvoyé à la Chambre pour troisième lecture, car c'est vraiment là l'essentiel du texte. Je songe en particulier à la partie II, qui suscite peut-être des réserves, mais est extrêmement importante.

À ce propos, vous avez peut-être négligé un aspect de cette partie. Si notre comité et le Parlement proposent des amendements susceptibles de protéger davantage les libertés du citoyen et les droits de la personne, alors nous disposerions d'un contrepoids législatif et constitutionnel qui empêcherait le gouvernement futur d'invoquer des pouvoirs d'urgence draconiens ou de gouverner par décrets en réaction excessive à une urgence imprévue. Si quelque chose se passait, dans deux, dix ou cinquante ans, qui forcerait le gouvernement à agir très rapidement et à invoquer une loi très radicale, sans la partie II, nous serions privés de moyens. Au moins avec cette partie II, peut-être une partie II amendée de manière à protéger les droits de la personne et à circonscrire ce qu'on entend par urgence, nous serions mieux protégés.

C'est mon avis sur la question, bien que j'admette que si l'on m'obligeait à choisir entre les droits de la personne et le recours à des lois très dures, alors je choisirais sans hésiter les droits de la personne. Cependant, nous cherchons ici à trouver le point d'équilibre, ce qui est très difficile.

M. Rosenthal: Oui, j'en suis conscient; après vous avoir entendu cependant, j'aimerais vous persuader de ne pas laisser la partie II dans le projet de loi. Je suppose que vous estimez que, si par exemple, pendant la crise

[*Text*]

Trudeau had invoked Part II of the bill then it would not have been so draconian as the rough equivalent of Part IV of the War Measures Act in the way he used that.

Mr. Blackburn (Brant): Well, if he could have invoked Part II of say Bill C-77, then there would have been some Charter rights involved there.

Prof. Rosenthal: Yes, right.

Mr. Blackburn (Brant): There would have been habeas corpus, that type of thing, which was lacking in the War Measures Act.

Prof. Rosenthal: Yes. So I agree with you that that would have been better in that situation. But I would point out to you that the kind of "evidence" that was produced at the time of an apprehended insurrection, of dynamite being stored in large quantities, and so on—the kind of evidence that we are now being told perhaps did not exist in the form that was implied at the time—would have justified the invocation of a war emergency under this bill, Part IV, because they would have argued that there is imminent armed conflict. Part IV of this bill does not say that armed conflict has to involve another country. It says "imminent armed conflict", and the kind of evidence that was alluded to at that time would, I would submit to you, have led Mr. Trudeau to declare that there was imminent armed conflict.

I agree with you that the kinds of powers that were exercised would not be exercisable under Part II of this legislation. On the other hand, my reading of that history—which is not expert, but I would just suggest that there is a possibility—is that the main thing Mr. Trudeau wanted to accomplish by that War Measures Act was the arrests that followed one hour after its declaration at 5 a.m., the arrests of close to 500 people. Those arrests would not be justified under any of the other parts of the bill, except for a war emergency. Therefore I would submit to you that had this bill been part of our legislation in 1970 as opposed to the War Measures Act, Mr. Trudeau would have declared a war emergency. He would have said that there was an imminent armed conflict in Quebec and he needed all the powers of a war emergency to deal with it, which, as you know, give totally unlimited powers, just as the War Measures Act does.

I would therefore urge you to reject the argument that because there is a lesser possibility of Part II it would not necessarily be invoked in such a situation.

One more word along those lines: if one invokes a war emergency, then one does not have to use more draconian powers than one wants to anyway. There is no necessity to use every possible power one has under one of these declarations. But I do submit that would have been the kind of emergency that was invoked in that era.

[*Translation*]

d'octobre, M. Trudeau avait eu à sa disposition la partie II du projet de loi, il n'aurait pas invoqué les pouvoirs absolus de la partie IV de la Loi sur les mesures de guerre.

M. Blackburn (Brant): Eh bien, s'il avait pu invoquer la partie II du projet de loi C-77, alors il aurait été question des droits prévus par la charte.

M. Rosenthal: Oui, c'est juste.

M. Blackburn (Brant): Il y aurait eu moyen d'invoquer l'habeas corpus, et ce genre de choses, ce qui n'était pas possible sous le régime de la Loi sur les mesures de guerre.

M. Rosenthal: Oui. Je conviens avec vous que ce projet de loi aurait été préférable dans pareille situation. Je vous rappellerai cependant que la «preuve» évoquée à l'époque de l'insurrection alléguée, à savoir qu'il existait de grandes quantités de dynamite cachées quelque part, etc., cette preuve dont on nous dit aujourd'hui qu'elle n'a peut-être pas existé, aurait tout de même justifié le recours à des mesures d'urgence en temps de guerre selon la partie IV, parce que les gens auraient fait valoir qu'il y avait imminence de conflit armé. La partie IV du projet de loi ne précise pas que le conflit armé doit résulter de l'intervention d'un autre pays. Elle parle de «l'imminence d'un conflit armé», et je le répète, le genre de preuves invoquées à l'époque, auraient aujourd'hui permis à M. Trudeau de déclarer qu'il y a imminence de conflit armé.

Je conviens avec vous que les pouvoirs exercés à l'époque ne seraient plus possibles aujourd'hui en application de la partie II du projet de loi. Cependant, même si je ne suis pas spécialiste en la matière, je crois pouvoir affirmer que le but recherché par M. Trudeau lorsqu'il a invoqué la Loi des mesures de guerre a été d'autoriser l'arrestation de près de 500 personnes, environ une heure après sa proclamation à 5 heures du matin. De telles arrestations ne seraient pas justifiées en vertu des autres parties du projet de loi, sauf l'état de guerre. Je suis donc d'avis que si une telle loi avait existé en 1970, plutôt que la Loi sur les mesures de guerre, M. Trudeau aurait alors déclaré qu'il y avait état de guerre. Il aurait dit qu'au Québec, il y avait imminence de conflit armé et qu'en conséquence, il avait besoin de tous les pouvoirs de guerre, c'est-à-dire des pouvoirs illimités et donc semblables à ceux qui ont été exercés en vertu de la Loi sur les mesures de guerre.

Je vous prie donc instamment de rejeter l'argument voulant que de tels pouvoirs ne seraient pas nécessairement invoqués dans une telle situation étant donné l'existence de la partie II.

Encore un mot: si l'on déclare l'état de guerre, alors il n'est pas nécessaire d'invoquer des pouvoirs plus draconiens que ce que l'on veut. Il n'est pas nécessaire d'exercer tous les pouvoirs prévus en vertu d'une de ces déclarations. Cela dit, je maintiens que c'est le genre de pouvoir qu'on aurait invoqué en 1970.

[*Texte*]

• 1235

Mr. Blackburn (Brant): I am not a lawyer, but I want to put this question, which may sound a bit stupid. Is there any possible way we could write into this bill that no government in Canada could use the notwithstanding section in the Charter, section 33, in enforcing any one of the four parts of this bill? I know legally that is a pretty complicated thing. That is making this bill paramount over the Charter. But is it possible, in your professional opinion as a lawyer?

Prof. Rosenthal: I am not a lawyer, by the way, I should point out. But in my unprofessional opinion, there is the difficulty you mentioned with that. As it stands now, the bill is subject to the Charter.

By the way, as it stands now, the War Measures Act is subject to the Charter. The fact of saying in the preamble of the bill that it is subject to the Charter or not does affect its being subject. It is either subject or it is not; and the War Measures Act is equally subject.

As for the orders and regulations that may be made under it, they would also be subject. But as I indicated before, the fact that two or three or four years later one may be able to get vindication through the courts is not necessarily a satisfactory way of resolving a problem such as the October Crisis. Some of the people there did get compensation from the Government of Quebec and so on. Still, that was a blight on our civil liberties, I would say.

One other minor point. You said it is good to have a bill like this, as opposed to legislation enacted in haste in the time of an emergency. I believe Defence Minister Beatty has indicated that in some of his statements as well.

I would point out that this bill just allows the Governor in Council to make orders and regulations; and they are going to make those orders and regulations in the haste of an emergency. The only difference between the haste and the effect on the regulations that would happen with or without this bill is that in the case of this bill they would not have to come before Parliament right away. In the case of emergency legislation enacted in the heat of the moment, at least it would have to come before Parliament.

It may well be that there would be a hysterical situation in the country that would preclude serious consideration of the effects of it. But I would suggest we are more protected if it has to go before Parliament than

[*Traduction*]

M. Blackburn (Brant): Je ne suis pas avocat, mais j'aimerais vous poser la question suivante, qui vous paraîtra peut-être oiseuse. Y aurait-il moyen d'inscrire dans le projet de loi qu'aucun gouvernement canadien ne pourrait recourir à l'article nonobstant de la Charte, c'est-à-dire l'article 33 ou de dérogation, ce pour proclamer la mise en vigueur de n'importe laquelle des quatre parties de ce projet de loi? Je n'ignore pas que sur le plan juridique, il s'agirait d'une entreprise assez compliquée. Il faudrait donner préséance à ce projet de loi sur la Charte. Est-ce possible cependant, qu'en pensez-vous en tant qu'avocat?

M. Rosenthal: Je ne suis pas avocat, il importe peut-être de le préciser. Quoi qu'il en soit, la difficulté que vous venez de mentionner existe bel et bien. À l'heure actuelle, le projet de loi est assujetti aux dispositions de la Charte.

En passant, la Loi sur les mesures de guerre est elle aussi assujettie aux dispositions de la Charte. Le fait que le préambule précise qu'un projet de loi est asservi à la Charte ou non n'y change rien; il est bel et bien régi lui aussi par la Charte. Ou un projet de loi lui est assujetti ou non; or la Loi sur les mesures de guerre l'est.

Pour ce qui est des arrêts et des règlements adoptés en vertu de la loi, eux aussi sont régis par les dispositions de la Charte. Toutefois, comme je l'ai déjà précisé, le fait que deux, trois ou quatre ans plus tard, les tribunaux puissent donner raison à quelqu'un qui conteste une loi n'est pas nécessairement un moyen satisfaisant de régler un problème comme la crise d'octobre. En l'occurrence, certaines personnes ont effectivement reçu une indemnisation du gouvernement du Québec et le reste. Il n'empêche que ces circonstances ont porté atteinte à nos droits en tant que citoyens.

Maintenant, un autre point de moindre importance cependant. Vous avez affirmé qu'il serait bon de disposer d'un projet de loi comme celui-ci plutôt que de voir le gouvernement adopter une loi d'exception à la hâte dans un cas d'urgence. Je crois aussi que le ministre de la Défense, M. Beatty, a dit quelque chose d'approchant.

Je préciserais cependant que ce projet de loi ne fait qu'autoriser le gouverneur en conseil à promulguer des ordres et des règlements; or il le fait à la hâte, dans une situation d'urgence. La seule différence entre une adoption à la hâte et le recours à ce projet de loi est que le projet de loi dispense le gouvernement de soumettre immédiatement la question au Parlement. Cependant, si l'on adopte une loi d'urgence à la hâte, en raison de circonstances graves, au moins la loi devrait être soumise au pouvoir législatif.

Il se peut bien que des circonstances données soient tellement graves qu'elles justifieraient de ne pas d'abord penser aux répercussions de la proclamation de décret. Cependant, nous serions davantage protégés si le

[*Text*]

if the Governor in Council can make such a declaration without consulting Parliament.

The Chairman: I sympathize with your problem of trying to get an amendment that would say, notwithstanding the notwithstanding section.

Mr. Crofton: My colleague Derek engaged some of the issues. Of course the object of the exercise here is to try to put in place some legislation that allows a graduated response. One can think of circumstances that are not in either Part I or Part IV and that would require the government to take some form of action. Parliament might not be sitting. It might be the summer recess. There are various scenarios where the government perhaps requires some legislation to act.

I cite one. I am a British Columbian. There is at this time a lot of concern about the visiting of American ships at the port of Vancouver. The port of Vancouver is the second-busiest seaport in North America, certainly the busiest port in Canada. Its continued activity is essential. Suppose an American ship should visit and a number of citizens who are concerned about nuclear-propelled ships or nuclear weapons should decide they are going to demonstrate. Demonstrations are a normal part of Canadian life, but there are limits to how long demonstrations go on and interfere with other activity.

There may be a scenario where the government—on August 1, Parliament is not sitting—rather than saying war is being declared, which is quite obviously rubbish, yet the terms of Part I would not apply, might say under Part II that the citizens are to cease and desist. So the riot act is read, and the citizens are to vacate certain premises or are not to go to certain premises. Then the government might use this as some justification for declaring that legislation. That is not to say the concerns of the citizens cannot properly be addressed in the normal way. It is a matter of controlling a specific situation, short of declaring that war has come and all of the other things that happen.

• 1240

This legislation is intended to provide some orderly and graduated response, and I would suggest that the government would only invoke any part of this, having considered all of the options available to it... The government at all times is expected to show some capacity to control events, to maintain public order and public safety and deal with public hysteria, without being able to anticipate each and every event in the future.

So I would ask your response. Do you see that Part II, being invoked for those specific reasons, is all that awful? How would the government deal with that necessarily without any legislation on the books?

[*Translation*]

gouvernement était tenu de soumettre ses projets au Parlement que si le gouverneur en conseil pouvait proclamer un état d'urgence sans consulter le Parlement.

Le président: Je comprends le problème que représente pour vous la présentation d'un amendement qui annulerait l'effet de l'article nonobstant.

M. Crofton: Mon collègue Derek a étudié certaines des questions. Bien entendu, l'objectif que nous poursuivons ici est d'adopter une loi qui autorise à prendre des moyens gradués. Ainsi par exemple, on peut songer à des circonstances qui ne figurent ni dans la partie I, ni dans la partie IV et qui exigeraient certaines mesures de la part du gouvernement. Or, le Parlement ne siégerait peut-être pas. Cela pourrait se passer pendant les vacances d'été. On peut imaginer diverses circonstances où le gouvernement aurait besoin d'une autorisation d'agir en vertu de la loi.

Je viens de la Colombie-Britannique. À l'heure actuelle, on se préoccupe beaucoup de l'affluence des navires américains dans le port de Vancouver. Il s'agit du deuxième port de mer le plus occupé en Amérique du Nord, et certainement le plus actif au Canada. Il est essentiel que ses activités soient maintenues. Or supposons qu'un navire américain décide d'y entrer et que certains citoyens préoccupés par les navires à propulsion nucléaire ou par les armes nucléaires décident de tenir une manifestation. Les manifestations font partie de la vie au Canada, mais il y a des limites au-delà desquelles on ne peut leur permettre d'aller si elles nuisent à d'autres activités.

Il pourrait arriver—le 1er août, le Parlement ne siège pas—qu'au lieu de déclarer l'état de guerre, ce qui serait manifestement tout à fait absurde, on invoque non la partie I, qui serait sans objet, mais la partie II, en vertu de laquelle les citoyens doivent interrompre leur action et se disperser. On proclame donc la loi anti-émeute, et les citoyens sont obligés de quitter certains lieux ou s'en voirent interdire l'accès. Le gouvernement pourrait alors s'en prévaloir pour recourir à cette loi. Cela ne signifie pas que les citoyens ne pourraient pas manifester leurs préoccupations par les moyens habituels. Il s'agit de contrôler une situation donnée, sans devoir déclarer l'état de guerre et tout ce qui s'ensuit.

Le projet de loi est conçu pour fournir un mécanisme ordonné et progressif au gouvernement, et à mon avis, il n'y recourrait qu'après avoir examiné toutes les autres voies qui s'offriraient à lui... On s'attend de la part d'un gouvernement qu'il soit en mesure de contrôler quelque peu les événements, de maintenir l'ordre public, la sécurité et d'endiguer des réactions extrêmes, sans pour autant devoir prévoir chaque événement de l'avenir.

J'aimerais donc savoir si d'après vous, il serait tellement terrible d'invoquer la partie II, lors de circonstances très précises? Comment le gouvernement pourrait-il d'ailleurs agir sans disposer de lois le lui permettant?

[*Texte*]

Prof. Rosenthal: I would suggest that the Criminal Code has plenty of measures for dealing with that. There are individual offences of obstructing a police officer in the execution of his duty. For example, if people are interfering with orderly activities of some kind which the police are conducting, there are charges that may be brought. There are also provisions against unlawful assemblies.

You mentioned reading the riot act in your statement. One does not need an emergency declaration to read the riot act; it is built into the Criminal Code of Canada. There is that kind of emergency possibility in the Criminal Code. So I would suggest that you are correct. It may well be that if this bill is enacted Part II would be invoked in such a situation as you described. But I would also suggest that would be a blight on Canadian civil liberties, just as the October Crisis was. If emergency regulations like this were invoked, it would not give people the normal protections of the courts and would allow extraordinary possibilities.

For example, the question of draft was mentioned earlier today by you, when questioning the previous witness, that in wartime one drafts. Under all the different sections of emergencies here you can do the equivalent of drafting; you can order people to perform essential services and so on. There are these extraordinary provisions under all these parts in the bill which I suggest would not be warranted in a situation like you describe. But nonetheless, if this bill is in place, it might be declared.

Now, you indicated that this bill allows a graduated response with the different level of emergencies, and I think that is true. Mr. Blackburn said a similar thing. But I would point out also that even the war emergency allows a graduated response. One does not have to use every possible power one could get away with under a given declaration. Your example is a good one to consider in evaluating the necessity of emergency legislation like this. I think if you do consider this, you will find that there is no such need.

Mr. Crofton: I will just make the observation that I would hope that the government would consider the normal police authorities and the normal Criminal Code provisions for dealing with a circumstance. But when you have 100,000 demonstrators plus in the city of Vancouver—in West Vancouver, in North Vancouver, on the main waterfront, in small boats in the harbour—doing a whole bunch of things, it would very rapidly far outstrip the capacity of the Vancouver police force. They might then need aid to the civil power. Then you ask, at what point are you really talking some degree, however minor, of the War Measures Act, as opposed to just straight, normal police activity? I do not know.

[*Traduction*]

M. Rosenthal: A mon avis, le Code pénal dispose d'une vaste gamme de mesures conçues pour le genre de circonstances évoquées. Ainsi par exemple, on prévoit diverses infractions dans les cas d'entrave au travail d'un policier. Ainsi par exemple, si certaines personnes s'opposent au déroulement d'activités exercées et contrôlées par la police, il y a moyen de les faire inculper. Il existe aussi des dispositions interdisant des réunions séditieuses.

Vous avez mentionné la lecture de la Loi anti-émeute. Il n'est pas nécessaire de recourir à une loi d'urgence pour le faire puisque ce pouvoir existe déjà en vertu du Code pénal du Canada. C'est un exemple des dispositions d'urgence qui y figurent. Cependant, vous avez peut-être raison, il se peut que si le projet de loi est adopté, on recourre à la partie II dans une telle situation. Cependant, à mon avis, cela porterait atteinte à nos droits en tant que citoyens, tout comme durant la Crise d'octobre. Si on invoquait des règlements semblables dans des cas d'urgence, les citoyens ne bénéficieraient pas de la protection normale des tribunaux, ce qui permettrait des abus assez graves.

Ainsi, par exemple, le témoin précédent vous a mentionné la conscription en temps de guerre. Or en vertu de tous les articles relatifs au pouvoir d'urgence, on peut imposer l'équivalent d'une mobilisation générale; on peut ordonner aux gens d'exécuter les services essentiels et le reste. Dans toutes les parties du projet de loi, il existe des dispositions d'exception qui ne seraient pas justifiables dans une situation semblable à celle que vous avez décrite. Cependant, si le projet de loi est adopté, c'est ainsi que les choses risquent de se passer.

Vous avez affirmé que le projet de loi donne au gouvernement des mécanismes progressifs lui permettant d'agir différemment selon la gravité de l'urgence, et cela me paraît vrai. M. Blackburn a dit la même chose. Cependant, je vous rappellerai que même l'urgence de guerre comprend des mesures progressives. Il n'est pas nécessaire de mettre en vigueur tous les pouvoirs accordés en vertu d'une déclaration. Il serait bon de se rappeler l'exemple que vous avez cité pour juger de la nécessité d'une telle loi. A mon avis, si on y réfléchit sérieusement, on concluera qu'il n'est pas nécessaire de recourir à un tel mécanisme.

M. Crofton: J'ajouterai simplement que j'espère que le gouvernement envisagera d'abord de recourir au pouvoir déjà accordé à la police en temps normal et d'invoquer les dispositions déjà présentes dans le Code criminel pour résoudre un problème. Toutefois, dans les cas où il y aurait plus de 100,000 manifestants dans le port de Vancouver, c'est-à-dire dans des petites embarcations et que ces manifestants feraient toutes sortes de choses, alors il deviendrait rapidement impossible pour la police de Vancouver de contrôler la situation. Elle aurait peut-être besoin de l'aide des pouvoirs civils. On se demande alors à quel moment on invoque l'un des pouvoirs dévolus en vertu de la Loi sur les mesures de guerre plutôt que les

[*Text*]

Prof. Rosenthal: In my submission, if they required other help from federal powers, they could get it under the Criminal Code. There is no need for extraordinary legislation. You say you would hope that the government would not invoke extraordinary legislation unless it was really needed. I would suggest that if we cannot think of a scenario where it is really needed we should not create that possibility by this bill.

The Chairman: A short supplement from Mr. Ferland. I think that will wrap it up, unless. . .

M. Ferland: Merci, monsieur le président.

Le problème que l'on a ici, à toutes les fois que l'on étudie un projet de loi, est de voir la frontière qui existe entre les droits individuels et les droits collectifs. On parle toujours de droits mais on parle très rarement des devoirs. Je pense qu'un jour, il faudrait peut-être écrire la «Charte des devoirs du citoyen» pour mettre cela en parallèle avec la Charte des droits et libertés. Parce qu'en fait, la liberté des individus ne commence que là où celle des autres s'arrête, à un moment donné!

• 1245

Ce projet de loi essaie de respecter l'accord du lac Meech. Les provinces ne sont pas en désaccord avec ce projet de loi. Les corps policiers que nous avons rencontrés sont parfaitement heureux de ce projet de loi parce qu'ils disent que cela va leur donner enfin des cadres très clairs et très définis. Vous êtes contre la Partie II et la Partie III. Supposons que vous avez un état d'urgence dans une province qui dépasse la capacité de la province et que celle-ci reconnaisse que cela dépasse ses capacités, si l'on n'a pas un projet de loi clair qui définisse de quelle façon le processus peut se faire, de quelle façon pourrait-on aider cette province? Prenons l'exemple d'une inondation, d'un tremblement de terre, d'une épidémie, etc. Certains témoins, ce matin, étaient contre l'internement. Mais si l'on avait un problème d'épidémie draconien et qu'il fallait isoler temporairement un certain nombre d'individus pour protéger la collectivité canadienne, il faudrait bien avoir une disposition qui permettrait de le faire.

Si l'on n'a pas de loi qui permette cela, comment voulez-vous que l'on soit capable d'opérer dans un pays démocratique? Ce qui fait une démocratie c'est que l'on a des balises et celles-ci sont les lois.

Or, dans ce projet de loi, ce que le Parlement essaie de faire c'est d'assumer son devoir qui est, d'une part, de garantir les droits individuels mais aussi de garantir les droits collectifs. Dans ce sens-là, il m'apparaît opportun d'avoir les trois parties de la loi telles qu'elles sont là de façon à ce qu'il n'y ait pas d'ambiguité à aucun niveau et que l'on respecte, jusqu'à un certain point, la Constitution

[*Translation*]

pouvoirs normalement exercés par la police? Cela, je l'ignore.

M. Rosenthal: Dans mon exposé, j'ai dit que si la police a besoin de l'aide du pouvoir fédéral, alors elle peut l'obtenir en vertu du Code criminel. Il n'est pas nécessaire de proclamer une loi d'exception. Vous nous avez dit espérer que le gouvernement n'invoquerait pas des mesures d'exception sans qu'elles ne soient vraiment nécessaires. À mon avis, si nous ne pouvons pas imaginer des circonstances où elles le soient, alors nous ne devrions pas permettre qu'on y recourre en adoptant ce projet de loi.

Le président: Une brève question supplémentaire de la part de M. Ferland. Je crois qu'après cela, nous allons lever la séance, à moins que. . .

Mr. Ferland: Thank you, Mr. Chairman.

Everytime we study a bill, the problem for us is to see where the line stands between individual rights and collective rights. We always talk about rights but very seldom about duties. I think that one day, we should perhaps write the "Charter of the Citizen's Duties", and put it in parallel with the Charter of Rights and Freedoms. Let us not forget that in fact, the freedom of one individual begins where that of another stops!

This bill tries to respect the Meech Lake Accord. The provinces are not against it. The police forces that we have met are perfectly happy with it, because they say that it will allow them to work in a very clear and specific framework. You are against part 2 and part 3. Let us suppose that there is a state of emergency in a given province, and that it becomes uncontrollable by the province, and that the province recognizes it; if there is not any law defining how one must proceed in such circumstances, how could it be possible to help the province? Let us take the case of a flood, of an earthquake, an epidemic, etc. Certain witnesses we heard this morning were against forced confinement. However, if there was a serious epidemic problem, and if it were necessary for certain people to be temporarily isolated, so as to protect Canadian society as a whole, it would be necessary to have a section allowing us to take such measures.

If we do not have a law by which such things are allowed, how can we operate in a democratic country? What makes a democracy are the laws one country gives itself, and that act as a beacon.

What parliament is trying to do here with this bill, is to take its responsibilities seriously, that is, on one hand, to guarantee individual rights, but on the other hand, to also guarantee collective rights. Given that, I think it necessary to have the three parts of the law as they are now, so as to avoid any ambiguity at any level, and that the Canadian constitution, and the Meech Lake Accord, which says

[*Texte*]

canadienne et entre autres l'accord du lac Meech qui dit clairement que nous devons respecter les pouvoirs des provinces et que le gouvernement fédéral ne peut pas intervenir dans le cadre d'une juridiction provinciale. C'est là ma compréhension de l'accord du lac Meech et de la Constitution canadienne.

Prof. Rosenthal: You raised a number of interesting points, which I will respond to very briefly, if I might. First, you raised the question of rights versus duties. In Quebec there is a civil code that does impose duties on people that is not true in the common law. Good Samaritan kinds of rules are imposed upon people. I agree with you, that is something that should be considered in general, but I do not think that is within the scope of this particular bill. But I do agree that it is an important thing.

Now, you indicate that we need some sort of provisions for dealing with earthquakes and epidemics, and so on. We have had some crises of that type. The Mississauga train crisis was one, and I am not aware of any problem in dealing with it. As I indicated at the outset, I have not discussed public welfare emergencies in detail here, because I do not have enough knowledge about it, and I did not want to take the time to acquire that knowledge. But I do not think we have had any problem in dealing with any things like that. We do have various kinds of emergency legislation under some of the various bills, as you are more aware than I.

You say that we need a bill rather than acting quickly without a bill so that there is no ambiguity at any level. Well, I would point out that this bill contains a lot of ambiguity in it. Most of the bill would give the power to have orders and regulations made by the Governor in Council, so there is no real restriction here, I would suggest. And whatever is done under these emergency circumstances will not be subject to the kind of scrutiny of Parliament that in my view it should be, if possible, except for the most dire circumstances.

You mentioned the possibility that there may need to be internment of people because of an epidemic of some disease. If that should eventuate, there could be an emergency bill of Parliament to have that occur, if necessary. It should be so extraordinary that it would happen maybe once in the next century. But my concern is that allowing these kind of powers will make emergency declarations happen many times in the next century. It allows the danger that we will be ruled by emergency decree.

• 1250

One very last point. You indicated that it is important to respect the powers of the provinces, and Meech Lake in

[*Traduction*]

clearly that we must respect provincial powers, and that the federal government must not intervene in a provincial jurisdiction, be respected. This is my understanding of the Meech Lake Accord in the Canadian constitution.

M. Rosenthal: Vous avez soulevé certains aspects intéressants, auxquels j'aimerais répondre très brièvement, si vous le permettez. D'abord, vous avez parlé des droits par opposition aux devoirs. Or, au Québec, il existe un Code civil qui impose des devoirs, contrairement à la tradition du droit coutumier. On impose donc aux citoyens de se comporter en bon samaritain, par exemple. Je conviens avec vous qu'on peut envisager cela en général, mais je crois que cela dépasse la portée de ce projet de loi. Cela dit, je le répète, cela me paraît un aspect important.

Ensuite, vous avez dit que nous avons besoin de certaines dispositions afin de pouvoir agir en cas de tremblement de terre et d'épidémie ou autre. Nous avons déjà connu des situations de ce genre. Le déraillement du train de Mississauga en est un exemple, et je ne sache pas que nous ayons eu de la difficulté à agir. Comme je l'ai précisé au début de mon intervention, je n'ai pas discuté des urgences affectant le bien-être public de façon détaillée car je ne m'y connais pas suffisamment là-dessus, et parce que je ne voulais pas consacrer le temps nécessaire pour acquérir les connaissances qui me manquaient. Cela dit, je ne crois pas que nous ayons eu la moindre difficulté à agir lorsque de tels événements sont survenus. Nous disposons déjà de toutes sortes de lois d'urgence, ce que vous n'ignorez certainement pas.

Vous affirmez aussi que nous avons besoin d'un projet de loi plutôt que d'agir rapidement sans projet de loi afin d'éviter toute ambiguité. Eh bien, justement, je vous rappellerai que le projet de loi en comporte bon nombre. La plupart de ces dispositions accorderaient au Gouverneur en Conseil le pouvoir de promulguer des décrets et des règlements, ce qui ne sous-entend aucune restriction, à mon avis. De plus, toutes les mesures adoptées de cette manière dans des situations d'urgence ne feront pas l'objet de réexamen parlementaire, ce qui pourtant devrait être la règle, à mon avis, sauf dans les circonstances vraiment les plus extrêmes.

Vous avez aussi affirmé qu'il serait peut-être nécessaire d'interner des gens en raison d'une épidémie quelconque. Si tel était le cas, alors le Parlement pourrait adopter une loi d'urgence en ce sens. Cela pourrait se produire seulement une fois par siècle. Cependant, l'existence de tels pouvoirs permettra au gouvernement de déclarer une situation d'urgence beaucoup plus qu'une fois par siècle. Cela représente donc le danger qu'on nous gouverne par décrets.

En dernier lieu, vous avez affirmé qu'il est important de respecter les pouvoirs des provinces, ce que fait

[*Text*]

your view goes in that direction. I agree with you very much, and I do think it is very important that the provincial powers be respected. I would point out that this bill does not do that in one respect, which I have not commented on yet. It talks about an emergency which is confined entirely within a province and it says that in that circumstance the approval of the lieutenant-governor of the province must be sought before the federal government acts. That is meant to meet the kind of concern about provincial rights we are talking about. On the other hand, I would point out that once that approval is given to declare an emergency, then the province has no further say whatsoever about any of the orders or regulations that may be put in. It may well be that an emergency would last for 90 days or 60 days without being reviewed at all by the provincial legislature.

I would respectfully suggest a concern for provincial rights would lead you to re-evaluate that clause of the bill and allow, in the case of an emergency which is confined to a single province, the possibility of the legislature of that province revoking the emergency. There could easily be a situation which is felt to be an emergency at that moment and the power is turned over to the federal government, but then it goes on for 60 or 90 days. After a week perhaps the province feels the federal government is going in the wrong direction and should not continue, but they have no say about it.

So there are federalism problems with this bill as well. In my view, from my own concerns point of view, they are not as important as the civil liberties aspect, but I think they are very important and I would urge those members who are worried about that to consider what I have said on that matter.

The Chairman: Thank you very much.

I need a motion from a member that the brief submitted by Professor Peter Rosenthal from the University of Toronto be printed and appended to this day's *Minutes of Proceedings and Evidence*.

Mr. Crofton: I so move.

Motion agreed to.

The Chairman: I would like to thank you very much for your presentation; it was enlightening and quite understandable. You raised some new points we had not previously considered. Thank you for coming down from Toronto, from the university there, to give us the benefit of your knowledge on this.

Prof. Rosenthal: Thank you very, very much.

The Chairman: The next meeting will be at 3.30 this afternoon, when we hear from the National Association of Japanese Canadians and the Law Union of Ontario. Thank you. This meeting is adjourned.

[*Translation*]

l'accord du lac Meech d'après vous. Je suis tout à fait d'accord, il faut respecter les compétences provinciales. Or à cet égard, ce projet de loi ne le fait pas sous un certain rapport, que je n'ai pas encore précisé. Il est question en effet d'une situation d'urgence limitée à une province, et il est donc dit que dans une telle circonstance, il faut obtenir l'autorisation du lieutenant-gouverneur avant d'agir au niveau fédéral. Cela est censé respecter les droits provinciaux. Cependant, une fois que l'autorisation du lieutenant-gouverneur est obtenue, la province n'a plus aucun droit de regard sur les décrets ou les règlements promulgués. Cela veut dire que si une situation d'urgence durait 60 jours ou 90 jours, pendant tout ce temps, aucun des gestes du gouvernement n'aurait fait l'objet d'un débat de la part de l'Assemblée législative provinciale.

Il me semble donc que si l'on se préoccupe des droits provinciaux, on devrait réexaminer cet article du projet de loi, et faire en sorte que dans les cas où une situation d'urgence se limite aux frontières d'une seule province, l'Assemblée législative de la dite province puisse annuler l'état d'urgence. On peut imaginer une situation d'urgence où on cède les pouvoirs provinciaux au fédéral, mais qu'après 60 ou 90 jours, la province estime que le gouvernement central n'a pas pris la bonne voie et devrait changer de cap, mais malheureusement elle est impuissante.

Donc, sur le plan du fédéralisme aussi, ce projet de loi comporte des carences. À mon avis cependant, elles ne sont pas aussi graves que celles qui ont trait aux droits et aux libertés du citoyen, mais elles demeurent néanmoins assez importantes; je prie donc les députés que ces choses préoccupent de tenir compte de mon avis là-dessus.

Le président: Merci beaucoup.

Il faudrait qu'un de nos membres propose que le mémoire présenté par le professeur Peter Rosenthal de l'université de Toronto soit imprimé et annexé au *Procès-verbal et aux témoignages* de notre séance d'aujourd'hui.

M. Crofton: Je propose qu'il en soit ainsi.

La motion est adoptée.

Le président: Je vous remercie très vivement de votre exposé; il a été très éclairant et tout à fait limpide. Vous avez aussi soulevé de nouveaux aspects sur lesquels nous ne nous étions pas arrêtés auparavant. Merci donc d'être venu de l'université de Toronto pour nous faire bénéficier de vos lumières sur le sujet.

M. Rosenthal: Je vous remercie très, très vivement.

Le président: La prochaine séance aura lieu cet après-midi à 15h30; nous entendrons alors les témoignages de l'Association nationale des Canadiens d'ascendance japonaise et de la *Law Union of Ontario*. Merci. La séance est levée.

[*Texte*]

AFTERNOON SITTING

• 1531

The Chairman: Gentlemen, I will call the meeting to order. We shall resume consideration of Bill C-77, an act to authorize the taking of special temporary measures to ensure safety and security during national emergencies and to amend other acts in consequence thereof. We will resume consideration of clause 2.

We have the Japanese Canadian delegation here, representing the National Association of Japanese Canadians. I am pleased that you are able to come. I realize how difficult it was to arrange a mutually possible time, but you are certainly welcome. Our time is rather restricted today and I believe we will start with our usual procedure. The leader of your delegation will present a brief and then we will ask members in turn to ask questions of the delegation.

Mr. Roy Miki (Member of the Strategy Committee, National Association of Japanese Canadians): I am a council member representing the greater Vancouver area, which has about one-third of the Japanese Canadian population.

With me today is Ann Sunahara, who is both a historian and a lawyer, from Edmonton. Ann is the author of one of the definitive studies of the internment of Japanese Canadians, *The Politics of Racism*. As a lawyer, she has been engaged in the study of emergency legislation. She has been working on this over the last five years. She is a consultant to the National Association of Japanese Canadians, particularly on this aspect of our redress program.

I thank you for the opportunity to make a presentation on the Emergencies Act, which is proposed to replace the War Measures Act.

Speaking on behalf of the National Association of Japanese Canadians, I represent Japanese Canadians who have been seeking redress for the injustices that occurred under the War Measures Act during the 1940s. We now know that the actions taken by Cabinet against Japanese Canadians were motivated by the hope of political gain and not by threats of national security.

Government documents now available show that at the time of the round-up and internment of Japanese Canadians on the B.C. coast, the Canadian and American military, the RCMP and the FBI all advised that incarceration of the whole community was unnecessary.

Similarly, the sale of personal belongings and land was not a measure to protect national security but a political manoeuvre to destroy the Japanese Canadian community on the coast. Although the war ended in 1945, Japanese

[*Traduction*]

SÉANCE DE L'APRES-MIDI

Le président: Je déclare la séance ouverte. Nous reprenons l'étude du projet de loi C-77, Loi visant à autoriser à titre temporaire des mesures extraordinaires de sécurité en situation de crise nationale et à modifier d'autres lois en conséquence. Nous reprenons donc l'étude de l'article 2.

Nous accueillons aujourd'hui les représentants de l'Association nationale des Canadiens japonais. Je suis heureux que vous ayez pu venir. Je sais qu'il a été assez difficile de trouver un moment qui nous convenait mutuellement, mais vous êtes certainement les bienvenus. Notre temps est plutôt limité aujourd'hui, mais nous procéderons comme d'habitude. Le chef de votre délégation fera un exposé, puis les membres du Comité vous poseront des questions.

M. Roy Miki (membre du Comité de stratégie, Association nationale des Canadiens japonais): Je suis membre du conseil et je représente la région du grand Vancouver qui compte environ le tiers de la population nippo-canadienne.

Ann Sunahara, historienne et avocate d'Edmonton m'accompagne aujourd'hui. Ann est l'auteur de l'une des études exhaustives sur l'internement des Canadiens japonais intitulé *The Politics of Racism*. En tant qu'avocate, elle a participé à l'étude des mesures législatives en cas de crise. Elle y travaille depuis les cinq dernières années. Elle agit à titre de conseillère auprès de l'Association nationale des Canadiens japonais, particulièrement en ce qui concerne cet aspect de notre programme de réhabilitation.

Je vous remercie de nous avoir donné l'occasion de venir vous présenter notre point de vue en ce qui concerne le projet de Loi sur les mesures d'urgence qui doit remplacer la Loi sur les mesures de guerre.

Je représente les Canadiens d'ascendance japonaise qui essaient d'obtenir réparation pour les injustices qui se sont produites au cours des années 1940 lorsque la Loi sur les mesures du guerre était en vigueur. Nous savons maintenant que ce n'est pas la menace contre la sécurité nationale mais bien l'espoir d'un gain politique qui a incité le Cabinet à prendre des mesures contre les Nippo-Canadiens.

Les documents du gouvernement que nous connaissons aujourd'hui montrent qu'au moment de la rafle et de l'internement des Canadiens japonais sur la côte de la Colombie-Britannique, les militaires américains et canadiens, la GRC et le FBI étaient tous d'avis que l'incarcération de toute la communauté n'était pas nécessaire.

De la même façon, la vente des biens personnels et des terres n'était pas une mesure visant à protéger la sécurité nationale, mais bien une manoeuvre politique pour détruire la communauté nippo-canadienne sur la côte

[*Text*]

Canadians were not permitted to return to the west coast until April 1, 1949, four years later. Instead, in 1945 there was a move to exile 10,000 Japanese Canadians as a final plan to dessimate their presence in Canada. After 4,000 had been sent to Japan, over half of whom were Canadian born, public outrage halted the government plan.

It is precisely because we have experienced Cabinet's abuse of emergency powers that a major component of our redress campaign is to prevent a recurrence through legislative change, both to the War Measures Act and to the Charter of Rights and Freedoms. Although we question the necessity of having general emergency legislation on the books, if there is to be any emergency legislation, we submit that the protection of rights requires three basic elements: carefully drafted legislation that allows Cabinet only the power necessary to deal with the emergency; mandatory safeguards to prevent abuse of Cabinet power; and provisions for adequate redress if an abuse of power occurs. In our opinion Bill C-77 is inadequate on all three grounds, and would not prevent a recurrence of the injustices suffered by Japanese Canadians.

• 1535

Bill C-77 fails to ensure that Cabinet has only the power necessary to deal with the emergency. Firstly, the definition of what constitutes a national emergency in clause 3 is too broad. It allows Cabinet to declare an emergency if the "well-being" of Canada is imperilled. But "well-being" is not defined in the bill. It could mean the economic well-being or political well-being of the country in Cabinet's eyes.

Of particular concern is the definition of an "international emergency", so broadly defined in clause 25 as to include a threat to an ally's security. Similarly, a "war emergency", as defined in clause 35, could be declared if an ally of Canada was involved in real or imminent armed conflict. These definitions violate the International Covenant on Civil and Political Rights, 1966, to which Canada is a signatory. The covenant provides that rights can be suspended only when there is a threat to the existence of Canada as a nation. The suspension of civil rights in an international or war emergency, as defined in Bill C-77, violates the covenant because a threat to the existence of Canada as a nation is not required.

Once an emergency has been declared, Bill C-77 gives Cabinet more powers than would be necessary to deal with the emergency. In an international emergency clause

[*Translation*]

ouest. Même si la guerre a pris fin en 1945, ce n'est que quatre ans plus tard, le 1er avril 1949 que les Canadiens japonais ont pu retourner sur la côte ouest. En 1945, il y eut plutôt un mouvement visant à exiler 10,000 Canadiens d'origine japonaise afin de disséminer une fois pour toutes leur présence au Canada. Après l'expulsion vers le Japon de 4,000 Canadiens d'ascendance japonaise dont la moité étaient nés au Canada, l'indignation de la population a mis fin au plan du gouvernement.

C'est précisément parce que nous avons souffert de l'abus des pouvoirs d'urgence du Cabinet qu'un élément important de notre campagne de réhabilitation consiste à empêcher que de tels événements ne se reproduisent suite à un changement législatif, concernant à la fois la Loi sur les mesures de guerre et la Charte des droits et libertés. Bien que nous mettions en doute la nécessité d'avoir une loi générale sur les mesures d'urgence, s'il doit y en avoir une, nous estimons que la protection des droits exige trois éléments fondamentaux: une loi rédigée avec prudence qui ne donne au Cabinet que les pouvoirs nécessaires pour faire face à la situation de crise; des garanties obligatoires pour empêcher que le Cabinet abuse de ces pouvoirs; et des dispositions prévoyant un recours satisfaisant s'il y a abus de pouvoir. Nous estimons que le projet de loi C-77 est insuffisant pour ce qui est des trois éléments, et qu'il n'empêcherait pas que ne se reproduisent les injustices dont ont été victimes les Canadiens d'ascendance japonaise.

Le projet de loi C-77 ne garantit pas que le Cabinet n'a que les pouvoirs nécessaires pour faire face à un sinistre. D'abord, la définition donnée par l'article 3 de ce qui constitue une situation de crise nationale est trop large. Elle permet au Cabinet de déclarer qu'il y a situation de crise si le «bien-être» du Canada est en danger. Mais le terme «bien-être» n'est pas défini dans le projet de loi. Pour le Cabinet, il pourrait s'agir du bien-être économique ou du bien-être politique du pays.

La définition d'un «état de crise international» à l'article 25 nous préoccupe particulièrement. En effet, elle est assez large pour inclure une menace contre la sécurité d'un allié. De la même façon un «état de guerre» défini par l'article 35 pourrait être déclaré si un allié du Canada prenait part à un conflit armé, effectif ou imminent. Ces définitions vont à l'encontre du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, de 1966, dont le Canada est signataire. Selon le pacte, les droits ne peuvent être suspendus que s'il y a une menace contre l'existence du Canada en tant que nation. La suspension des droits civils lorsqu'il y a un état de crise international ou un état de guerre, tel que défini dans le projet de loi C-77, va à l'encontre du Pacte parce qu'il n'est pas nécessaire que l'existence du Canada en tant que nation soit menacée.

Lorsqu'un état de crise a été déclaré, le projet de loi C-77 donne au Cabinet plus de pouvoirs que nécessaire pour faire face à la situation. Dans une situation de crise

[*Texte*]

28 purports to give Cabinet the power to prevent Canadians from leaving Canada. This violates section 6 of the Canadian Charter of Rights and Freedoms, which says: "Every citizen of Canada has the right to enter, remain in and leave Canada". According to the Charter this right can never be abrogated, even if the so-called override section, section 33, is invoked. Therefore, this clause of Bill C-77 is illegal.

In an international emergency we feel the delegation of political, diplomatic, and economic powers to one Minister is unnecessary and risky. Imagine what could have happened if this power were available in the 1940s and power was delegated to one Minister from B.C. who believed that ridding Canada of Japanese Canadians would guarantee the election of his party in B.C.

We are also concerned that Cabinet may have the power to override the rights of individuals set out in the Charter of Rights and Freedoms. The powers available to Cabinet in a war emergency are basically the same as those under the War Measures Act. In a case arising in World War II, the Supreme Court of Canada said Cabinet's powers are equivalent to those of Parliament under that act.

Our concern is that Cabinet would have the power to invoke section 33 of the Charter to override the fundamental freedoms, including freedom of conscience and religion, thought, belief, opinion and expression, and freedom of association. By invoking section 33, the legal rights set out in sections 7 to 15 can also be suspended. This includes the right not to be arbitrarily detained or imprisoned, the right of *habeas corpus*, the right to be presumed innocent and the right not to be subjected to cruel and unusual treatment.

If Cabinet has the power to override the Charter, even the equality rights set out in section 15 of the Charter would be suspended. Individuals would no longer be guaranteed equality before the law without discrimination based on race, national or ethnic origin, colour, religion, sex, age, or mental or physical disability.

Although the Minister of National Defence has stated that his government has no intention of suspending *habeas corpus*, his word does not ensure that the Charter of Rights and Freedoms will not be violated in the future by a Cabinet. Therefore we ask that the Bill C-77 be amended to specifically state that only Parliament can override the rights of individuals as set out in the Charter.

[*Traduction*]

internationale, l'article 28 vise à donner au Cabinet le pouvoir d'empêcher les Canadiens de quitter le Canada, ce qui va à l'encontre de l'article 6 de la Charte canadienne des droits et libertés qui stipule que: «tout citoyen canadien a le droit de demeurer au Canada, d'y entrer ou d'en sortir». Selon la charte, un tel droit ne peut jamais être abrogé, même en invoquant la soi-disant clause dérogatoire, l'article 33. Par conséquent, cet article du projet de loi C-77 est illégal.

Nous estimons qu'il est inutile et risqué de déléguer tous les pouvoirs politiques, diplomatiques et économiques à un seul ministre lorsqu'il y a état de crise international. Imaginez ce qui aurait pu se produire si cela avait été le cas en 1940 et que tous les pouvoirs avaient été délégués à un ministre de la Colombie-Britannique qui croyait que l'élection de son parti serait garantie s'il débarrassait le Canada de tous les Canadiens d'ascendance japonaise.

Nous craignons également que le Cabinet puisse ne pas tenir compte des droits des personnes tels que définis dans la Charte des droits et libertés. Les pouvoirs conférés au Cabinet lorsqu'il y a état de guerre sont essentiellement les mêmes que ceux prévus par la Loi sur les mesures de guerre. Dans une affaire survenue au cours de la Seconde guerre mondiale, la Cour suprême du Canada a déclaré que la loi donnait au Cabinet des pouvoirs équivalents à ceux du Parlement.

Nous craignons que le Cabinet puisse avoir le droit d'invoquer l'article 33 de la Charte pour annuler les libertés fondamentales, y compris la liberté de conscience et de religion; la liberté de pensée, de croyance, d'opinion et d'expression; et la liberté d'association. En invoquant l'article 33, les garanties juridiques et les droits stipulés aux articles 7 à 15 peuvent également être suspendus, notamment le droit à la protection contre la détention ou l'emprisonnement arbitraire, le droit à l'*habeas corpus*, le droit d'être présumé innocent et le droit à la protection contre tout traitement ou peine cruelle et inusitée.

Si le Cabinet a le pouvoir de passer outre à la Charte, même les droits à l'égalité stipulés à l'article 15 de la Charte seraient suspendus. Une personne ne se verrait plus garantir l'égalité face à la loi indépendamment de toute discrimination, notamment de discrimination fondée sur la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, le sexe, l'âge ou les déficiences mentales ou physiques.

Même si le ministre de la Défense nationale a déclaré que son gouvernement n'avait nullement l'intention de suspendre l'*habeas corpus*, cela ne nous garantit pas qu'un Cabinet futur ne violera pas la Charte des droits et libertés. Nous demandons par conséquent que le projet de loi C-77 soit amendé afin qu'il y soit précisé que seul le Parlement peut suspendre les droits des personnes tels que définis dans la Charte.

[*Text*]

• 1540

Finally, we strongly oppose Cabinet having the general power to make "secret orders" as allowed by subclause 59.(2). We acknowledge that sometimes secret orders are necessary but we believe that the current law is sufficient. Cabinet already has the power to make secret orders to deal with threats to Canada's security through the operation of the Canadian Security Intelligence Service. In Bill C-77 secret orders are unnecessary and present great potential for abuse.

Our second general concern with Bill C-77 is that there are insufficient safeguards on the abuse of the vast powers given Cabinet once it has declared an emergency. Although Bill C-77 is an improvement over the War Measures Act in that it requires all orders except the secret ones to be laid before Parliament, clause 59 requires that in order to even debate whether the order should be amended or revoked a motion must be signed by at least 30 MPs or 15 senators and filed within 20 days, after which only three hours of debate is allowed. After 20 days have passed, no matter what information comes to light, Parliament cannot touch the orders made by Cabinet.

Even when Parliament is asked to continue the state of emergency the orders are automatically continued and cannot be reviewed separately from the motion to continue the state of emergency.

Based on the historical experience of Japanese Canadians, the NAJC believes that this parliamentary review is blatently inadequate. Under the War Measures Act each Order in Council affecting Japanese Canadians was also placed before Parliament, but Parliament did not have the power to revoke them. On each occasion the Minister responsible gave a plausible reason for the order, or an assurance that the order was for a specific benign purpose. However, time and again it turned out that the orders were being used for other purposes.

For example, the order to sell Japanese Canadian property and personal belongings was first described as being an administrative change in the handling of property that would protect some Japanese Canadians from predatory buyers and permit the sale of some rapidly depreciating property which the owners wished to sell. Only two months later was it revealed that the real extent and purpose of the Order in Council was to sell all properties, community facilities and personal belongings of Japanese Canadians, thus ensuring the destruction of the economic and social base of their west coast community. Under Bill C-77, if Parliament were to discover that the purpose of an order had been misrepresented, they would be powerless to revoke or amend that order.

[*Translation*]

Enfin, nous nous opposons vivement à ce que le Cabinet puisse prendre des «décrets secrets» tels que prévus au paragraphe 59.(2). Nous reconnaissons qu'il est parfois nécessaire de prendre des décrets secrets, mais nous estimons que la loi actuelle est suffisante. Le Cabinet a déjà le pouvoir de prendre des décrets secrets par l'intermédiaire du SCRS, lorsque la sécurité du Canada est menacée. Les décrets secrets prévus dans le projet de loi C-77 sont inutiles et présentent de grandes possibilités d'abus.

Notre deuxième préoccupation générale en ce qui a trait au projet de loi C-77, c'est qu'il n'y a pas suffisamment de garantie contre l'abus des vastes pouvoirs donnés au Cabinet lorsqu'un état de crise a été déclaré. Bien que le projet de loi C-77 constitue une amélioration par rapport à la Loi sur les mesures de guerre en ce sens qu'il exige que tous les décrets, sauf les décrets secrets, soient déposés devant le Parlement, l'article 59 exige que même pour faire l'objet d'un débat pour décider si le décret doit être amendé ou révoqué, une motion doit être signée par au moins 30 députés ou 15 sénateurs et déposée dans les 20 jours, après quoi elle fera l'objet d'un débat d'une durée maximale de trois heures seulement. Une fois les 20 jours écoulés, peu importe les informations dont il dispose, le Parlement ne peut toucher aux décrets pris par le Cabinet.

Même lorsque l'on demande au Parlement de maintenir l'état de crise, les décrets sont automatiquement maintenus et ne peuvent être examinés séparément de la motion pour maintenir la situation de crise.

D'après l'expérience historique des Canadiens d'ascendance japonaise, notre association estime qu'un examen parlementaire est de toute évidence inadéquat. Lorsque la Loi sur les mesures de guerre était en vigueur, chaque décret en conseil concernant les Canadiens d'ascendance japonaise a été également déposé devant le Parlement, mais le Parlement n'avait pas le pouvoir de les révoquer. Chaque fois, le ministre responsable a donné une raison plausible justifiant le décret, ou l'assurance que le décret était pris à des fins inoffensives bien précises. Cependant, il a été constaté chaque fois que les décrets étaient utilisés à d'autres fins.

Par exemple, le décret sur la vente des biens personnels et les terres des Canadiens d'ascendance japonaise a d'abord été décrit comme étant un changement administratif visant à protéger certains Canadiens d'ascendance japonaise contre des acheteurs rapaces et à permettre la vente de certaines propriétés qui se dépréciant rapidement et que les propriétaires désiraient vendre. Ce n'est que deux mois plus tard qu'on a révélé que la portée et le but réel du décret en conseil consistait à vendre toutes les propriétés, les installations communautaires et les biens personnels des Canadiens d'ascendance japonaise, assurant ainsi la destruction de la base économique et sociale de leurs communautés sur la côte ouest. En vertu du projet de loi C-77, si le Parlement découvrait que l'intention d'un décret avait été présenté

[*Texte*]

A more shocking example of the potential for abuse occurred after the war ended. When the War Measures Act was about to expire in November 1945, Parliament refused to give Cabinet the power to deport Canadians in the legislation that was to replace it. In defiance of Parliament, and before the War Measures Act expired, Cabinet passed an Order in Council ordering the expulsion of Japanese Canadians.

These examples show that the parliamentary review process envisioned by Bill C-77 cannot prevent abuses such as those inflicted on Japanese Canadians. Similarly, our concern for the potential abuse of secret orders is not put to rest by the review process proposed in Bill C-77. In our view it too is completely inadequate. Clause 61 provides that Cabinet "may" establish a parliamentary review committee but does not require that one be set up. Therefore there is no assurance that any review will ever take place.

However, we believe that no review process would justify Cabinet having the general power to make secret orders. If there are any emergency powers given to Cabinet the NAJC believes that recourse to the courts must be available to prevent and stop abuse of powers. According to the cases decided by the Supreme Court of Canada, in a challenge through the courts the applicant must prove "by very clear evidence" that no emergency existed or that the order was not reasonably connected to the emergency. All this must be done without access to the government's own documents. In effect any challenge would be futile.

• 1545

We therefore recommend that in a judicial review arising out of the declaration of an emergency, Cabinet must bear the onus of proving that the emergency exists and that the order is reasonable.

For the NAJC the third aspect of acceptable emergency legislation is the provision for compensation in the event of an injustice. We are pleased that the government recognizes the principle that compensation is appropriate for the abuse of emergency power. Compensation is a major component in the NAJC's redress position because we believe that a just settlement of Japanese Canadian claims will demonstrate that as a nation we will not tolerate the abuse of emergency power. It will also reassure Canadians that if they should be the unfortunate victims of injustices similar to those suffered by Japanese Canadians, they will receive just compensation.

[*Traduction*]

sous un faux jour, il n'aurait pas le pouvoir de révoquer ou de modifier le décet en question.

Ce qui s'est produit après la fin de la guerre est un exemple encore plus frappant des possibilités d'abus. En novembre 1945, juste avant que la Loi sur les mesures de guerre ne prenne fin, le Parlement a refusé de donner au Cabinet le pouvoir d'expulser des Canadiens, dans la loi qui devait la remplacer. Pour défier le Parlement, et avant que ne prenne fin la Loi sur les mesures de guerre, le Cabinet a adopté un décret en conseil ordonnant l'expulsion des Canadiens d'ascendance japonaise.

Ces exemples montrent que le processus d'examen parlementaire envisagé dans le projet de loi C-77 ne peut empêcher des abus comme ceux dont ont été victimes les Canadiens d'ascendance japonaise. De la même façon, le processus d'examen proposé dans le projet de loi C-77 ne nous rassure pas sur la possibilité qu'on abuse des décrets secrets. A notre avis, ce processus est lui aussi tout à fait inadéquat. Le paragraphe 61 stipule que le Cabinet «peut» constituer un comité d'examen parlementaire, mais il ne l'exige pas. Par conséquent, rien ne garantit qu'il y aura un examen.

Cependant, nous croyons qu'aucun processus d'examen ne pourrait justifier que le Cabinet ait le pouvoir général de prendre des décrets secrets. Si des pouvoirs d'urgence sont conférés au Cabinet, notre association estime que l'on doit permettre le recours aux tribunaux afin d'empêcher et de mettre fin à l'abus de pouvoir. Selon les décisions rendues par la Cour suprême du Canada, lorsqu'il porte une affaire devant les tribunaux, le plaignant doit démontrer «par une preuve très claire» que l'état de crise n'existait pas ou que le décret n'était pas raisonnablement lié à l'état de crise. Il doit en outre faire tout cela sans avoir accès aux documents du gouvernement. En fait, toute contestation devant les tribunaux serait vaine.

Nous recommandons par conséquent qu'au cours d'un examen judiciaire résultant de la déclaration d'un état de crise, il incombe au Cabinet de prouver qu'il y a état de crise et que le décret est raisonnable.

Pour l'Association nationale des Nippos-Canadiens, le troisième aspect d'une Loi sur les mesures d'urgence raisonnables est une disposition prévoyant une compensation en cas d'injustice. Nous sommes heureux que le gouvernement reconnaisse le bien-fondé d'une compensation lorsqu'il y a abus des pouvoirs d'urgence. La compensation constitue un élément important de la position de notre association en matière de recours, parce que nous estimons qu'un règlement juste des revendications des Canadiens d'ascendance japonaise démontrera qu'en tant que nation, nous ne tolérerons pas l'abus des pouvoirs d'urgence. Cela garantira également aux Canadiens une compensation juste s'ils devaient être les malheureuses victimes d'injustices semblables à celles dont ont souffert les Canadiens d'origine japonaise.

[*Text*]

However, under Bill C-77, the victims of an injustice would be in exactly the same position as Japanese Canadians are today; that is, waiting for the heart of government to open. Clause 46 leaves the payment of compensation to the discretion of the Cabinet; in other words, to the politicians who were responsible for the wrongs. In this situation it is very unlikely that the victims of injustice will be properly redressed.

The current government has offered $12 million to Japanese Canadians as a group and to this day refuses to recognize that meaningful compensation must be given to the individuals whose rights were abrogated. In 1984 Mr. Mulroney criticized Pierre Trudeau's offer of a $5-million human rights foundation, saying:

> I feel very strongly that Canadian citizens whose rights were abused and violated and trampled upon indeed should be compensated.

This was in *The Globe and Mail* on May 16, 1984.

The $12-million offer made to the estimated 14,000 survivors by the Hon. David Crombie amounts to approximately $850 per survivor. This offer hardly instills confidence in Canadians that if they were the victims of an abuse of power they would be fairly compensated. If you, your parents and children were wrongly accused of being a threat to Canada and in turn had your house, car, family keepsakes and belongings been sold against your wishes for a fraction of their value in order to pay for your own internment, and if you had spent seven years unable to live, work or study where you wanted, would you feel that $850 per person was a fair settlement? I am sure you would not consider this a just redress settlement. If you were a victim of abuses, you too would object to the compensation provisions in Bill C-77.

Bill C-77 allows a person to sue a Minister or agent of the government for an abuse of power. He or she would have to prove that the action was not done in good faith, and this requirement is impossible to fulfil without access to government documents. Japanese Canadians had to wait until the 1970s to see the government documents related to our internment. It was only then that we could confirm that the government knew we were innocent victims of abusive orders in council.

The NAJC believes that one way to prevent a recurrence of the injustices suffered by Japanese Canadians is to amend the Charter of Rights and Freedoms so equality rights can never be overridden and discrimination on the basis of ethnic origin is never allowed. This would also fulfil Canada's obligations under the International Covenant on Civil and Political Rights.

[*Translation*]

Cependant, en vertu du projet de loi C-77, les victimes d'une injustice se trouveraient exactement dans la même position que les Canadiens d'origine japonaise qui attendent aujourd'hui que le gouvernement ouvre son coeur. L'article 46 laisse le paiement d'une indemnisation à la discrétion du Cabinet; en d'autres termes, aux politiciens responsables des injustices. Dans une telle situation, il est très peu probable que les victimes d'injustices recevront une indemnisation adéquate.

Le gouvernement actuel a offert la somme de 12 millions de dollars à l'ensemble des Canadiens d'origine japonaise et a refusé jusqu'à présent de reconnaître qu'une indemnisation significative doit être accordée à chaque personne dont les droits ont été supprimés. En 1984, M. Mulroney a critiqué Pierre Trudeau pour avoir offert un fonds de 5 millions de dollars pour les droits de la personne, en disant:

> Je suis tout à fait convaincu que l'on devrait indemniser les citoyens canadiens dont les droits ont été violés et bafoués.

Voilà ce qu'il déclarait dans le *Globe and Mail* du 16 mai 1984.

Les 12 millions de dollars offerts à environ 14,000 survivants par M. David Crombie représentent environ 850$ par survivant. Une telle offre ne garantit guère aux Canadiens qu'ils seraient indemnisés équitablement s'ils était victimes d'abus de pouvoir. Si vous, vos parents et vos enfants étaient accusés à tort d'être une menace pour le Canada et que votre maison, votre voiture et les biens de votre famille étaient vendus contre votre volonté pour une fraction de leur valeur afin de couvrir les frais de votre propre internement, et si vous aviez passé sept ans sans pouvoir vivre, travailler ou étudier là où vous vouliez, croyez-vous que 850$ par personne constituerait un règlement équitable? Je suis sûr que non. Si vous étiez victimes d'abus, vous aussi vous opposeriez aux dispositions relatives à l'indemnisation dans le projet de loi C-77.

Le projet de loi C-77 permet à une personne de poursuivre un ministre ou un agent du gouvernement pour abus de pouvoir. Il lui faudrait prouver que le ministre ou l'agent du gouvernement n'a pas agi de bonne foi, ce qui est impossible à prouver sans avoir accès aux documents du gouvernement. Les Canadiens d'ascendance japonaise ont dû attendre jusque dans les années 70 avant de voir les documents du gouvernement concernant notre internement. Ce n'est qu'à ce moment-là que nous avons pu confirmer que le gouvernement savait que nous étions les victimes innocentes de décrets en conseil abusifs.

Notre association estime qu'une façon d'empêcher que ne se reproduisent les injustices dont on été victimes les Canadiens d'ascendance japonaise consiste à modifier la Charte des droits et libertés de façon à ce que l'on ne puisse jamais suspendre les droits à l'égalité ni permettre la discrimination fondée sur l'origine ethnique. Cela permettrait également au Canada de respecter ses obligations en vertu du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

[*Texte*]

More importantly, a negotiated settlement with Japanese Canadians will stand as a warning to all future governments that Canada will not tolerate the abuse of individual rights. It is important that Bill C-77 be amended to have compensation determined independently of Cabinet. However, it must be emphasized that Bill C-77, like the War Measures Act before it, is only one piece of legislation and could be scrapped at any time by a future government. On the other hand, a negotiated redress settlement will remain as a permanent beacon and measuring rod for the preservation of human rights in our country.

If the government wanted to demonstrate that we can trust Cabinet to handle emergency powers wisely and to face the consequences if an abuse should occur, they would compensate Japanese Canadians immediately. As Justice Tom Berger has stated:

> A nation that confines itself to high-falutin talk but does not sit down and negotiate to provide compensation to the people whom it interned 40 years ago is not likely to remember the episode for long. If, however, we demonstrate that our concern is tangible by compensating the survivors, we are demonstrating that we believe it should never have happened and we make it less likely that it will ever happen again.

This is from a speech on February 15, 1986.

• 1550

In conclusion, the National Association of Japanese Canadians submits that the protection of individual rights cannot be achieved by amending Bill C-77 in a piecemeal fashion. We therefore recommend that Bill C-77 be withdrawn, that the War Measures Act be abolished immediately, and that the drafting of legislation, which balances emergency powers and civil liberties, be referred to the Law Reform Commission of Canada.

We ask you to accept these recommendations to ensure that what happened to Japanese Canadians will not happen to any other Canadian.

Included in the package of materials we have a critical analysis of Bill C-77 by Ann Sunahara, who is with me today. A detailed table of contents in her brief will help guide you through the 20 recommendations submitted by NAJC. We also have in the package a copy of a newspaper quoting the Right Honourable Brian Mulroney in 1984. We also have a copy of NAJC's brief "Democracy Betrayed", setting out the historical basis of redress, and a copy of a recently published pamphlet *Justice in our Time*, which updates NAJC's struggle for redress. Thank you very much.

[*Traduction*]

Un règlement négocié avec les Canadiens d'ascendance japonaise serait encore plus important, car il mettrait en garde tout gouvernement futur contre un abus des droits individuels que le Canada ne tolérera plus. Il est important d'amender le projet de loi C-77 afin que l'indemnisation soit établie indépendamment du Cabinet. Cependant, il faut souligner que le projet de loi C-77 comme la Loi sur les mesures de guerre qui l'a précédé, n'est qu'une mesure législative qui pourrait être révoquée n'importe quand par un gouvernement futur. D'un autre côté, un règlement négocié établirait un précédent en gage de la préservation des droits de la personne dans notre pays.

Si le gouvernement voulait démontrer que nous pouvons être certains que le Cabinet utilisera judicieusement ces pouvoirs d'urgence et qu'il fera face aux conséquences s'il y a abus, il devrait indemniser immédiatement les Canadiens d'origine japonaise. Comme le juge Tom Berger l'a dit:

> Une nation qui s'en tient à de belles paroles mais qui n'est pas prête à s'asseoir afin de négocier une indemnisation pour le peuple qu'il a interné il y a 40 ans ne se rappellera sans doute pas de cet épisode pendant longtemps. Cependant, si nous donnons une preuve tangible de notre préoccupation en indemnisant les survivants, nous démontrerons ainsi qu'à notre avis, une telle chose n'aurait jamais dû se produire et nous faisons en sorte qu'elle aura moins de chances de se reproduire.

Voilà ce qu'il a déclaré lors d'une allocution prononcées le 15 février 1986.

En conclusion, L'Association Nationale des Canadiens Japonais maintient qu'on ne réussira pas à protéger les droits individuels en apportant quelques modifications au projet de loi C-77. Nous recommandons donc que le projet de loi C-77 soit retiré, que la Loi sur les mesures de guerre soit abolie immédiatement et que la rédaction d'une loi qui établisse un équilibre entre ces pouvoirs d'urgence et les libertés civiles soient confiées à la Commission de réforme du droit du Canada.

Nous vous demandons d'accepter ces recommandations afin que l'expérience qu'ont vécue les Canadiens d'ascendance japonaise n'arrive à aucun autre Canadien.

La documentation que nous vous avons remise comprend une analyse critique du projet de loi C-77 par Ann Sunahara qui m'accompagne aujourd'hui. Une table des matières détaillée se rapporte aux 20 recommandations que propose l'ANCJ. Vous y trouverez également une coupure de presse citant le Premier ministre, M. Brian Mulroney, en 1984 ainsi qu'un exemplaire du mémoire de l'ANCJ Democraty Betrayed expliquant les fondements historiques d'une réhabilitation, et un exemplaire du dépliant publié récemment *Justice in our Time* qui en est la mise à jour.

[*Text*]

The Chairman: Thank you, Mr. Miki. Have you anything to add at this time, Miss Sunahara?

Miss Ann Sunahara (Legal Adviser, National Association of Japanese Canadians): Yes, thank you. The National Association of Japanese Canadians would like this committee to ask itself four questions when it delivers with this bill. Firstly, does the Cabinet really need the powers in this bill? Bear in mind that when you do consider the bill, it will not necessarily be your government that uses the bill, but rather a government composed of people who are not yet born and whose ideological and social values we know nothing about.

The second question we would like you to ask yourselves is should these powers include a Charter override? We firmly believe that under no circumstances should Parliament give up its power with respect to the Charter override. The powers in this bill are Parliament's powers, and the decision you have to make is whether you want to give those powers away.

The third question is could Parliament really control a Cabinet if this bill were enforced? Our submission is no. After 20 days Parliament is paralyzed, as paralyzed as it was under the War Measures Act. All a Cabinet has to do is keep its real purpose quiet for 20 days. . . not even an entire Cabinet. What happened to Japanese Canadians happened because four members of the King's Cabinet were anti-Japanese. The rest were content to leave the Japanese problem to those four members. It does not even take a majority of Cabinet, it merely takes busy men and women leaving the job to the people who are delegated with it.

We feel that if general emergency legislation is to be enacted, it must contain firm parliamentary controls. A special parliamentary committee must be capable, at all times, of monitoring what is being done and of bringing motions to revoke orders being abused.

The fourth question we would ask you to ask yourselves is should compensation be left in the hands of the Cabinet, which may well have created the situation calling for compensation? We submit that if you do this, you will leave yourselves open to a political solution, not to justice. The evaluation will be what is it worth politically to shut these people up, not what is just in these circumstances?

We would therefore propose that any review of abusive powers under this bill, and of the misuse of any orders must be by a Superior Court judge, someone qualified to evaluate evidence, and the onus must be on the Crown throughout any proceedings involving this bill to prove the existence of the emergency and the reasonableness of the orders. Without those safeguards this bill is as bad as the War Measures Act, because there will be no effective controls on the use of power.

[*Translation*]

Le président: Merci, monsieur Miki. Avez-vous quelque chose à ajouter pour l'instant Mme Sunahara?

Mme Ann Sunahara (conseillière juridique, Association nationale des Canadiens Japonais): Oui, merci. L'Association nationale des Canadiens Japonais demanderait aux membres du Comité de se poser quatre questions lors de ses délibérations. Premièrement, le Cabinet a-t-il vraiment besoin des pouvoirs que confère ce projet de loi? N'oubliez pas que ce ne sera pas nécessairement votre gouvernement qui aura recours à ce projet de loi une fois qu'il aura été adopté, mais peut-être un gouvernement composé de personnes qui ne sont pas encore nées et dont nous ignorons complètement les valeurs idéologiques et sociales.

Deuxièmement, ces pouvoirs devraient-ils avoir préséance sur les dispositions de la Charte? Nous sommes convaincus que le Parlement ne devrait en aucun cas renoncer à ces pouvoirs en vertu de la Charte. Les pouvoirs énoncés dans ce projet de loi sont ceux du Parlement et vous devez décider si vous acceptez d'y renoncer.

Troisièmement, le Parlement pourrait-il vraiment exercer un contrôle sur un Cabinet si ce projet de loi était mis en vigueur? Nous répondons par la négative. Après 20 jours, le Parlement est paralysé tout autant qu'il l'était en vertu de la Loi des mesures de guerre. Il suffit au conseil des ministres de taire ses intentions réelles pendant 20 jours. . . et même pas au conseil en entier. Ce qui est arrivé aux Nippo-Canadiens peut être attribué au sentiment anti-japonais de quatre membres du cabinet King. Les autres se sont contentés de se décharger de leurs responsabilités sur eux. Il n'est même pas nécessaire que la majorité du Cabinet le fasse, il suffit que des hommes et des femmes trop occupés laissent les autres agir à leur place.

A notre avis, si une loi sur les mesures d'urgence doit être adoptée, elle doit prévoir un strict contrôle parlementaire. Un comité spécial du Parlement doit être à même d'exercer une surveillance sur ce qui se fait, en tout temps, et d'adopter des motions visant à révoquer des décrets abusifs.

Quatrièmement, l'indemnisation devrait-elle relever du Cabinet alors qu'il peut fort bien être celui ayant justement créé la situation justifiant une indemnisation? D'après nous, une telle situation entrainerait des solutions politiques, et non la justice. On se demandera s'il vaut la peine du point de vue politique d'enfermer ces personnes et non pas ce qui est juste dans les circonstances?

Nous proposons donc que l'on confie à un juge de la Cour supérieure tout examen des abus de pouvoir et de décret et qu'il incombe à la Couronne d'établir la preuve qu'il y a urgence et que les décrets sont raisonnables lors de toute procédure amorcée en vertu de ce projet de loi. Sans ces sauvegardes, ce projet de loi n'est pas mieux que la Loi des mesures de guerre parce qu'aucune surveillance réelle ne sera effectuée quant à l'utilisation de ces pouvoirs.

[*Texte*]

• 1555

Other groups have talked to you about the misdeclaration of an emergency. We are not concerned with that. We leave that to the other groups. We are concerned with a perfectly legitimate emergency which is abused. There was a perfectly legitimate emergency in the 1940s, a war, but the powers were used for purposes totally unconnected with that emergency, and there was no way Parliament could stop it. Thank you.

The Chairman: The first member to ask to participate was Mr. Ferland. I think we will try the five-minute rule again.

M. Ferland: Je vais m'en tenir aux quatre points. Je ne relèverai pas les appréhensions des témoins concernant ce qui s'est passé il y a quarante ans. Même si les témoins ne sont pas satisfaits de ce que fait présentement le gouvernement, il ne faut pas oublier que le gouvernement tente de corriger une erreur qui s'est commise il y a près de 40 ans. Le projet de loi C-77 prévoit que l'appel et le dédommagement devront se faire dans les plus brefs délais.

Vous vous demandez si le Cabinet a besoin de ces pouvoirs. Vous vous demandez si un pays comme le Canada a vraiment besoin de pouvoirs spéciaux en cas de crise. En tant que Canadiens, ne pensez-vous pas qu'un pays de liberté comme le Canada a avantage à se doter d'une loi qui, tout en tenant compte des droits individuels de chacun des Canadiens, tient aussi compte de leurs droits collectifs?

Ms Sunahara: There are a number of responses which should be made. Firstly, it is Parliament's role to take into account the collective rights of all Canadians. Parliament has the power to do that now. There is no need for anyone besides Parliament to take into account the collective rights of all Canadians.

With respect to the provision for compensation as a reason to allow these powers, I submit that this is an empty offering. If you destroy someone's life, handing him money is no compensation. The pain I have seen in the faces of Japanese Canadians 40 years after the fact when they tell me what is going on cannot be compensated in money. As a lawyer I am well used to negotiating money for injuries, but you cannot put people back in the position they were in beforehand. We do applaud that this government is trying to correct the mistakes of the past. We just ask that they do so correctly.

M. Ferland: Dans le contexte du parlementarisme canadien, tout le monde sait qu'il y a un Cabinet, qu'il y a un pouvoir exécutif dans ce Parlement démocratique. Vous vous demandez si le Cabinet a besoin de ce pouvoir.

• 1600

Si le Cabinet n'avait pas le pouvoir d'intervenir, comment pourrait-il réagir en cas d'urgence? De quelle façon pourrait-on assurer la sécurité des Canadiens si des gens n'avaient pas le pouvoir de se réunir rapidement et

[*Traduction*]

D'autres groupes vous ont parlé des déclarations d'état d'urgence non justifiées. Ce n'est pas notre préoccupation, nous la laissons à d'autres groupes. Nous nous intéressons plutôt aux états d'urgence tout à fait légitimes donnant lieu à des abus. L'état d'urgence était tout à fait justifié dans les années quarante, c'était la guerre, mais les pouvoirs ont été utilisés à des fins tout autres, sans que le Parlement puisse faire quoi que ce soit pour l'empêcher. Merci.

Le président: M. Ferland a été le premier membre à lever la main. Je pense que nous tenterons encore de suivre la règle des cinq minutes.

Mr. Ferland: I will restrict myself to those four points. I will not comment on the witnesses' fear relating to what happened 40 years ago. Even if the witnesses are not satisfied with what the government is doing now, we have to keep in mind that it is trying to redress a situation that existed almost 40 years ago. Under Bill C-77, the appeal and compensation have to take place as soon as possible.

You ask if Cabinet needs such powers. You wonder if a country like Canada really needs special powers in an emergency. As Canadians, do you not think that a free country like Canada is better off with a legislation that takes into account collective rights as well as individual rights of each Canadian?

Mme Sunahara: Je pourrais fournir diverses réponses à cette question. Premièrement, c'est le rôle du Parlement de tenir compte des droits collectifs de tous les Canadiens. Le Parlement a déjà le pouvoir de le faire. Il n'est pas nécessaire que qui que ce soit d'autre que le Parlement tienne compte des droits collectifs de tous les Canadiens.

Pour ce qui est de justifier ces pouvoirs par l'indemnisation, cet argument ne tient pas à mon avis. Si on détruit la vie de quelqu'un, l'argent ne peut pas l'indemniser. La douleur qui se peint sur les visages des Nippo-canadiens qui me parlent de leur expérience 40 ans plus tard ne peut être compensée par de l'argent. En tant qu'avocate, je suis bien habituée à négocier des dommages et intérêts, mais on ne peut jamais effacer ce qui s'est produit. Nous applaudissons le gouvernement de tenter de corriger les erreurs du passé. Nous demandons seulement qu'il le fasse de façon appropriée.

Mr. Ferland: Under our parliamentary system, we all know that there is a Cabinet, that there is an executive body. You are wondering whether cabinet needs that power.

If cabinet did not have the power to intervene, how could it react in an emergency situation? How could we ensure the safety of Canadians if nobody has the right to meet and make decisions quickly? We are talking about

[*Text*]

de prendre des décisions rapidement? On parle de situations d'urgence. Il ne s'agit pas de la cuisine quotidienne. On parle d'agir rapidement pour assurer le bien-être et la sécurité des Canadiens. Si le Cabinet ne doit pas avoir un tel pouvoir, qui doit l'avoir, selon vous?

Mr. Miki: I am not a lawyer, but I could perhaps answer in the context of the NAJC's position. We made it quite clear that we are not saying that decisions should not be made in an emergency situation. When the first Order in Council was passed in 1942 ordering the removal of Japanese Canadians from the coast, it related only to Japanese nationals, and they did all they could to co-operate with the government. Three years later, after their citizenship rights were abrogated and their community was displaced and sent away from the coast, they still had no right to return to the coast. When the emergency situation had subsided, when the war for all intents and purposes was over, there was no reason for emergency legislation to be continued, and still the government held onto those emergency powers for another four years.

From our point of view it was what happened after the war ended that demonstrates the most severe abuse of civil rights. The war emergency was over and still people did not have the freedom to return to the coast. I think that is a very important point.

M. Ferland: Ne parlons pas du passé, si vous le voulez bien. Parlons du projet de loi C-77. Le rôle du Comité n'est pas de ressasser ce qui s'est passé il y a 40 ans. J'avais cinq ans lorsque cela s'est produit, et vous n'étiez probablement pas nés pour la plupart à ce moment-là.

Parlons du projet de loi C-77 et de la façon dont on vivra à partir du moment où il sera adopté. J'espère qu'il le sera assez rapidement. Comment est-ce qu'on va vivre avec cela? Est-ce que ce projet de loi-là calme certaines de vos appréhensions? Cela ne me semble pas être le cas quand je lis votre mémoire. Avez-vous des suggestions à nous faire? Vous nous posez beaucoup de questions, mais vous ne nous donnez pas de réponses quand on vous en pose. J'aime bien contester des choses, mais j'essaie d'apporter des réponses, et j'aimerais que vous me donniez des réponses si vous voulez que je modifie le projet loi.

Ms Sunahara: The answers are found in our brief and in the recommendations attached to it. We have proposals of actual amendments to the act, if the committee is interested in them, which we feel would address this situation.

What we feel needs to be done is first a limitation must be placed within the act that expressly states that the act shall not be construed as granting the Governor in Council the power to make orders or regulations that override the Charter of Rights and Freedoms. The definition of "national emergency" must specify that the threat must be to the life, independence, or sovereignty of Canada, period, in accordance with the International Covenant on Human Rights. A parliamentary committee should supervise the administration of any emergency act,

[*Translation*]

emergencies here. We are not talking about the day to day workings of the government. It is a matter of acting quickly to ensure the welfare and safety of Canadians. If cabinet should not have such a power, who should as far as you are concerned?

M. Miki: Je ne suis pas avocat, mais je pourrais peut-être répondre dans le contexte de la position de l'ANCJ. Nous avons dit clairement que nous ne pensions pas qu'aucune décision ne devrait être prise en état d'urgence. Lorsque le premier décret du conseil a été adopté en 1942 pour ordonner le déplacement des Nippo-Canadiens de la côte, il ne s'appliquait qu'aux ressortissants japonais et ces derniers ont pleinement collaboré avec le gouvernement. Trois ans plus tard, après que leur citoyenneté ait été révoquée et toute leur collectivité déplacée loin de la côte, ils n'avaient toujours pas le droit d'y retourner. Puisque la guerre était bel et bien terminée, il n'y avait aucune raison de maintenir l'état d'urgence, mais le gouvernement a conservé ses pouvoirs pendant quatre ans encore.

À notre avis, c'est ce qui s'est produit après la guerre qui représente les infractions les plus graves aux droits civils. L'état de guerre n'existait plus, mais ces personnes n'étaient toujours pas libres de retourner sur le littoral. C'est très important de le signaler.

Mr. Ferland: Please let us not talk about the past. Let us talk about Bill C-77. Our mandate is not to go back over what happened 40 years ago. I was 5 years old when it happened and you were probably not even born.

Let us turn to Bill C-77 and to the way we will be living once it is enacted as I hope it will be soon. How will we live with that legislation? Does this bill allay some of your fears? It does not seem the case as I read your brief. Do you have suggestions to make? You ask many questions, but you do not provide answers. I like questioning things, but I also try to bring solutions and I would like you to give me answers if you want me to amend the bill.

Mme Sunahara: Les réponses se trouvent dans notre mémoire et dans les recommandations annexées. Si cela intéresse le comité, nous proposons des amendements bien précis qui permettraient d'après nous de corriger la situation.

D'après nous, il faut tout d'abord que ce projet de loi énonce expressément qu'il ne confère pas au Gouverneur en conseil des pouvoirs de rendre des décrets ou d'établir des règlements qui aient préséance sur la Charte des droits et libertés. La définition d'état d'urgence doit préciser que les menaces visent la vie, l'indépendance ou la souveraineté du Canada, conformément au Pacte international relatif aux droits de la personne. Le comité parlementaire devrait exercer une surveillance sur l'administration d'une telle loi de mesures d'urgence,

[*Texte*]

regardless of what powers Parliament eventually decides the Cabinet should have. We personally feel that they should be limited to economic powers in time of war, but that is up to you folks, not us.

We feel that the compensation provisions can be mended very easily to provide that a superior court judge, not the Cabinet, determine compensations. We would like to see a general provision in the act placing the onus of proof upon the Crown. All of these will materially protect individual rights and will not, in a genuine emergency, affect the ability of Cabinet to cope.

• 1605

Mr. Heap: Contrary to my colleague, I am under the impression the reason why we have Bill C-77 before us is because we are generally dissatisfied with what happened under the War Measures Act, so I do not think the past is irrelevant to the future. I would be interested to ask two or three points. One is in your recommendation number 10, on page 60 of your brief, where you recommend that:

> The Emergencies Act must expressly state that the powers delegated to the Cabinet do not include the power to make laws overriding Charter rights.

I would like to get a little clearer. I am sorry, I have not had time to read your whole brief yet. Why you think that Bill C-77 as it stands, with the proposed amendments from the government, might or would provide Cabinet the power to make laws overriding Charter rights?

Ms Sunahara: The first thing you must realize is that the orders and regulations under an emergency act of this type, as under the War Measures Act, are not your typical orders and regulations. They are not something to set the butterfat content of milk, or something of that type.

In the War Measures Act, by saying that the Governor in Council could pass any orders or regulations to deal with specific powers or in general, Parliament delegated to the Cabinet its ability to pass laws with respect to those areas. Under the War Measures Act they delegated unlimited powers. Today one of the powers of Parliament is the power to override the Charter under section 33, to pass an act of Parliament that overrides it.

The legal force and effect of an order in council, under an emergency act, is that it is an act of Parliament. The case that decided this, by the way, was one which had to determine whether by order the Cabinet could amend the statute—whether it had that much power—and the court said, yes, it has unlimited power.

Therefore if the Supreme Court of Canada were to conclude that the same obtains under this bill, and I submit that it will, then there is nothing to stop the

[*Traduction*]

quels que soient les pouvoirs que confère éventuellement le Parlement au Cabinet. Personnellement, nous estimons qu'ils devraient être limités aux pouvoirs économiques en temps de guerre, mais c'est à vous d'en décider, pas à nous.

Nous croyons facile d'amender les dispositions relatives à l'indemnisation pour qu'un juge de la Cour supérieure en décide et non le Cabinet. Nous voudrions aussi qu'une disposition de la loi impose le fardeau de la preuve à la Couronne. Toutes ces mesures permettront de protéger les droits individuels et n'empêcheront pas du tout le Cabinet d'agir en cas d'urgence véritable.

M. Heap: Contrairement à mon collègue, j'ai l'impression que le projet de loi C-77 a justement été déposé parce que nous étions mécontents de ce qui s'était produit en vertu de la Loi des mesures de guerre, de sorte que le passé a quand même rapport avec l'avenir. Je voudrais vous poser deux ou trois questions. Tout d'abord, vous recommandez ceci au numéro 10 à la page 60 de votre mémoire:

> La Loi sur les mesures d'urgence doit énoncer expressément que les pouvoirs délégués au Cabinet n'inclut pas le pouvoir d'adopter des lois qui aient préséance sur les droits conférés par la Charte.

Je voudrais des précisions là-dessus. Malheureusement, je n'ai pas eu le temps de lire votre mémoire en entier encore. Pourquoi pensez-vous que le libellé actuel du projet de loi C-77, avec les amendements que propose le gouvernement, donnerait au Cabinet le pouvoir d'adopter de telles lois?

Mme Sunahara: Premièrement, il faut se rendre compte que les décrets et règlements adoptés en vertu d'une loi de ce genre, comme en vertu de la Loi sur les mesures de guerre, ne sont pas du type de ceux qu'on rencontre ordinairement. Ils ne visent pas à fixer le pourcentage de matières grasses que doit contenir le lait, ou quelque chose du genre.

En vertu de la Loi sur les mesures de guerre, en déclarant que le gouverneur en conseil pouvait adopter tout décret ou règlement nécessaire à l'application de ces pouvoirs, le Parlement déléguait au Cabinet ses responsabilités dans ce domaine. En vertu de la Loi sur les mesures de guerre, il a délégué ainsi des pouvoirs illimités. Aujourd'hui, un des pouvoirs du Parlement est d'adopter une loi qui ait préséance sur la Charte en vertu de l'article 33.

En fait, en vertu d'une loi sur les mesures de d'urgence, un décret du conseil a force de loi. Soit dit en passant, l'affaire qui en a décidé était celle où on devait décider si le Cabinet avait le pouvoir de modifier une loi par décret, et le tribunal a répondu par l'affirmative.

Par conséquent, si la Cour suprême du Canada devait conclure de même en vertu de ce projet de loi, comme je le crois, rien n'empêcherait alors le Cabinet lors d'un état

[*Text*]

Cabinet in time of emergency overriding the Charter rights, sections 2 and sections 7 through 15, by specifically and carefully drafting its Orders in Council.

Mr. Heap: Secondly, in your recommendation 11, "No order or regulation should take effect before it is approved by Parliament". This would require a change in the present act then, would it?

Ms Sunahara: The way it is now, as I understand the operation of the act, the order takes effect immediately, then it goes before Parliament. Parliament can revoke it, but until such time as Parliament does revoke it, it is in effect and anything done under it is perfectly legal.

I might add that in Northern Ireland under their emergency act the Orders in Council do not take effect until they are approved, and they have real problems there.

Mr. Heap: Well, that brings me to recommendation 14:

> The operation of all orders and regulations must be subject to a review of a special parliamentary committee with full powers of investigation and a duty to report all misuse and abuses to Parliament and to make motions to amend or revoke orders being abused or misused.

There are two or things I would like to ask there. Would this special parliamentary committee meet in camera or in public? Regarding the powers of investigation and duty to report, it would report to whom, to the Parliament, publicly? To make motions to amend or revoke, orders being abused—in other words, are you saying that anything in any orders that was looked at by the special committee, either would be looked at by the special committee in a public meeting, or if it were in camera, the special committee would have the power to make it public by bringing it up in Parliament?

• 1610

Ms Sunahara: There is precedent in Canadian parliamentary history for both in camera committee hearings and in camera sessions of Parliament. In fact the very day the Japanese Canadians were ordered uprooted, Parliament met and were informed by the Minister of National Defence, in an in camera session, that there was no threat to the west coast. So there is precedent for that sort of thing.

In our proposals, we would make it at the discretion of the committee as to whether they heard matters in camera, because obviously there are Cabinet documents and national security considerations which would be better heard in camera. Whether they reported to Parliament in camera or publicly would, again, have to be at the discretion of the committee, depending on the situation in question.

Mr. Heap: In your presentation today—page 3, second paragraph—you say that the power to prevent Canadians from leaving Canada violates section 6 of the Canadian Charter: "every citizen of Canada has the right to enter,

[*Translation*]

d'urgence d'adopter des décrets bien pensés qui auront préséance sur les articles 2 et 7 à 15 de la Charte.

M. Heap: Deuxièmement, la recommandation 11, «Aucun décret ou règlement ne doit entrer en vigueur avant d'être approuvé par le Parlement». Il faudrait pour cela changer la loi actuelle n'est-ce-pas?

Mme Sunahara: D'après le libellé actuel, le décret entre en vigueur immédiatement et il est ensuite soumis au Parlement. Le Parlement peut le révoquer, mais en attendant qu'il le fasse, il est en vigueur et tout est parfaitement légal.

J'ajouterai qu'en vertu de la Loi sur les mesures d'urgence qui régit l'Irlande du Nord, les décrets ne peuvent entrer en vigueur avant d'être approuvés, et on connaît les problèmes qui existent là-bas.

M. Heap: Ceci m'amène à la recommandation 14:

> L'application de tout décret et règlement doit faire l'objet d'un examem par un comité spécial du Parlement ayant pleins pouvoirs d'enquête et le devoir de faire rapport de toute irrégularité et abus au Parlement et de proposer des motions visant à amender ou révoquer de tels décrets.

J'aimerais poser quelques questions à ce sujet. Ce comité spécial du Parlement se réunirait-il à huis clos ou publiquement? Deuxièmement, à qui ferait-il rapport, au Parlement, publiquement? Ensuite, en lui donnant le pouvoir de présenter des motions visant à amender ou révoquer ces décrets, voulez-vous dire que ce comité siégerait soit publiquement ou qu'il aurait le pouvoir de rendre sa décision publique en la soumettant au Parlement s'il s'était réuni à huis clos?

Mme Sunahara: Il existe des précédents dans l'histoire parlementaire canadienne puisque des comités, aussi bien que le Parlement, se sont réunis à huis clos. En fait, le jour même où l'on a exigé le départ des Canadiens japonais, le Parlement s'est réuni et le ministre de la Défense nationale l'a informé en séance à huis clos qu'ils ne présentaient pas de menaces pour la côte ouest. Ce genre de choses s'est donc déjà fait.

Nous proposons que ce soit au Comité de décider s'il veut se saisir de certaines questions à huis clos, ce qui conviendrait évidemment mieux pour des documents du Cabinet et certaines questions intéressant la sécurité nationale. Ce serait aussi au Comité de décider s'il veut faire son rapport au Parlement à huis clos ou en séance publique, selon les circonstances.

M. Heap: Dans votre mémoire d'aujourd'hui, au deuxième paragraphe de la page 3, vous dites que le pouvoir d'empêcher des Canadiens de quitter le Canada viole l'article 6 de la Charte canadienne stipulant que

[*Texte*]

remain in and leave Canada". According to the Charter, this right can never be abrogated, even if the so-called override section is invoked.

I am not as expert in the Charter, as I wish I were. I would like to have clearer how it is that this right cannot be abrogated, whether this is the only right in the Charter which cannot under any circumstances be abrogated, and why this one is not affected by the general principle in section 1, I guess, of the Charter, that this is all subject to reasonable democratic limitations.

Ms Sunahara: Section 6 is not one of the sections listed in section 33, which is why the override provision does not apply. There are others, such as the section the women's groups put in, after section 15 was included in order to prevent sexual discrimination. I might add that the multicultural section is also not included.

Yes, it would very well be possible for a Cabinet to pass an order which might say that they could not leave, but they would have to be prepared to argue in court that it was a reasonable limitation, justifiable in a free and democratic society. That would have to be dealt with at the time by the appropriate judicial authority.

Mr. Crofton: I would like to thank the witnesses for coming and for their very thoughtful presentation. It is quite comprehensive, and as we have just got it, I do not really feel in a position to claim that I have absorbed it, and that I can argue what they might have offered vis-à-vis what the proposed bill says. I listened very carefully to the presentations, talking about whether one can leave or not leave. Of course, in a war situation where somebody decides they want to go and fight on the other side, I think the country might reasonably say you are not going; we are sorry.

I was not really trying to quarrel with that. There is nothing quite so salutary as having experienced such an unhappy series of events. The next best is talking to people who either have or represent people who did, and that is what we have. Your observations are most helpful and we will, I am sure, consider them at great length.

My own personal view is the bottom line: if the Charter of Rights and Freedoms is to have any meaning at all, it has to be operable at all times. In no circumstance can it be struck down, for whatever reason. I would certainly be looking at your observations with that in light, to see what might or might not be changed in the wording, and I thank you for your representations.

Ms Sunahara: Thank you. I apologize also for the fact that you only received this, but we did not know until late last week that we were even going to be able to appear.

[*Traduction*]

«tout citoyen canadien a le droit de demeurer au Canada, d'y entrer ou d'en sortir». Selon la Charte, ce droit ne peut jamais être abrogé, même si l'on invoque ledit article dérogatoire.

Je ne suis pas spécialiste de la Charte, comme je le voudrais. Je voudrais que l'on m'explique pourquoi ce droit ne peut pas être abrogé, si c'est le seul droit de la Charte qui ne peut l'être en aucune circonstance, et pourquoi il ne tombe pas sous l'application du principe général de l'article 1 de la Charte, en vertu duquel tous ces droits peuvent être restreints dans des limites raisonnables dans une société démocratique.

Mme Sunahara: L'article 6 n'est pas l'un des articles énumérés à l'article 33, ce qui explique pourquoi la disposition dérogatoire ne s'applique pas. Il y a d'autres articles semblables, comme celui que les groupes féministes ont fait ajouter, après que l'article 15 a été ajouté pour empêcher la discrimination fondée sur le sexe. J'ajouterais aussi que l'article sur les groupes multiculturels n'est pas inclus non plus.

Oui, il serait très possible qu'un Cabinet adopte un décret en vertu duquel ils ne pourraient partir, mais il faudrait prouver en cour que c'était une limitation raisonnable et justifiable dans une société libre et démocratique. La décision reviendrait alors au pouvoir judiciaire compétent.

M. Crofton: Je voudrais remercier les témoins d'être venus et de leur exposé très approfondi. Il est très exhaustif, et comme nous venons de le recevoir, je ne suis pas vraiment en mesure de dire que je l'ai assimilé ni que je peux défendre les recommandations qu'ils ont présentées sur ce projet de loi. J'ai entendu très attentivement les exposés, et ce qui a été dit sur la possibilité de partir ou non. Naturellement, en situation de guerre, lorsque quelqu'un décide d'aller se battre avec l'ennemi, je pense que le pays pourrait raisonablement le lui interdire.

Je n'essayais pas du tout de vous contredire à ce sujet. Il n'y a rien d'aussi salutaire que d'avoir vécu soi-même des événements aussi malheureux. On peut aussi parler à ceux qui en ont fait l'expérience ou à des gens qui les représentent, comme c'est le cas aujourd'hui. Vos observations sont des plus utiles, et je peux vous assurer que nous les examinerons très attentivement.

J'estime, pour ma part, que pour que la Charte des droits et libertés ait vraiment un sens, elle doit pouvoir s'appliquer en tout temps. On ne doit pouvoir la renverser en aucune circonstance, pour quelque raison que ce soit. C'est dans cette perspective que je vais examiner vos observations, pour voir s'il y aurait lieu de modifier le libellé de la Charte, et je vous remercie de vos commentaires.

Mme Sunahara: Merci. Je vous prie de nous excuser de vous avoir fait parvenir le document si tard, mais nous n'avons su qu'à la fin de la semaine dernière qu'il nous

[*Text*]

That is also the reason why we have not had time to have it translated, and we thank you for your forgiveness.

• 1615

Mr. Bradley: As you are probably aware, we could have thousands of groups and organizations make representations here. There is a lot of deliberation on who to cut off and I think it was unanimous that your group is one that we could not deny representation. That is probably why you did not know until last week and got even with us today by bringing in 61 pages.

Ms Sunahara: I have made a personal application, which was not successful.

Mr. Bradley: I note with interest that you refer to the term "emergency" as being too broad and "well-being" as undefined. I have concerns, as well, with the concept that threat of life or sovereignty of Canada is at risk. I think "sovereignty of Canada" is pretty vague and could be taken as being free trade or icebreakers in the north. I would hate to see the possibility of invoking emergency legislation because an American icebreaker goes through our north. So your point that there is vagueness is well taken, but your recommendation also could be termed as being a little vague.

Ms Sunahara: We are fully aware that the exact wording will have to be debated by Parliament. You are the experienced people to handle legislation. I might add when I first read that section on well-being, the response to the group I addressed the question to was if we traded Wayne Gretzky to the New York Rangers, that would be contrary to the well-being of Canada too.

Mr. Bradley: Only in Alberta; and then only in central Alberta—it would not be a threat to the well-being of Calgary. I was sort of concerned about some of the discussion we had here. It was in your presentation about the protections offered by the Canadian Charter of Rights and Freedoms that could be stripped away by the act in the event of war and emergency being proclaimed, etc., through section 31 of the Charter.

As I understand it—and I am a poor dentist—section 31 cannot be used unless Parliament explicitly authorizes its use at the time the legislation is either passed or amended.

Ms Sunahara: There is no provision in the charter that says Parliament cannot delegate its section 33 powers. We do not yet know whether the Supreme Court of Canada will read delegating powers narrowly to say they cannot delegate them. I do know that in the Re Gray case, the English case of R. v. Halliday, the Chemicals Reference, the Pulp and Paper case from 1923—in every one of those cases, the Supreme Court of Canada held that Parliament

[*Translation*]

serait possible de comparaître. C'est aussi la raison pour laquelle le texte n'a pas été traduit, et nous vous remercions de votre indulgence.

M. Bradley: Comme vous le savez probablement, nous aurions pu faire comparaître ici des milliers de groupes et d'organismes. Il faut donc délibérer très longtemps pour savoir qui ne pas retenir, et il a été décidé à l'unanimité que votre groupe devait comparaître. C'est probablement pourquoi vous n'en saviez rien avant la semaine dernière, et vous vous êtes rattrapé en nous apportant aujourd'hui 61 pages.

Mme Sunahara: J'ai présenté une demande à titre individuel et elle n'a pas été retenue.

M. Bradley: Je m'intéresse à ce que vous dites du terme «urgence», que vous trouvez trop vague et «bien-être», qui vous paraît mal défini. J'ai aussi certaines réserves quant au concept selon lequel il y a menace envers la vie des individus ou des risques quant à la «souveraineté du Canada». De plus, cette dernière expression est très vague, et elle pourrait se rapporter au libre-échange ou aux brise-glace dans le nord. Je ne voudrais surtout pas que l'on puisse invoquer la Loi sur les mesures d'urgence si un brise-glace américain traversait notre nord. Vous avez donc raison de dire que cette notion est vague, mais votre recommandation semble l'être aussi.

Mme Sunahara: Nous savons très bien que c'est au Parlement de débattre du libellé qui convient. C'est vous qui êtes expérimentés en matière de législation. J'ajouterais peut-être que lorsque j'ai lu pour la première fois l'article sur le bien-être, le groupe auquel j'ai posé une question à ce sujet m'a répondu que si nous échangions Wayne Gretzky contre les Rangers de New York, ce serait aussi contraire au bien-être du Canada.

M. Bradley: Seulement pour l'Alberta, et seulement le centre de la province—cela ne menacerait pas le bien-être de Calgary. Une partie de notre discussion m'a un peu préoccupé. Vous avez dit que les protections qu'offre la Charte canadiennes des droits et libertés pourraient être supprimées par la loi en cas de proclamation d'une guerre ou d'une situation d'urgence, en vertu de l'article 31 de la Charte.

Sauf erreur—et je ne suis pas spécialiste—l'article 31 ne peut être invoqué à moins que le Parlement n'autorise explicitement son recours lorsque la loi est adoptée ou modifiée.

Mme Sunahara: La Charte ne stipule pas que le Parlement ne peut pas déléguer ses pouvoirs en vertu de l'article 33. Nous ne savons pas encore si la Cour suprême du Canada donnera une interprétation étroite des pouvoirs de délégation, de sorte qu'ils ne pourront pas s'appliquer. Je sais que dans l'affaire Re Gray, dans l'affaire britannique R. v. Halliday, dans l'affaire des produits chimiques, celle de la pâte à papier de 1923—

[*Texte*]

could delegate its powers and if it wanted to limit them, it had to do it expressly.

The Northwest Territories Act was also handled the same way. For years the Northwest Territories, meaning Alberta, Saskatchewan, etc., was governed by a Lieutenant-Governor in Council by ordinance on powers delegated by Parliament to that gentleman. In fact in the initial delegation they did not restrict those powers at all and two years later they went whoops, you do not have the power to override an act of Parliament. This is an historical example of where it has been done before and it is, in our legal precedent, perfectly capable of being done.

Mr. Bradley: As you are most certainly aware, we are trying to get rid of the War Measures Act that I think we all agree is—

Ms Sunahara: A travesty.

Mr. Bradley: —no bloody good and we are trying to bring in something better. In clause 4, for example, we have brought in orders and regulations subject to parliamentary review, whereas the War Measures Act had no provision for that. We brought in that Parliament can revoke the act, which was not under the War Measures Act. We brought in the fact that Canadian rights apply, which was not on the War Measures Act. We brought in a time limit, which has brought some concern from some of the present—

• 1620

The Chairman: I am afraid you are debating this on second reading again.

Mr. Bradley: No, I think this is very—

The Chairman: Could you get to the question? We are here to listen to witnesses.

Mr. Bradley: We brought in the loss or injuries compensation, which is all the applications provided for. Those are all important things. Even the province is being consulted. Maybe I am wrong again, but since Bill C-77 has been made subject to the Canadian Charter of Rights and Freedoms and contains no section 33 exemption, this is the important safeguard for individual rights.

Ms Sunahara: The preamble about being subject to the Canadian Charter might as well not be there. It is either subject or it is not. Secondly, a preamble to an act does not bind the content of the act where there is in it provision to the contrary. If there is anything in the body of an act which contradicts a preamble, the courts ignore it when doing the interpreting.

[*Traduction*]

dans chacune de ces affaires, la Cour suprême du Canada a décidé que le Parlement pouvait déléguer ses pouvoirs et que s'il voulait les limiter, il devait le faire expressément.

Le même procédé s'est appliqué aussi à la Loi sur les Territoires du Nord-Ouest. Pendant des années, ces territoires, c'est-à-dire l'Alberta, la Saskatchewan etc., étaient gouvernés par un lieutenant gouverneur en Conseil, en vertu d'une ordonnance accordant des pouvoirs que le Parlement lui déléguait. En fait, au début on lui avait accordé tous pouvoirs, et deux ans plus tard on lui a fait savoir qu'il n'avait pas le pouvoir d'outrepasser une loi du Parlement. C'est là un exemple historique de ce qui s'est déjà produit et donc un précédent juridique qui montre que les choses peuvent tout à fait se reproduire.

M. Bradley: Comme vous le savez certainement, nous essayons de nous débarrasser de la Loi sur les mesures de guerre dont nous pensons tous que c'est. . .

Mme Sunahara: Une mascarade.

M. Bradley: . . . une législation qui n'est pas du tout valable, et nous essayons de proposer quelque chose de mieux. Par exemple, à l'article 4, nous prévoyons de décrets et règlements assujettis à l'examen du Parlement, ce qui n'était pas du tout prévu dans la Loi sur les mesures de guerre. Nous avons prévu que le Parlement peut abroger la loi, ce que ne stipulait pas la Loi sur les mesures de guerre. Nous avons dit que les droits canadiens s'appliquent, ce que ne disait pas la Loi sur les mesures de guerre. Nous avons prévu une limite de temps, ce qui a préoccupé quelque peu certains des présents. . .

Le président: Je crains que votre débat ne porte à nouveau sur la deuxième lecture.

M. Bradley: Non je pense que c'est très. . .

Le président: Pourriez-vous poser votre question? Nous sommes ici pour entendre les témoins.

M. Bradley: Nous avons prévu des indemnisations en cas de dommages matériels ou corporels, comme le prévoyaient toutes les demandes. Ces choses sont très importantes. La province se voit même consultée. Je me trompe peut-être encore une fois, mais étant donné que le projet de loi C-77 est assujetti à la Charte canadienne des droits et libertés et qu'il ne contient la dérogation prévue à l'article 33, les droits individuels se trouvent bien protégés.

Mme Sunahara: Le préambule indiquant que la loi est assujettie à la Charte canadienne des droits pourrait aussi bien être supprimé. La loi est assujettie ou non à la Charte. Deuxièmement, un préambule à une loi ne rend pas cette dernière exécutoire si elle renferme une disposition qui va dans le sens opposé. S'il se trouve quoi que ce soit dans le texte même de la loi qui contredit un préambule, les tribunaux n'en tiennent pas compte dans leur interprétation.

[*Text*]

Mr. Bradley: And is there anything in the body of the act?

Ms Sunahara: There is the statement, to quote from section 38 particularly, "that the governor in council can pass any order or regulation"... But the mere fact that it is any order and regulation without being restricted is giving unlimited powers to the Cabinet.

The Chairman: Can we move them?

Mr. Bradley: I would rather not, but you must, Mr. Chairman.

Ms Sunahara: I give you a reference in my brief as to why a preamble does not bind the inside of an act.

Mr. Bradley: Thank you for your presentation. I would like to look at the brief further.

Ms Sunahara: I am also prepared to make myself available to assist the committee in any way.

The Chairman: I should count the exchanges after everybody says they are finished. Mr. Ferland has indicated he wants a very short supplement, and he and I have been arguing for a long time about how long a short supplement is.

M. Ferland: Si ce n'était pas au Cabinet de prendre une décision en cas d'urgence, mais plutôt au Parlement, ne craindriez-vous pas que le pays ait le temps d'être envahi? Lors de la dernière guerre, si Churchill avait attendu que le Parlement réagisse, les Allemands auraient envahi l'Angleterre en peu de temps. S'il faut convoquer le Parlement avant d'imposer des mesures d'urgence, on risque de réagir une fois l'urgence passée. N'êtes-vous pas d'accord avec moi là-dessus?

Ms Sunahara: I will refer you to last summer when you were called back in two days to deal with a bill that still has not passed.

Mr. Blackburn (Brant): Would the witness be kind enough to send the committee a written recommendation as to how we deal with section 33 in the Charter?

Ms Sunahara: I took the liberty of drawing one up over lunch.

The Chairman: I would like to thank the witnessses for their presentations. It has been quite enlightening, and I am sure there is a great deal of interest in the subject-matter of your brief.

I would like a motion resubmitted by the National Association of Japanese Canadians printed in both languages as an appendix to this day's *Minutes of Proceedings and Evidence*.

Mr. Crofton: I so move.

Motion agreed to.

The Chairman: I wonder if Mr. Frank Addario could come forward please.

[*Translation*]

M. Bradley: Et qui a-t-il dans le texte de la loi?

Mme Sunahara: Je voudrais vous citer l'article 38 en particulier «le gouverneur en Conseil peut, par décret ou règlement»; mais le simple fait qu'il puisse prendre des décrets et règlements sans aucune restriction donne des pouvoirs illimités au Conseil des ministres.

Le président: Pouvons-nous les proposer?

M. Bradley: J'aimerais l'éviter, mais vous devez le faire, monsieur le président.

Mme Sunahara: Je vous dit dans mon mémoire pourquoi un préambule ne rend pas exécutoire le texte même d'une loi.

M. Bradley: Merci de votre exposé. Je voudrais revenir sur votre mémoire.

Mme Sunahara: Je suis aussi disposé à me mettre à la disposition du Comité si je peux lui être utile.

Le président: Il faudrait que je compte les interventions après que tout le monde dit avoir terminé. M. Ferland a dit qu'il voulait ajouter quelque chose de très bref et tous les deux nous discutons depuis longtemps pour savoir quelle est la longueur d'une courte intervention supplémentaire.

Mr. Ferland: If it were not up to the Cabinet to decide in an emergency situation but rather to Parliament, would you not fear that the country would be invaded in the meantime? During the last war, if Churchill had waited for Parliament to react, the Germans would have invaded England in a short time. If you have to call Parliament before applying emergency measures, the risk is that you react after the emergency is finished. Do you not agree with me?

Mme Sunahara: Je vous renvois à l'été dernier où l'on vous avait rappelé pour que vous examiniez en deux jours un projet de loi qui n'a pas été encore été adopté.

M. Blackburn (Brant): Le témoin aurait-il l'amabilité d'envoyer au Comité une recommandation écrite sur la façon de traiter l'article 33 de la Charte?

Mme Sunahara: J'ai pris la liberté d'en élaborer une en déjeunant.

Le président: Je voudrais remercier les témoins de leurs exposés. Ils nous ont apporté bien des éclaircissements, et je suis sûr que ce dont vous avez parlé dans votre mémoire a suscité beaucoup d'intérêt.

Je voudrais une motion présentée à nouveau par la National Association of Japanese Canadians afin que leur mémoire soit imprimé dans les deux langues officielles en annexe aux *Procès-verbaux et témoignages* de ce jour.

M. Crofton: Je propose la motion.

La motion est adoptée.

Le président: M. Frank Addario voudrait-il se présenter à la table des témoins?

[*Texte*]

• 1625

I have to tell the committee that I believe there are two people in the world that should use tape more than they do. There are airline pilots when they come on the air to apologize for a delay. That might as well be on tape because every plane is delayed. Also, the Chair of this committee likes to apologize for not having the brief in French. We have tried to get it here in two languages, and it seems to be a physical or mental impossibility. I asked the clerk to have them translated, and I believe she has been doing it. Every time they ask anyone to bring a brief here, they suggest it be sent forward in English or French for translation. Once again my apologies to our francophone colleagues.

Would you please go ahead with your brief?

Mr. Frank Addario (Law Union of Ontario): I should apologize as well. I do not think that it is the responsibility of the committee to get briefs here in both official languages. I think that witnesses should appear and be prepared to deliver briefs in both official languages.

I am here today as a representative of the Law Union of Ontario, a group of some 500 or so Ontario lawyers who are concerned with the enactment of progressive legislation and the creation and perpetuation of a free and democratic Canada. We have the good fortune of following the National Association of Japanese Canadians, and I do not propose to go over any of the ground that they have covered, either this afternoon or in their written materials. We have also reviewed the submissions made last fall by the Canadian Civil Liberties Association and this morning by Professor Peter Rosenthal. We adopt most of the criticisms made by both of those briefs with respect to the legislation. Given the time constraints and the fact that you have been sitting here all day, I will confine myself to what I consider to be some of the more salient absences of checks against abuse in the legislation.

A number of my comments relate to matters of statutory construction, which as lawyers we feel qualified to make. One of the principle difficulties is the absence of a provision explicitly guaranteeing people detained under this legislation the right to apply to a court for a review of the legality of their detention by way of habeus corpus. We consider that fundamental, and we think that the legislation ought to set it out if it is Parliament's intention to retain that right for Canadians who are subject to emergency measures.

Much has been said this afternoon about the notwithstanding clause in section 33 of the Charter, and I agree that there are difficulties in interpretation. If it is the government's intention that this legislation never be used outside the operation of the Charter, then it should say so expressly. I agree with the association that a preamble, while it is an aid to interpretation, is not

[*Traduction*]

Je dois dire au Comité qu'il y a, selon moi, deux personnes au monde qui devraient utiliser des enregistrements plus que nous. Il s'agit des pilotes d'avions qui doivent se faire entendre pour s'excuser d'un retard. Autant que ce soit enregistré puisque tous les avions ont des retards. Même chose pour le président de ce Comité qui voudrait s'excuser de ne pas avoir le mémoire en français. Nous avons essayé de l'obtenir ici dans les deux langues, mais cela semble être une impossibilité physique ou mentale. J'ai demandé au greffier de les faire traduire, et je crois qu'elle l'a fait. Chaque fois que l'on demande à quelqu'un d'apporter un mémoire ici, on lui demande de l'envoyer en anglais ou en français pour la traduction. Encore une fois, je présente toutes mes excuses à nos collègues francophones.

Voudriez-vous nous présenter votre mémoire?

M. Frank Addario (Law Union of Ontario): Je dois m'excuser aussi. Je ne pense pas que le Comité a la responsabilité d'obtenir ici des mémoires dans les deux langues officielles. Je pense que les témoins devraient comparaître en étant prêts à les présenter aussi bien en anglais qu'en français.

Je représente ici aujourd'hui la Law Union of Ontario, qui compte quelque 500 avocats ontariens qui tiennent à ce que soit promulguée une loi progressiste et à ce que soit créé et maintenu un Canada libre et démocratique. Nous avons la chance de comparaître après la National Association of Japanese Canadians, et je n'ai pas l'intention de revenir sur ce dont ils ont déjà parlé, soit cet après-midi, soit dans leur mémoire. Nous avons examiné aussi les mémoires présentés à l'automne dernier par l'Association canadienne des libertés civiles et ce matin par le professeur Peter Rosenthal. Nous faisons nôtre la plupart des critiques présentées dans ces deux mémoires au sujet de la législation. Étant donné que je ne dispose pas de beaucoup de temps et que vous avez siégé ici toute la journée, je vais me limiter à ce que je considère comme étant, dans la Loi, la carence de moyens la plus flagrante devant les abus.

Un certain nombre de mes commentaires portent sur des questions d'ordre législatif, que nous nous estimons à même de faire, étant avocats. L'une des principales difficultés est l'absence d'une disposition qui garantisse explicitement à des personnes incarcérées en vertu de cette législation le droit d'interjeter appel devant un tribunal afin qu'il examine la légalité de leur détention au moyen de l'habeus corpus. Cela nous paraît fondamental, et je pense que la législation devrait indiquer si le Parlement a l'intention de maintenir ce droit pour les Canadiens visés par les mesures d'urgence.

On a beaucoup parlé, cet après-midi, de la clause dérogatoire à l'article 33 de la Charte, et je conviens qu'il y a là certaines difficultés d'interprétation. Si l'intention du gouvernement est que cette législation ne soit jamais utilisée indépendamment de la Charte, il devrait le dire expressément. Je pense comme l'Association qu'un préambule, bien qu'il puisse être utile à une

[*Text*]

binding as a matter of statutory construction. It is a relatively simple matter to add a section at the beginning of the legislation indicating that Parliament will not either expressly or impliedly invoke section 33 of the Charter.

There is a specific recommendation in our brief relating to accountability and Cabinet privilege. We believe that the deterrent of some distant election 30 or 40 years later, following the disclosure of what was available to Cabinet at the time the emergency was declared, is insufficient to dissuade some future government from injudiciously enacting emergency measures legislation. We believe therefore that two years after the declaration of an emergency the facts available to the Cabinet ought to be available through federal freedom of information legislation. That can be accomplished simply by cross-referencing that exemption to the ordinary rule of Cabinet secrecy both in this legislation and in the federal freedom of information legislation.

• 1630

With respect to compensation, we believe that an important check on excesses and abuse is achieved by providing for compensation on an individual basis, and by injecting the role of a judicial officer into the procedure so that it is not administrative and there is no question that the matter of compensation is subject to political influence.

If it is the intent of Parliament that these be treated by the House of Commons, by Canadian citizens, and any courts that may look at the emergency measures as truly extraordinary measures, we believe that the preamble should be amended where it reads in clause 4 that special temporary measures that "may not be appropriate in normal times" should be available to the Governor in Council. We believe the preamble should read that these special measures are not appropriate in normal times. This would be an aid both to courts and to the House of Commons when considering any emergency measures which are declared.

Similarly, we believe that the reference to the International Covenant on Civil and Political Rights is both faint and imprecise, and could upheld by indicating in clear language that the Governor in Council will take only those measures which accord with Canada's obligation under that international covenant.

As a general criticism of the legislation, we think that it suffers from a lack of sanctions against those who would wilfully ignore the true state of affairs, or injudiciously invoke the emergency measures. In our brief we have proposed that the ministers of the Crown responsible for declaring an emergency be required to file with Parliament an affidavit deposing to the reasonable and probable grounds for believing that the state of affairs said to exist actually exists. We believe that provides a suitable

[*Translation*]

interprétation, n'a pas force exécutoire. Il est relativement simple d'ajouter un article au début de la Loi indiquant que le Parlement n'invoquera pas l'article 33 de la Charte ni expressément ni de façon tacite.

Dans notre mémoire, nous présentons une recommandation concernant la responsabilité et les privilèges du Conseil des ministres. Nous estimons que la perspective d'une élection lointaine, quelque 30 ou 40 années plus tard, où sera alors divulgué ce que savait le Conseil des ministres au moment où l'urgence a été déclarée, ne suffit pas à dissuader un futur gouvernement de promulguer de façon non judicieuse une législation sur des mesures d'urgence. Nous pensons que deux ans après la déclaration d'un sinistre ou d'un état d'urgence les faits dont disposait le Cabinet devraient être connus par le biais de la Loi fédérale sur l'accès à l'information. Il suffirait de prévoir les renvois nécessaires concernant cette exemption à la règle normale du secret du Cabinet dans cette loi et dans la Loi fédérale sur l'accès à l'information.

Au chapitre de l'indemnisation, nous sommes d'avis qu'une protection importante contre les excès et les abus consiste à prévoir une indemnisation à titre individuel et à faire intervenir un officier de justice dans la procédure, de façon à ce que la question ne soit pas une question administrative et que l'indemnisation soit clairement exempte d'influence politique.

Si l'objet du gouvernement est de faire en sorte que la question soit traitée par la Chambre des communes, les citoyens canadiens et les tribunaux de façon à ce qu'ils vérifient si les mesures d'urgence étaient vraiment vraiment des mesures extraordinaires, nous estimons que le préambule doit être modifié au paragraphe 4 là où il est question des mesures extraordinaires «peut-être injustifiables en temps normal» à la disposition du gouverneur en conseil. Selon nous, le préambule devrait préciser que ces mesures spéciales ne sont pas justifiables en temps normal. Une telle précision serait d'un grand secours aux tribunaux et à la Chambre des communes lorsqu'ils examineraient les mesures d'urgence proposées.

En outre, nous pensons que l'allusion au Pacte international relatif aux droits civils et politiques est trop faible et imprécise et pourrait être raffermie par une déclaration claire à l'effet que le gouverneur en conseil doit se limiter aux mesures conformes à l'engagement du Canada en vertu de ce pacte.

Une critique générale que nous adressons à l'endroit de cette loi est qu'elle semble exempte de sanction contre ceux qui feraient fi délibérément des faits réels ou qui invoqueraient des mesures d'urgence de façon injustifiée. Nous proposons, dans notre mémoire, que les ministres de la Couronne, responsables de la déclaration, soient obligés de déposer au Parlement un affidavit énonçant les motifs raisonnables et vraisemblables pour lesquels ils estiment que la situation décrite existe véritablement.

[*Texte*]

deterrent against lightly invoking these very extraordinary measures.

Finally, Mr. Chairman, we think that we have not since the enactment of the War Measures Act had a single happy experience with that legislation. We believe therefore that there should be a provision under each of the parts of Bill C-77 requiring it to lapse two years after it is first used or an emergency under is declared, unless the legislation is reintroduced to Parliament. We consider that this would permit Parliament to debate the experience under a declaration of emergency. Subject to any questions, those would be our submissions.

• 1635

Mr. Heap: Thank you, Mr. Addario, for your brief. On page 3 of your brief where you say the Governor in Council would take only those measures which accord with the International Covenant, do you think it is important that the provisions of the covenant not be spelled out *in extenso*, but that the items be indicated with which the Governor in Council's action must accord?

Mr. Addario: I know that was Mr. Rosenthal's view. I think it is equally effective for Parliament to make it clear in the body of the legislation that the provisions of the Charter of Rights and Freedoms will continue to apply and the *non obstante* clause will not in fact be invoked. There is nothing in the International Covenant, which remains during the declaration of an emergency, that is not also in the Charter of Rights. There is a special provision in the International Covenant that exempts a number of the sections during the declaration of an emergency within a nation.

Mr. Heap: I am not clear then precisely what you wish between the preamble and the body. Your reference on page 3 is to the preamble. Then you say the preamble can be put beyond doubt, and so on. I think you are now saying that you prefer it to be in the body of the bill. Is that the case?

Mr. Addario: My quarrel is not with this language in the preamble, except to the extent that we think it is not strong enough. To put beyond doubt that the Charter of Rights does in fact apply during the declaration of an emergency, it ought to be in the text of the legislation and not the preamble. It is not necessary as a matter of law to enumerate the specific rights that will apply.

Mr. Heap: I see. On page 4 you refer to this affidavit; you say:

> This can be achieved by requiring the Minister(s) responsible file, in addition to a concise statement of facts describing the state of affairs constituting the emergency, an affidavit deposing to the reasonable and probable grounds for believing that those facts exist.

[*Traduction*]

Nous y voyons un moyen de dissuasion contre toute tentative d'invoquer des mesures d'urgence à la légère.

Enfin, monsieur le président, depuis son adoption, la Loi sur les mesures de guerre n'a donné lieu à aucune expérience positive. Aussi, nous estimons que chaque partie de ce projet de loi C-77 soit soumise à des clauses de caducité deux ans après l'application ou la déclaration, à moins que la loi ne soit soumise de nouveau au Parlement. Nous croyons que le Parlement pourrait ainsi examiner ce qui s'est passé à la suite de la déclaration du sinistre ou de l'état d'urgence. Telles sont nos propositions; nous sommes prêts à répondre aux questions.

M. Heap: Merci de votre mémoire, monsieur Addario. À la page 3, vous dites souhaiter que le gouverneur en conseil ne prenne que les mesures conformes au pacte international. Si les dispositions de ce pacte ne doivent pas être citées intégralement, croyez-vous qu'il est important que celles avec lesquelles les mesures du gouverneur en conseil doivent se conformer le soient?

M. Addario: Je sais que c'est là l'opinion de M. Rosenthal. Il est tout aussi indiqué que le Parlement précise dans la loi elle-même que les dispositions de la Charte des droits et libertés doivent continuer de s'appliquer et que la clause nonobstant ne doit pas être invoquée. Il n'y a rien dans le pacte international, qui s'applique lors d'une déclaration, qui ne soit pas déjà prévu dans la Charte des droits. Le pacte international contient une disposition spéciale qui suspend l'application de certains de ses articles lors de la déclaration d'un sinistre ou d'un état d'urgence par une nation.

M. Heap: Je ne comprends pas très bien la différence que vous faites entre le préambule et le corps de la loi pour certaines de vos recommandations. À la page 3, vous parlez du préambule. Vous dites, entre autres, qu'il peut être séparé. Maintenant, vous semblez préférer que le préambule soit incorporé au projet de loi lui-même. C'est bien ce que vous voulez?

M. Addario: Ce n'est pas le préambule comme tel qui nous préoccupe, mais la faiblesse de son libellé. Cependant, et pour effacer tout doute quant au fait que la Charte des droits continue de s'appliquer lors de la déclaration d'un sinistre ou d'un état d'urgence, la garantie devrait se trouver dans la loi elle-même et non pas dans le préambule. Pour le reste, il n'est pas nécessaire d'énumérer dans la loi les droits précis qui doivent continuer de s'appliquer.

M. Heap: Je vois. À la page 4 de votre mémoire, vous parlez d'un affidavit:

> Les ministres responsables de la déclaration doivent déposer au Parlement un affidavit attestant les motifs raisonnables et probables qui font que la situation réelle est telle que décrite.

[*Text*]

What would be the effect or the use, likely or probably, of that affidavit?

Mr. Addario: I suppose the obvious analogy is the search warrant law of Canada. In order to obtain a search warrant to go into someone's home, which is a truly extraordinary measure, one must swear an affidavit before a judicial officer. The penalty for swearing a false affidavit is provided by the Criminal Code, and it is quite serious. We consider them to be extraordinary measures, and we consider that if that penalty were available it would be a deterrent to someone either misleading Parliament or being wilfully blind as to the true state of affairs.

Mr. Heap: I presume you are speaking of the action of a Minister or Ministers physically in the House of Commons filing an affidavit during a session of the House of Commons. Some of our more experienced colleagues can probably tell me, but I am wondering whether in that case he is subject to the sort of law that applies to a policeman perhaps filing a false affidavit with a judge. Or is he immune to that kind of action, either because it takes place in a session of Parliament, or because he is a Minister of the Crown and, as we hear popularly, he cannot sue the Crown without the Crown's permission?

Mr. Addario: It is a good question. It is an offence under the Criminal Code to swear a false affidavit. Whether or not there would be an immunity attached because it was done under the aegis of the House is a question I do not feel comfortable answering. I think the solution might be to have it published as an appendix to other publications in *The Canada Gazette* or to simply require that it be distributed to all Members of Parliament. The intent is that other people rely on it in determining whether or not they wish to support the declaration in the House of Commons, but an ancillary benefit would be that Canadians would be entitled to rely on it, and not find out 30 years later that in fact that state of affairs did not exist.

• 1640

Mr. Heap: In the case of a possibly grave emergency and involving perhaps enemies within or without, a government would be likely to plead that some of the reasons cannot be given publicly, or some of the facts cannot be given publicly. Are you saying that they would be required to give them? Or do you provide for confidentiality in some way?

Mr. Addario: There ought to be a provision for confidentiality for those narrow circumstances, but those too would be subject to our proposal that the freedom of information legislation be amended to exempt that type of material within two years of the expiration of the declaration of the emergency.

[*Translation*]

À quoi pourrait servir un tel affidavit? Comment pourrait-il être utilisé?

M. Addario: On pourrait procéder un peu comme on le fait pour les mandats de perquisition au Canada. Pour obtenir un mandat de perquisition lui permettant de violer le domicile de quelqu'un, ce qui est vraiment une mesure extraordinaire, le responsable doit prêter serment devant un magistrat. Les peines en cas de faux serment sont prévues dans le Code criminel et elles sont assez sévères. Nous pensons que dans ce cas-ci il s'agit également de mesures extraordinaires et que, s'il y avait des peines de prévues, les personnes responsables hésiteraient beaucoup plus à tromper le Parlement ou à mal évaluer volontairement la situation.

M. Heap: Je suppose que vous voulez dire qu'un ministre ou des ministres de la Couronne devraient se présenter en personne devant la Chambre des communes pour déposer un affidavit en cours de session. Certains de mes collègues ont peut-être plus d'expérience que moi en la matière. Si c'est le cas, ils peuvent m'éclairer. Je me demande si, dans ce cas, le ministre ou les ministres risquent de se trouver dans la même situation que le policier qui fait un faux serment devant un juge. Le ministre est-il à l'abri des poursuites, soit parce qu'il participe à une session du Parlement, soit parce qu'il est ministre de la Couronne et que, comme le veut la croyance populaire, personne ne peut poursuivre la Couronne sans la permission de la Couronne?

M. Addario: C'est une bonne question. C'est une infraction en vertu du Code criminel que de faire un faux serment. À savoir si une telle infraction, du fait qu'elle serait commise à la Chambre, pourrait donner lieu à une certaine immunité, je ne saurais vous le dire. La solution pourrait être de faire publier l'affidavit en annexe à quelque chose d'autre dans la *Gazette du Canada* ou d'exiger qu'il soit distribué à tous les députés. Les intéressés pourraient s'y fier au moment de décider s'ils appuient ou non la déclaration de la Chambre des communes et qui plus est le public canadien pourrait s'y fier pour éviter que 30 ans après le fait ils découvrent que la situation décrite n'existait pas vraiment.

M. Heap: S'il s'agissait d'un état d'urgence ou d'une crise grave, impliquant des ennemis de l'intérieur ou de l'extérieur, le gouvernement pourrait faire valoir que certaines des raisons ou certains des faits ne peuvent pas être révélés publiquement. Vous voulez dire que le gouvernement devrait être forcé de tout dire? Le secret s'appliquerait-il d'une façon ou d'une autre?

M. Addario: Il devrait y avoir une disposition prévoyant le secret dans certaines circonstances exceptionnelles, mais ces circonstances seraient également visées par notre recommandation selon laquelle la Loi sur l'accès à l'information doit être modifiée de façon à exempter les documents en cause dans les deux ans qui suivent l'expiration de la déclaration.

[*Texte*]

M. Ferland: Vous dites que le secret devrait être gardé dans certaines circonstances précises. Pouvez-vous préciser ces circonstances?

Mr. Addario: There are instances in the criminal law, for example where the right to know of both public and individual litigants gives way to important state interests. A way of wording it may well be simply by requiring a statutory declaration by the Minister responsible, that it would jeopardize either the safety or security of Canada or individual Canadians for him to disclose presently the state of affairs which justifies the declaration or the order or the regulation. That would not exempt him from a sunset clause requiring it to be disclosed within a reasonable amount of time afterwards. It would be fairly simple to draft, and the effect would be that within the life of that Parliament, or at the very latest a subsequent Parliament, the true state of affairs would become known to Canadians. It is an important check.

M. Ferland: Prenons un exemple très concret. La dernière guerre a duré cinq ans. Si une disposition de la loi obligeait le ministre à rendre cela public au bout de deux ans, est-ce qu'on ne risquerait pas de mettre la nation en péril alors qu'elle est déjà dans une situation d'urgence grave? Est-ce qu'on ne risquerait pas de la mettre encore plus en péril qu'elle ne l'est avec une disposition comme celle que vous nous suggériez tout à l'heure?

Mr. Addario: We make those types of choices in our law all the time. For example, there are provisions in our invasion of privacy legislation, requiring disclosure to persons who have been the subject of a wire-tap order. If the state goes to a judicial officer, a judge of either the Supreme Court or the District Court, and asks for a renewal of the secrecy order, it can be gotten simply by showing that the reasons for secrecy still exist. It is not impossible to write in. It in fact exists in our Criminal Code.

M. Ferland: Mais, à ce moment-là, on n'apaise pas vos appréhensions. On change le texte de loi selon votre texte à vous, mais cela dit exactement la même chose que ce qui est déjà dit là autrement. Je ne suis pas avocat, mais j'ai l'impression que votre texte dit exactement ou à peu près la même chose que ce qui existe déjà dans le texte du projet de loi C-77. C'est tout simplement rédigé différemment. On n'a peut-être pas utilisé le même dictionnaire juridique dans les deux cas, mais le résultat est le même.

Mr. Addario: I understand what you are saying, but as I read the legislation right now it requires that a concise statement of facts be laid before Parliament which justifies the declaration's emergency. A concise statement of facts can contain no facts, if it is carefully written, and not assist anyone.

[*Traduction*]

Mr. Ferland: You say that confidentiality should be maintained in some specific circumstances. Could you elaborate on those circumstances?

M. Addario: Dans le droit pénal, il y a des circonstances où les raisons d'État importantes priment sur le droit de savoir des parties publiques ou privées. Une façon de contourner la difficulté serait peut-être de prévoir dans la loi que le ministre responsable déclare que la divulgation des faits donnant lieu à la déclaration, à l'ordonnance ou à la réglementation mettrait en danger le bien-être ou la sécurité du Canada ou des Canadiens. Il y aurait quand même dans la loi une date limite raisonnable à laquelle il serait tenu de divulguer l'information. Le texte serait relativement simple à formuler et il ferait qu'au cours de la même législature ou au plus tard de la législature suivante, la situation réelle serait connue de tous les Canadiens. Ce serait une protection importante.

Mr. Ferland: Let us take a very concrete example. The last war went on for five years. If by law the Minister had to disclose the information after two years, would that not jeopardize the nation even more at a time when it would already be in a serious emergency situation? Would not a provision such as the one you were recommending a minute ago make the situation worse?

M. Addario: Nous faisons de tels choix continuellement dans nos lois. Par exemple, dans notre Loi sur la protection de la vie privée, il y a des dispositions qui font que les personnes qui ont été l'objet d'une écoute électronique doivent être informées. Et l'État peut toujours se présenter devant un magistrat, un juge de la Cour suprême ou de la Cour de district, pour demander un renouvellement de l'ordonnance de secret; il suffit à l'État de prouver que les raisons pour lesquelles le secret avait été demandé existent toujours. Le texte n'est pas difficile à trouver. Il existe déjà dans le Code criminel.

Mr. Ferland: But then that does not do anything to appease your concerns. The legislation is changed by using your own words, but the effect is the same. I am not a lawyer, but I think that you are just repeating in your own words what is already provided in Bill C-77. You only rearrange it differently. You are using different legal terms, but the result is the same.

M. Addario: Je comprends ce que vous voulez dire, mais la loi actuellement ne prévoit qu'une description sommaire de la situation devant le Parlement en vue de justifier la déclaration de l'état d'urgence. Et une description sommaire de la situation, si elle est rédigée en conséquence, peut très bien ne rien révéler à qui que ce soit ou n'aider personne.

[*Text*]

• 1645

What I am saying is that full disclosure of what is known to Cabinet, unless there is a compelling reason to withhold that information... And I can envisage situations where renewals of that power to withhold might be required. I want to inject into it two things. First is a requirement that at some point the full disclosure be made. Two years is a figure we have picked because we think it is a reasonable time. Second is that an independent judicial officer look at it to decide whether in fact the renewal of the withholding should be made.

M. Ferland: Cela m'agace un peu. Je ne suis pas avocat et vous allez comprendre. Ce qui m'agace toujours un peu, c'est que les juristes voudraient toujours que ce soit un juge qui tranche les questions à un moment donné.

Je me pose la question très souvent. À quoi sert-il d'avoir un Parlement au Canada si on doit donner à la Cour suprême le contrôle du Canada? À toutes fins pratiques, c'est un peu vers cela qu'on s'en va. Si un jour les élus n'ont plus comme rôle que d'adopter des lois et de se faire engueuler par le public, on demandera aux juges: Voulez-vous trancher? Est-ce que j'ai pris une bonne décision ou non?

On parle de mesures d'urgence. On parle de protéger les droits, non seulement les droits individuels, mais aussi les droits collectifs. La notion que tous les juristes avancent, c'est que les droits individuels doivent passer avant les droits collectifs. Je pense que le premier droit individuel qui existe au Canada, c'est que la nation existe d'abord.

J'essaie de comprendre les arguments que les juristes avancent depuis le début des travaux sur le projet de loi C-77 et je m'interroge sérieusement sur ce que je fais ici en tant que législateur. Je pourrais purement et simplement dire à la Cour suprême: Voulez-vous me rédiger un texte de loi qui assurerait le mieux la sécurité des Canadiens? Je n'aurais plus qu'à être d'accord avec messieurs les juges.

Je n'ai pas beaucoup d'expérience en politique, mais j'essaie de voir quel est mon rôle. Si je dois me fier uniquement aux juristes, je m'empresserai de donner ma décision et je conseillerai à mes 281 collègues d'en faire autant. On donnera le contrôle à...

The Chairman: That is quite a speech you are giving. I think you should keep it for the report stage of this bill.

Mr. Bradley: Do not resign.

The Chairman: If you feel obliged to counsel him on what he is doing here, go ahead, but...

Mr. Addario: Well I think I can. I think the grass is always greener. We lawyers sometimes feel that the courts do not inject themselves enough into policy decisions, so it happens that way. We think judges are—

Mr. Bradley: And we think they do too much.

[*Translation*]

Je parle de la divulgation complète de ce que sait le Cabinet, à moins d'une raison majeure pour ne pas le faire... Et je puis imaginer des situations où un renouvellement de l'ordonnance de non-divulgation serait justifié. Il y aurait cependant deux conditions en ce qui me concerne. Il faudrait qu'il y ait divulgation complète un jour ou l'autre. Nous avons choisi un délai de deux ans parce que nous pensons qu'il est raisonnable. Deuxièmement, il faudrait qu'un magistrat indépendant décide du bien fondé de la demande de renouvellement.

Mr. Ferland: I am not a lawyer and I am always a bit put off by the suggestion by lawyers that inevitably a judge should be the one to decide.

I often wonder what use the Parliament of Canada is if the Supreme Court is given control over everything. For all practical purposes, this is the direction we are going in. The role of the elected representative is confined to adopting laws and receiving abuse from the public, and the judiciary has to make the decisions as to the propriety of these laws.

We are talking here about emergency measures. We are talking about protecting the individual rights but also the collective rights. Lawyers always say that individual rights supersede collective rights. But then the prime individual right must be the right to have a nation to start with.

I am honestly trying to understand the position of the lawyers since the beginning of this study of Bill C-77 and I am beginning to seriously question my role here as legislator. I could simply ask the Supreme Court to write an act to guarantee the security of Canadians. And I would only have to go along with the learned judges opinion.

I do not have much experience in politics and I am still trying to assess my role in all of this. If I understand the lawyers' position correctly, I can resign and my 281 colleagues can do the same. Control is being given to...

Le président: C'est tout un discours que vous nous faites. Vous devriez peut-être le garder pour le débat à l'étape du rapport.

M. Bradley: Ne démissionnez pas.

Le président: Si vous pouvez l'aider à définir son rôle ici, allez-y, autrement...

M. Addario: Je pense pouvoir aider l'honorable député. Tout dépend du point de vu. De notre côté, en tant que juriste, nous avons souvent l'impression que les tribunaux ne s'impliquent pas suffisamment dans les décisions politiques. Nous pensons que les juges...

M. Bradley: Nous, nous croyons le contraire.

[*Texte*]

Mr. Addario: That is right and I understand why you feel that way sometimes. We think judges are particularly good at making dispassionate decisions about the application of facts to the operation of particular laws. We think no harm would be done by injecting them at every reasonable opportunity in this legislation. I am not suggesting it would be appropriate for judges to decide the wisdom of the particular measure proposed. They would simply be empowered to decide a general case, as you are suggesting, whether or not the measure accords with the Charter, whether or not it is authorized under this legislation and whether or not, for example, disclosure ought to be made of the facts.

Now, I noted earlier today and again with your last question that you referred to collective rights and individual rights giving way. I accept that on a personal level and I am sure the members of the law union accept it generally. But someone has commented about this legislation—not me—and said it reminds him of the story about the American army colonel in Vietnam who said we had to blow up that town in order to save it. At some point, in order to protect the constitutional democracy, you have to stop what you are doing and put a limit on the measures. And a lot of undemocratic things can be done in the name of democracy.

• 1650

Mr. Crofton: Our witness made a profound observation; that is the difficulty we are in. We hear a lot these days and we are dealing with people's rights. Sometimes we forget completely that they also have some responsibilities. We have to draw the boundary somewhere and you have just touched on it.

The Minister tabled quite a number of amendments to the proposed legislation. One of them was to make proper reference to the Canadian Charter of Rights and Freedoms in the text as well as the preamble. That has been touched on several times today. It is part of the corrective process we are proposing to make.

I would like to direct my question on the matter of time. We have had other witnesses say the reference back to Parliament for review of certain things is rather too lengthy and should be both abbreviated and more frequent. Some of the regulations that might be imposed do not get reviewed at all. Do you have any particular comments you would like to make about the time constraints? Can you suggest times that are more frequent or more rapid and would be more appropriate?

Mr. Addario: I have read what the National Association of Japanese Canadians has to say and I adopt that wholeheartedly. The only thing speedy review allows is accountability. We think that when a government acts precipitously it ought to be criticized by Parliament and by the press. When it acts judiciously it ought to receive the ratification of Parliament. We are not uncomfortable

[*Traduction*]

M. Addario: Je peux comprendre comment vous vous sentez à certains moments. Il reste que les juges réussissent assez bien à rendre des décisions impartiales au sujet de l'existence de certains faits ou de l'application de certaines lois. Nous ne voyons rien de mal à ce qu'ils s'impliquent dans l'application de cette loi chaque fois que c'est raisonnable. Ce qui ne veut pas dire que les juges devraient pouvoir décider du bien fondé de telle ou telle mesure. Ils ont simplement le pouvoir de décider si de façon générale telle ou telle mesure est conforme à la charte, si elle est autorisée ou non; dans ce cas-ci, les juges indiqueraient si la divulgation des faits est justifiée ou non.

Par ailleurs, vous avez parlé, comme quelqu'un avant vous, de la question des droits collectifs et des droits individuels et de la prédominance des uns par rapport aux autres. J'accepte la conclusion, et je suis sûr que les membres de mon organisme l'acceptent également de façon générale. Je rappelle cependant, l'observation de quelqu'un, pas moi, au sujet de ce projet de loi. Il disait que le projet de loi lui rappelait l'anecdote du colonel de l'armée américaine au Vietnam qui avait décidé de faire sauter une ville pour la sauver. Pour protéger la démocratie constitutionnelle, il faut bien prévoir des limites quelque part. Beaucoup de mesures anti-démocratiques peuvent être prises au nom de la démocratie.

M. Crofton: Notre témoin vient de faire une remarque percutante. C'est là que se trouve la difficulté. Il s'agit ici des droits de la population et on en parle énormément. Parfois, on oublie complètement que la population a aussi des responsabilités. Il faut donc établir des limites et vous venez tout juste d'y faire allusion.

Le ministre a déposé certains amendements. L'un d'entre eux vise à faire référence dans les dispositions du projet de loi, tout comme dans le préambule, à la Charte canadienne des droits et libertés. On en a parlé à plusieurs reprises aujourd'hui. C'est une des corrections que nous allons apporter.

Ma question portera sur le temps. D'autres témoins ont dit que le fait de déférer l'examen de certains éléments au Parlement allait prendre du temps et que cette étape devrait être raccourcie et plus fréquente. Certains règlements qui pourraient être imposés risquent de ne pas être examinés du tout. Avez-vous des remarques particulières concernant les délais impartis? Pouvez-vous nous donner des exemples où il faudrait être plus diligents, plus assidus?

M. Addario: J'ai lu ce que les représentants de l'Association nationale des Canadiens d'origine japonaise avaient à dire et j'abonde dans leur sens. Le seul avantage d'un examen rapide est la responsabilité. Nous pensons que, quand un gouvernement agit avec précipitation, il faut faire en sorte que le Parlement et la presse puissent le critiquer. Quand il agit judicieusement, il faut qu'il

[*Text*]

with that and there is no harm in going to Parliament quickly.

Mr. Bradley: Section 33 is in the Canadian Charter of Rights and Freedoms, and the Canadian Charter of Rights and Freedoms is in the Constitution. The provision of the Constitution applies to all acts, as far as I know. It would make no difference whether the definition was in the preamble or the comments to section 33 if that act is under the powers of the Constitution.

Mr. Addario: I think that presupposes, as a previous witness pointed out, it is this Parliament with these particular ideologies. There may well be a subsequent Parliament that decides to declare an emergency and the first Order in Council it passes under that declaration of emergency says, we invoke section 33 of the Charter of Rights and all subsequent Orders in Council where all of the following paragraphs of this Order in Council are not covered by the Charter of Rights and Freedoms. It is an open question whether or not that would be opting out.

Mr. Bradley: Surely only Parliament has the right to override the Constitution, not the Order in Council, because the Charter of Rights and Freedoms is in the Constitution.

Mr. Addario: I agree that is the way it should be. If you accept the reasoning in the cases cited in the association's brief, that is not what the court might rule. To put it beyond doubt, put it right in the text. Then if a subsequent Cabinet chose to interfere, there would be a plain contradiction on its face. The court or Parliament itself could easily resolve it by saying, no, it is clear in the face of the text. The legislation has always read in superiority to statutory instruments such as orders and regulations under that legislation.

Mr. Bradley: But I am led to believe that because it is not written in the text this override is allowed or because it is in the preamble it is not in fact. Therefore in order for section 31 to be invoked, it would have to be done either at the time of the legislation or by amendment by Parliament.

• 1655

Mr. Addario: I understand the difficulty you are having. We are saying that as a matter of constitutional law it might well be that an order or regulation would have the same constitutional effect as a statute opting out of the Canadian Charter of Rights and Freedoms.

Mr. Bradley: It is hard to realize that because of the provision. As could be pointed out, there was also some concern by the previous groups that although we are such an honourable government that we most certainly have no intention of doing so, and I appreciate them saying that. My colleague from Brantford sometimes disagrees.

[*Translation*]

obtienne la ratification du Parlement. Nous ne voyons pas d'inconvénients à cela et on n'a rien à craindre en s'adressant au Parlement avec diligence.

M. Bradley: L'article 33 est dans la Charte canadienne des droits et libertés et cette dernière se trouve dans la Constitution. Les dispositions de la Constitution régissent toutes les lois, si je ne m'abuse. Peu importe dès lors que la définition soit inscrite dans le préambule ou qu'on fasse allusion à l'article 33, si cette loi est régie par la Constitution.

M. Addario: Comme l'a dit le témoin qui me précédait, cela est valable pour ce Parlement et ses points de vue particuliers. Il se peut qu'un autre Parlement décide ultérieurement de déclarer l'état d'urgence et le premier paragraphe du décret du conseil qui l'adopterait invoquerait l'article 33 de la Charte des droits, alors que tous les paragraphes suivants et les autres décrets du conseil ne seraient pas couverts par la Charte des droits et libertés. On peut se demander si cela serait considéré, oui ou non, comme l'emploi du pouvoir nonobstant.

M. Bradley: Toutefois, c'est seulement le Parlement qui a le droit de passer outre à la Constitution et cela ne peut pas se faire par décret du conseil, car la Charte des droits et libertés fait partie de la Constitution.

M. Addario: Je conviens avec vous que c'est ainsi que cela devrait se passer. Si vous acceptez l'argumentation pour les exemples contenus dans le mémoire de l'Association, ce n'est pas nécessairement ainsi que trancheraient les tribunaux. Pour qu'il n'y ait pas l'ombre d'un doute, il faut que le texte de la loi le précise. Si un Cabinet ultérieur décide d'intervenir, il y aurait alors une contradiction flagrante. Les tribunaux ou le Parlement pourraient très bien résoudre la question en se référant au texte qui serait très clair. Les textes de loi ont toujours eu préséance sur les textes réglementaires, tels que les décrets et règlements pris en vertu d'une loi.

M. Bradley: Cela me porte à croire que parce que ce n'est pas inscrit dans les dispositions de la loi, cette possibilité d'y passer outre existe et le fait que ce soit dans le préambule ne signifie rien. Par conséquent, pour que l'on puisse invoquer l'article 31, il faudrait que ce soit fait soit au moment où on légifère, soit par amendement du Parlement, n'est-ce pas?

M. Addario: Je comprends votre difficulté. Nous disons que, du point du droit constitutionnel, un décret ou un règlement pourrait avoir le même résultat constitutionnel qu'une loi qu'on soustrairait à l'application de la Charte des droits et libertés, n'est-ce pas?

M. Bradley: Il est difficile d'en conclure cela étant donné la disposition. On pourrait également dire que les groupes qui ont déjà comparu se sont inquiétés et disent que, le gouvernement étant si respectable, nous n'avons certainement pas l'intention d'agir ainsi et je comprends pourquoi ils disent cela. Mon collègue de Brantford n'est pas toujours d'accord.

[*Texte*]

Mr. Blackburn (Brant): You are speaking in the abstract.

Mr. Bradley: But there was some concern that somewhere down the road a new government may not be as amiable and honourable, and may amend it. In reality, if we put it in the body it does not preclude a government down the road to move an amendment in Parliament and amend it and take it out.

Mr. Addario: That is right, but if it is done not in the heat of passion but during ordinary times by an unscrupulous government, all of the other checks in our system will apply. They will be roundly criticized by the press, they will be attacked by the opposition, and perhaps some pressure will be brought to bear.

Mr. Bradley: They will put it through anyway, as they have in the past.

Mr. Addario: That is right. We are looking to create obstacles to that type of behaviour.

I think what you raise is a good concern, and perhaps what the association and I ought to do is to prepare a brief of those cases and the difficulty that has arisen in the past, because this may well find its way into court, and forward it to the committee in the next few days.

Mr. Bradley: Since you are the last witness, I would suggest you do it quickly.

Mr. Addario: We will do it quickly. Secondly, to respond to your question earlier about why we want judges in here, we have these different divisions of power in our liberal democracy, but one of the things that concerns me is suppose we one day elect a Parliament that looks like the Legislature of New Brunswick, and there is no opposition. We would all I think be a lot happier to have somebody independent, somebody looking at it whose interest is not the same as the Cabinet's.

Mr. Bradley: The judges are all lawyers.

Mr. Addario: That is right.

Mr. Bradley: We have enough lawyers involved now. Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Thank you very much. We appreciate very much what you had to tell us, and we would like to put in here that I forgot at the start when introducing you to mention that you are from the Law Union of Ontario, which organization can take a certain amount of pride over a carefully prepared brief here.

The final thing I want to say is that the next meeting is going to be Thursday.

Mr. Blackburn (Brant): May I make a point of order, Mr. Chairman, at this point? Could the committee go in camera while I raise this point of order? It has to do with future business. If you wish, I can raise the point of order in public.

[*Traduction*]

M. Blackburn (Brant): Tout ce que vous dites est théorique.

M. Bradley: On se dit qu'il se peut qu'un nouveau gouvernement ne soit pas aussi bienveillant et respectable, et qu'il choisisse de modifier cela. En réalité, rien n'empêche, même si c'est inscrit dans la loi dès maintenant, qu'un autre gouvernement présente une modification au Parlement pour l'en retirer.

M. Addario: Vous avez raison. Mais si cela est fait non pas dans une situation de crise, mais en temps ordinaire, par un gouvernement peu scrupuleux dans l'exercice de ses fonctions, toutes les autres vérifications prévues dans notre régime interviendront. La presse le critiquera vertement, l'opposition aussi, et il y aura peut-être des résultats à la suite de ces pressions.

M. Bradley: Cela ne l'empêchera pas d'adopter la mesure comme on l'a vu faire par le passé.

M. Addario: Vous avez raison. On essaie toutefois de mettre en échec l'adoption de ce genre de mesure.

Je pense que votre inquiétude est valable et il faudrait que l'Association et moi-même préparions un mémoire sur ces cas-là, en analysant la difficulté qui a surgi, car il se peut que cela aille jusqu'aux tribunaux, et que le Comité en soit saisi dans quelques jours.

M. Bradley: Puisque vous êtes notre dernier témoin, faites vite.

M. Addario: Assurément. Deuxièmement, pour répondre à votre question sur le souhait que nous avons exprimé au sujet des juges, je vous dirai qu'il existe la répartition des pouvoirs dans notre démocratie libérale, mais je me dis qu'il est bien possible qu'un jour, nous élisions un Parlement qui ressemblerait à l'Assemblée législative du Nouveau-Brunswick, c'est-à-dire où il n'y aurait absolument pas d'opposition. Je pense que nous nous sentirions beaucoup plus à l'aise si quelqu'un d'indépendant, quelqu'un dont les intérêts ne correspondraient pas à ceux du Cabinet, avait son mot à dire.

M. Bradley: Les juges sont tous des avocats.

M. Addario: Vous avez raison.

M. Bradley: Il y a assez d'avocats qui interviennent pour l'instant. Merci, monsieur le président.

Le président: Merci beaucoup. Nous vous remercions de votre témoignage, mais j'aimerais ici dire une chose que j'ai oubliée au début de la séance. Vous représentez la Law Union de l'Ontario, qui est une organisation qui peut s'enorgueillir d'un mémoire très bien préparé.

En terminant, je voudrais annoncer que la prochaine réunion aura lieu jeudi.

M. Blackburn (Brant): J'invoque le Règlement, monsieur le président. Est-ce que nous pourrions nous réunir à huis clos dès à présent pour en discuter? Il s'agit de nos travaux futurs. Je peux toutefois soulever ce rappel au Règlement en public.

[*Text*]

The Chairman: It does not matter a great deal to me whether it is in public or not. Any feeling from the committee?

I need a motion that the brief submitted by the Law Union of Ontario be printed as an appendix to this day's *Minutes of Proceedings and Evidence*.

An hon. member: I so move.

Motion agreed to.

The Chairman: I wonder, then, if I could ask the witness to withdraw and the other people to withdraw who are not allowed here when we are in camera. The committee is now in camera.

• 1659

• 1724

The Chairman: I was planning to adjourn the meeting until the call of the Chair. I have one routine motion that needs to be passed first. It is that reasonable travelling and living expenses be paid to Ann Sunahara, legal adviser, and Roy Miki, member of the strategy committee for the National Association of Japanese Canadians, who appeared before the legislative committee on Tuesday, March 15, 1988 with respect to Bill C-77, the Emergencies Act.

An hon. member: I so move.

Motion agreed to.

• 1725

The Chairman: I will adjourn the meeting and will call it again when I get some agreement out of the people here as to when we can have a meeting.

Mr. Heap: Have there been motions dealing with the other witnesses?

The Chairman: Yes.

Mr. Heap: Thank you.

The Chairman: We are now adjourned.

[*Translation*]

Le président: Peu m'importe si vous le faites en public ou pas. Qu'en pensent les autres membres du Comité?

Il me faut une motion portant que le mémoire présenté par la Law Union de l'Ontario soit imprimé en annexe au *Procès-verbal et témoignages* de la séance d'aujourd'hui.

Une voix: Je propose cette motion.

La motion est adoptée.

Le président: Je vais donc demander à notre témoin de quitter la salle, de même qu'au public à qui l'on ne permet pas l'accès quand nous siégeons à huis clos. Le Comité se réunit donc à huis clos à partir de maintenant.

Le président: Je voulais lever la séance mais il nous faut auparavant adopter une motion concernant les affaires courantes. Il s'agit d'accorder le remboursement des frais de déplacement et de séjour à Ann Sunahara, conseiller juridique, et à Roy Miki, membre du comité de stratégie de l'Association nationale des Canadiens d'origine japonaise, qui ont comparu devant le Comité législatif le mardi 15 mars 1988, lors de notre examen du projet de loi C-77, Loi concernant les mesures d'urgence.

Une voix: Je propose cette motion.

La motion est adoptée.

Le président: La séance est levée et la prochaine réunion aura lieu quand j'aurai obtenu l'accord des membres du Comité au sujet de la date.

M. Heap: Est-ce qu'il y a eu des motions concernant les autres témoins?

Le président: Oui.

M. Heap: Merci.

Le président: La séance est levée.

APPENDIX "C-77/3"

SUBMISSION

TO

THE LEGISLATIVE COMMITTEE

ON

THE EMERGENCIES ACT

AND ON

THE EMERGENCY PREPAREDNESS ACT

BY

ALEXANDRA M. CHYCZIJ, B.A., LL.B.

ON BEHALF OF

THE CIVIL LIBERTIES COMMISSION

OF

THE UKRAINIAN CANADIAN COMMITTEE

15 MARCH 1988

OTTAWA, CANADA

SUBMISSIONS AND RECOMMENDATIONS

INTRODUCTION

Between 1914 and 1920 Ukrainian Canadians were the principal victims of Canada's first national internment operations. Over 5,000 of them were incarcerated in 26 "concentration camps" set up around the country, while a further 80,000 people, most of them of Ukrainian nationality, were categorized as "enemy aliens" and obliged to report regularly to the police. Because they had immigrated to Canada from the Austro-Hungarian crownlands of Galicia and Bukovyna, these Ukrainians (along with some Poles, Slovaks, Jews, Croatians and other East Europeans) were presumed to present an internal security threat. There is no evidence to suggest that they were, in fact, in any way disloyal to Canada. That did not protect them however, from internment, disenfranchisement, the confiscation of property and valuables, and various other discriminatory measures, all sanctioned by the War Measures Act of 1914. This same Act would be used against Japanese Canadians (1941) and in Quebec during the "October crisis" of 1970. (See Appendix 1)

Given its historical experience, and that of other Canadian ethnic, religious and racial minorities, the

Ukrainian Canadian community is particularly interested in reviewing any legislation that might provide for a renewal of internment operations at some future date. It shares with other Canadians the conviction that such internment measures, as they have been implemented in the past, often result in unjustifiable and gross violations of human rights.

The Civil Liberties Commission of the Ukrainian Canadian Committee (CLC-UCC) welcomes the tabling of the Emergencies Act and the Emergency Preparedness Act which replace the War Measures Act of 1914. The CLC-UCC also recognizes the importance of planning for public safety and security in times of peace when rational decision-making processes prevail.

Currently, federal departments and agencies are engaged in planning for national emergencies in keeping with the spirit of the proposed new legislation. Accordingly, the Emergency Planning Order (P.C. 1981-1305) which contained provisions for the establishment of internment camps in northern Canada has been revoked. However, the new Acts are ambiguous on the question of whether internment operations are to be considered an acceptable option for dealing with internal security threats. Therefore, it is important that these Regulations be scrutinized, along with the legislation under which they are to be enacted. The CLC-UCC mandate is to ensure that none of the more regretable features of

the old legislation are incorporated into the new Acts or regulations.

CANADIANS AND SOVIET CITIZENSHIP

Close to one million Canadians were born, or are the descendants of persons born in territories which are now part of the USSR. In 1978, all of these Canadians were unilaterally declared to be Soviet citizens by the Law of the Union of Soviet Socialist Republics on USSR Citizenship. (See Appendix 2)

In the event of an international crisis in which Canada, as part of the Western alliance, found itself in conflict with the Soviet Union and its Eastern European allies, it is not difficult to conceive of a situation in which Canadians, upon whom Soviet citizenship was imposed, might find themselves deemed suspect by the Canadian government, much like Ukrainian Canadians and others, who during the First World War period, were declared to be "enemy aliens" on the grounds that they were Austro-Hungarian citizens. Indeed, the Soviets, in order to forment an internal security dilemma for the Canadian authorities would only have to issue a "call to arms" to Soviet citizens living in Canada and the United States to provoke a federal response or at least, public concern. In wartime conditions, xenophobia, prejudice and panic might then

lead to a repeat of the internment operations instituted against Ukrainian Canadians and Japanese Canadians during the First and Second World War.

DEFINING THE THREAT

Of particular concern to the CLC-UCC are the definitions of "emergency" in the Act. A "public order emergency" is defined in accordance with the Canadian Security Intelligence Services Act as "an emergency that arises from threats to the security of Canada," which includes "foreign influenced activities within or relating to Canada that are detrimental to the interest of Canada and are clandestine or deceptive or involve a threat to any person." It is submitted that these definitions of "emergency" are too ambiguous and provide a potential rationalization for excessive state measures of the kind that have led to past injustices.

THE CHARTER OF RIGHTS AND FREEDOMS

Protection of fundamental human rights in the Emergencies Act is accomplished by incorporating into the preamble of the Act, a specific reference to The Charter of Rights and

Freedoms and to the International Covenant on Civil and Political Rights. Article 4 of the Covenant provides that certain basic rights and freedoms must remain inviolable even in the case of national emergencies (i.e. the right not to be subjected to cruel, inhuman or degrading treatment, punishment or slavery). However, the CLC-UCC expresses concern over the fact that under section 33 of the Charter, it is possible for the rights of Canadians to be abridged for a period of up to five years. Furthermore, all of the provisions of the Charter are subject to "such reasonable limits prescribed by law as can be demonstrably justified in a free and democratic society." Therefore, the Charter does not afford protection against internment operations and other repressive measures of the sort experienced by various Canadian ethnic, religious and racial minorities in the past.

RECOMMENDATIONS

The Civil Liberties Commission of the Ukrainian Canadian Committee advocates a more effective balancing of emergency powers and safeguards for human rights and civil liberties. It therefore recommends:

1. that internment operations be specifically prohibited under the new legislation;

2. that any identification of potential internees on the basis of their citizenship status, national, religious or racial origin, or political affiliation, be prohibited;

3. that a federally funded inquiry be commissioned to determine how many Canadian citizens have been affected by the 1978 Soviet law which imposed dual citizenship on them unilaterally;

4. that the government of the USSR be requested by the appropriate Canadian officials to clarify its citizenship laws as these apply to Canadian citizens who can trace their origin to territories now within the Soviet Union;

5. that applications by Canadian citizens for renunciation of Soviet citizenship be facilitated by the relevant Canadian ministries and that the costs involved be borne by the Canadian government;

6. that the appropriate officials in the Departments of Justice, External Affairs, Defence, Citizenship and Immigration, and with the Secretary of State, be advised of and sensitized to any problems that may arise in the

future as a result of this unilateral imposition of Soviet citizenship on Canadians;

7. that the definitions of "emergency" contained in the proposed Emergencies Act be revised and that all draft orders and regulations made under the new legislation be submitted for Parliamentary discussion and approval;

8. that compensation provisions in the new legislation be made mandatory rather than discretionary; and

9. that the government of Canada provide formal assurances to Canadians of East European origin or descent that the imposition upon them of Soviet citizenship will not be construed in such a way as to infringe their fundamental human rights and civil liberties as Canadians.

APPENDIX "C-77/4"

A SUBMISSION TO THE LEGISLATIVE COMMITTEE ON BILL C-77

HOUSE OF COMMONS, OTTAWA

MARCH 15, 1988

by Professor Peter Rosenthal
University of Toronto
Toronto M5S 1A1

In our view, it is important to evaluate Bill C-77 in the context of the history of Canada. There does not appear to have been any instance in our history when a crisis was in any way worsened because the Government lacked sufficient emergency powers. On the other hand, there have been many situations where civil liberties have been unjustly surpressed, sometimes by the use of emergency powers (e.g., the internment of Japanese-Canadians during World War II, the mass arrests during the "October Crisis" of 1970) and sometimes under ordinary legistation (e.g., during our equivalent of the "MacCarthy Era").

It must also be recognized that an Emergencies Act passed by this Parliament is likely to be in effect for generations. Could the 1914 framers of the War Measures Act have conceived of its use half a century later during the "October Crisis"?

Since the "October Crisis", many Canadians have called for the repeal and/or narrowing of the War Measures Act; some have implied that this is the main purpose of Bill C-77. However, serious examination of the contents of the Bill suggests that it extends rather than narrows the scope of emergency powers, at the expense of civil liberties.

The amendments to Bill C-77 that Defence Minister Beatty submitted to this Committee on 23 February, 1988 met some important concerns about the version of the Bill that passed second reading. In particular, the removal of the possibility that a "public welfare emergency" could be used to suppress a strike is very significant. Also, dropping the phrase "or any

other country in which the political, economic or security interests of Canada or any of its allies are involved" from the definitions of "International" and "War" emergencies represents a step (though small) in the direction of narrowing the scope of this Bill.

However, even with the proposed amendments, it is our submission that the broad spectrum of "emergencies" covered by Bill C-77 represents a very serious threat to the civil liberties of Canadians. We would hope that the following specific points and suggestions might be considered by this Committee as a basis for some further amendments to Bill C-77.

1. *The definition of "national emergency" is too broad.*

In the amendments introduced by the Minister on 23 February, the definition of the term "national emergency" was shifted from the Preamble to the body of Bill C-77. Also, the phrase "and is so serious as to be a national emergency" was added to the definitions of "international" and "war" emergencies. It was suggested that these changes restrict the possibilities of declaring such emergencies.

We would point out, however, that the location of the word "or" in the definition of "national emergency" implies that these changes have no such impact. According to the definition, a "national emergency" can simply be "an urgent and critical situation of a temporary nature that ... is of such ... nature as to exceed the ... authority of a province to deal with it." Provinces, of course, never have authority to deal with "war" or

"international" situations, so the only restriction on the declaration of such "emergencies" is that they be "urgent", "critical" and "temporary". There are many such situations that would not "imperil the well-being of Canada" and would therefore not justify suspension of ordinary legal protection.

Part of the justification of the first "or" in the definition of "national emergency" may come from the words "Canada as a whole" in the first part of the definition; it is presumably desired to allow emergency powers to be invoked if only part of Canada is imperiled. It is suggested that this could be accomplished by just omitting "as a whole" from the definition. It is important to ensure that a strong criterion such as "imperil" be met before our civil liberties can be suspended.

We would also point out that the last phrase of the definition of "national emergency" appears to be contrary to the rest of the Act. For if a "national emergency" "can be effectively dealt with only by Parliament in the exercise of the powers conferred on it by the Constitution", why must the Governor in Council be given special powers instead of Parliament simply exercising its normal powers?

Thus we would propose slightly different wording of this definition.

RECOMMENDATION 1: That section 3 of the amended Bill C-77 be further amended to read:

For the purposes of this Act, a "national emergency" is an urgent and critical situation of a temporary nature that imperils

the well-being of Canada and is of such proportions or nature as to exceed the capacity or authority of a province to deal with it.

2. The definition of "public order emergency" is too broad.

According to Part II of the proposed Emergencies Act, a "public order emergency" can be declared if an "emergency" results from "threats to the security of Canada" as defined in section 2 of the Canadian Security Intelligence Service Act. Presently, this would include "activities ... in support of ... acts of serious violence ... for the purpose of achieving a political objective within Canada or a foreign state" (such as raising funds for those fighting apartheid in South Africa) and "foreign influenced activities ... detrimental to the interests of Canada." As the Minister of Defence has pointed out, the definition of "threats to the security of Canada" will change from time to time, as the CSIS Act is amended.

Whether such broad definitions are appropriate or not for the purposes of the CSIS Act, it is submitted that it is not compatible with democratic traditions to allow them to form a basis for a declaration of a state of emergency that would limit our political freedom as drastically as outlined in Part II of Bill C-77.

The ordinary restrictions of the Criminal Code (including sections concerning unlawful assemblies and riots) contain wide powers for controlling public order. Moreover, Part IV of Bill C-77, dealing with "war emergencies", provides (as did the War Measures Act) for declarations of states of emergency if there is "imminent armed conflict". In addition, of course, Parliament

can be summoned to pass emergency legislation dealing with any situation.

It is hard, therefore, to envision a situation when a "public order emergency" would be justifiably declared. It is not, however, at all difficult to imagine situations where a demagogic prime minister (perhaps half a century from now) would use Part II of this Emergencies Act to crush legitimate political opposition. This leads to the following.

RECOMMENDATION 2: Bill C-77 be amended to remove Part II.

3. The definition of "international emergency" is too vague.

What are "acts of intimidation or coercion"? Isn't every act of a major power towards a weaker country an "act of intimidation" in some sense? Should an "act of intimidation" that threatens the security of one of our allies be a possible basis for the suspension of our civil liberties before consulting Parliament, even if it involves no threat whatsoever to Canada?

If an "international emergency" suggests the likelihood of "imminent armed conflict", a "war emergency" could be invoked under Part IV of this Bill. Why should there be such extraordinary powers granted to the Governor in Council in situations where no armed conflict is imminent?

RECOMMENDATION 3: BILL C-77 be amended to remove Part III.

4. "War emergencies" should be restricted to those involving Canada.

In the version of Bill C-77 that passed second reading, "war emergencies" included real or imminent armed conflict involving any country in which any interests of any of Canada's allies are involved. Clearly, this included all existing countries.

In the amendments of 23 February, a more confined definition is proposed:

> "war emergency" means war or other armed conflict, real or imminent, involving Canada or any of its allies that is so serious as to be a national emergency.

As pointed out in section 1 above, the last phrase in this definition has no impact as long as the current definition of "national emergency" is used. If one of our allies is facing an imminent armed conflict that does not threaten to involve Canada in any way should that provide a basis for the sweeping powers of a war emergency? It is suggested that such emergency powers are only appropriate if Canada itself is threatened by armed conflict.

RECOMMENDATION 4: The words "or any of its allies" be deleted from the amended section 35. of Bill C-77.

5. The punitive sections of the Bill should be amended to conform with the Charter of Rights and Freedoms.

Section 11(f) of the Charter provides the right "to the benefit of trial by jury where the maximum punishment for the offence is imprisonment for five years or a more severe punishment". The penalty provisions of Bill C-77 state that

contravention of any orders or regulations made under an emergency declaration will lead to "the imposition, on summary conviction or indictment, of a fine not exceeding five thousand dollars or imprisonment not exceeding five years or both". This wording appears to be taken from the War Measures Act. It allows a summary conviction (which does not include the possibility of a jury trial) to lead to a five year sentence of imprisonment, which is clearly counter to the Charter.

Of course, many of the provisions of Bill C-77 limit Charter rights; such limitations are constitutional only if they are "reasonable limits prescribed by law as can be demonstrably justified in a free and democratic society". It is inconceivable, however, that the imposition of a five year sentence without the right to trial by jury could be justified. Moreover, in those sections of the Criminal Code that allow the Crown to elect whether to proceed summarily or by indictment the wording makes it clear that the maximum punishment when summary conviction proceedings are followed is six months' imprisonment.

RECOMMENDATION 5: The penalty provisions of Bill C-77 be modified to read:

> the imposition on summary conviction of a fine not exceeding one thousand dollars or imprisonment not exceeding six months or both that fine and that imprisonment, or on indictment of a fine not exceeding five thousand dollars or imprisonment not exceeding five years or both that fine and that imprisonment, for contravention of any order or regulation made under this section.

6. Conclusions.

We believe that it is essential that Bill C-77 be further

modified as suggested above in order to protect civil liberties in Canada. Moreover, the current version of the Bill may well contravence the Charter. The Supreme Court of Canada has made it clear (R. v. Oakes (1986), 26 D.L.R. (4th) 200) that an infringement of a Charter right will not be found to be "justified" unless the law is carefully designed so that it impairs the right as little as possible consistent with the law's objective. As we have argued above, the provisions of Bill C-77 are much broader than would be necessary to protect Canada in emergency situations. Thus the many infringements of rights contained in the Bill would probably not pass the Supreme Court's proportionality test.

If Bill C-77 is narrowed along the lines suggested above it would come within the guidelines of the Charter. Then also the greater scrutiny by Parliament and the compensation provisions would make it an improvement over the War Measures Act. As it now stands, however, the Emergencies Act is likely to be invoked much more frequently than the War Measures Act would be, and it is thus a much greater threat to civil liberties than the War Measures Act is.

The Emergencies Act is likely to be in place for generations. This Committee can play a vital role in narrowing the scope of the Act so that civil liberties are impaired only on those occasions when the emergency is so great that such impairment is morally and legally justified.

APPENDIX "C-77/5"

SUBMISSION TO

THE LEGISLATIVE COMMITTEE ON BILL C-77

by

The National Association of Japanese Canadians

National Executive Office,
735 Ash Street,
Winnipeg, Manitoba,
R3N 0R5

Art Miki,
President

TABLE OF CONTENTS

SUBMISSION

CRITIQUE AND RECOMMENDATIONS

1. THE UNDERLYING PRESUMPTIONS - ARE THEY SOUND?

Emergency Powers Historically Abused

Parliament Powerless

Judiciary Paralyzed

Charter of Rights Overridden?

Cabinet Not Accountable

2. DEFINITION OF NATIONAL EMERGENCY

Definition Offends International Law

Ally Not Defined

3. EMERGENCY POWERS - ARE THEY REALLY NEEDED?

A: PUBLIC WELFARE EMERGENCY

Definition Unclear

Provincial Powers Duplicated

No Precedent

B: PUBLIC ORDER EMERGENCY

No Precedent or Demonstrated Need

Powers Already Exist

Powers Inconsistant With Purpose

Similar Powers Historically Abused

C: INTERNATIONAL EMERGENCY

Definition Offends International Law

Powers Contrary to Precedent

Powers Excessive and Unnecessary

Precedent Restricts Powers

Powers Offend the Charter of Rights

D: WAR EMERGENCY

Definition Offends International Law

Powers Offend International Covenant

Can Cabinet Override the Charter?

Precedent Limits War Powers

4. ILLUSORY AND IMPRACTICAL SAFEGUARDS

Safeguards Easily Avoided

Historical Proof

Parliament Powerless After 20 Days

Orders Automatically Continue

5. SECRET ORDERS AND REGULATIONS

Possible During All Four Types of Emergencies

Review Committee A Sham

Perfect Scenario for Abuse of Power

6. NO INDEPENDENT REVIEW

Review Controlled by the Cabinet

Review Powers Historically Abused

Parliament Must Monitor and Censure Use of Power

7. NO PRACTICAL ACCESS TO THE COURTS

Crown Liability Act Virtually Useless

Civil Suits Prohibited

Legal Challenges Slow and Expensive

Impossible Onus of Proof

Insurmountable Evidentiary Problems

Habeus Corpus

8. NO PRACTICAL COMPENSATION

Compensation Controlled By Cabinet

Criteria to Ensure Independent Review

SUMMARY

SCHEDULE A - RECOMMENDATIONS

SUBMISSION TO THE LEGISLATIVE COMMITTEE ON BILL C-77

by the

NATIONAL ASSOCIATION OF JAPANESE CANADIANS

March, 1988

The Minister of National Defence has stated that the Emergencies Act is intended to replace the War Measures Act under which Japanese Canadians were denied their civil and human rights during and after the Second World War. The National Association of Japanese Canadians, which represents those victimized by Orders-in-Council under the War Measures Act, has long urged that Canada's laws be changed to control the exercise of emergency powers by the Cabinet and to create safeguards that will prevent others being abused.

Regrettably, however, we are forced to conclude that the Emergencies Act will not accomplish this objective. While it attempts to fetter power and add safeguards, the changes it makes are not effective. They fail to protect Canadians from abuse of emergency powers by the Cabinet.

We object particularly to the following:

1. The presumption that the Cabinet should be given broad emergency powers when there is no demonstrated need for such powers;

2. A definition of "national emergency" that offends international law;

3. Very broad definitions of emergencies, some of which offend international law;

4. Emergency powers so broad they breach international covenants and invite abuse;

5. Illusory and impractical Parliamentary supervision of the exercise of emergency powers;

6. The power to make secret orders and regulations;

7. Extremely limited recourse to the courts;

8. Immunity from liability for those who abuse or misuse emergency powers;

9. No independent process for awarding compensation for government errors or abuse of power.

In view of these multiple flaws we are of the view that Bill C-77 solves none of the problems evident from the history of the War Measures Act. On the basis of that history we feel that:

1. No emergency powers should be delegated to the Cabinet except in carefully circumscribed legislation tailored to the actual emergency facing the nation;

2. Alternatively, if emergency powers are to be delegated in general emergency legislation, then:

(a) Only economic and administrative powers should be delegated; and,

(b) Any delegation of powers must be coupled with strong safeguards and practical procedures for the review of the use of emergency power and for ex post facto redress.

Since the Emergencies Act fails to safeguard against executive abuse, we urge:

SUBMISSIONS

1. That Bill C-77 be withdrawn; the War Measures Act be abolished immediately; and, the task of drafting general emergencies legislation which balances emergency powers and civil liberties in accordance with the principles of fundamental justice and international law be referred to the Law Reform Commission of Canada.

2. Alternatively, that the Recommendations attached as Schedule A to this Submission be adopted by this Committee to ensure that this Emergencies Act will contain all proper and necessary safeguards.

THE EMERGENCIES ACT:

A CRITIQUE AND RECOMMENDATIONS

In the following critique we, the National Association of Japanese Canadians, use our own history to show that the proposed Emergencies Act fails to protect civil liberties in time of emergency. We also make recommendations as to what must be included in any legislation dealing with emergency powers if others are to be spared the suffering experienced by Japanese Canadians during the Second World War.

1. THE UNDERLYING PRESUMPTIONS - ARE THEY SOUND?

The proposed Emergencies Act rests on presumptions that

(a) The federal Cabinet ought to be given broad emergency powers;

(b) Those powers should be minimally fettered;

(c) All orders and regulations made by the Cabinet in time of emergency will be relevant to the emergency and intended to meet the emergency; and,

(d) Any misuse of power will be immediately detected by Parliament which will then quash it.

We find the above presumptions unsound, dangerous and irresponsible. They are the same presumptions that underlie the War Measures Act. To continue them is to deny the lessons of history.

Emergency Powers Historically Abused

What was done to Japanese Canadians during the Second World War proves each of the above presumptions is wrong. Between 1942 and 1949, the King Cabinet used its emergency powers under the War Measures Act to uproot from their homes on the Pacific Coast over 20,000 men, women and children of Japanese ancestry, over 75% of whom were Canadians; to confine them in detention camps in British Columbia; to strip them of all their real and personal property; to make them pay for their own incarceration from the proceeds of these sales; to force them to move east of the Rocky Mountains on pain of being shipped to a starving Japan; to exile them from British Columbia until 1949; and, in 1945 after Japan had surrendered, to try - against the will of Parliament - to deport 10,000 Japanese Canadians: See A. G. Sunahara, The Politics of Racism, Lorimer, 1981; and K. Adachi, The Enemy That Never Was, McClelland and Stewart, 1976.

What was done to Japanese Canadians was done to accomplish political objectives unrelated to the war emergency facing Canada. That emergency provided only the opportunity to use broad emergency powers to achieve unsavory political ends. It was done in the full knowledge that Japanese Canadians were innocent, and posed no threat to Canada's security.

Parliament Powerless

The King Cabinet was able to abuse Japanese Canadians because the War Measures Act, like the proposed Emergencies Act, stripped Parliament of any ability to control the use of emergency powers. Both, in a war emergency, transfer to the Cabinet all the powers of Parliament. However, neither Act provides an effective mechanism for controlling how these extraordinary powers are exercised. The proposed Emergencies Act attempts to improve the situation by giving Parliament one chance, and only one chance, to revoke a bad order or regulation made by the Cabinet.

But even this one chance can be easily circumvented. A future Cabinet, intent on concealing its true objectives, need only misrepresent its intentions for 20 days. Once 20 days has passed, Parliament has no power to review the Cabinet's actions: Section 59(4) and 59(7).

Our history proves how easy it is to hide the true objective. In 1943, the King government, which was intent on destroying the Japanese Canadian community, told Parliament that the order authorizing the sale of Japanese Canadian property was a minor administrative change intended to protect Japanese Canadians. Three months later, that minor administrative change was used to legalize the sale of

all Japanese Canadian property, both real and personal: See Sunahara at 106.

Judiciary Paralyzed

Not only is there no effective Parliamentary review of orders under the Emergencies Act, judicial review is also at best a hollow exercise. The Emergencies Act is better than the War Measures Act, which limits review by the courts to the question of whether an emergency in fact exists, because the Emergencies Act also permits the courts to review the reasonableness of the cabinet's action. However, the onus is on the victim of an order to prove to the court either the absence of an emergency or the unreasonableness of the order: See p 50-51 below.

Putting the onus on the victim was what kept the King Cabinet safe from judicial review under the War Measures Act. A bona fide emergency existed in 1942; Canada was at war. However, Japanese Canadians, incarcerated in detention camps, were in no position to obtain the evidence that would prove their incarceration was unreasonable. That evidence could be found only in privileged Cabinet documents, documents that remained classified for 30 years.

Had the Cabinet been required to justify its actions in 1942, its claims that Japanese Canadians were uprooted for

reasons of "national security" would have been exploded. Canada's chief military officers would have testified that at no time did they consider Japanese Canadians a threat to Canadian security: Sunahara, at 24, 33, 43, 48, 101-105, and 140. The Commissioner of the Royal Canadian Mounted Police would have acknowledged that the R.C.M.P. had searched diligently, and without success, for evidence of espionage or sabotage by Japanese Canadians: Letter from Comr. S.T. Wood, R.C.M.P., to William Stevenson, Director, British Intelligence, New York City Office, August 5, 1942, Department of External Affairs Archives.

Indeed, the Minister who engineered the abuse of Japanese Canadians relied on the impotence of the courts to accomplish his purpose. As he stated, when urging the Cabinet to buy Japanese Canadian farms at fire sale prices: "Any action we take under the War Measures Act cannot be challenged in the courts.": Sunahara, at 109. The Japanese Canadian experience proves that placing the onus on the victim to prove the unreasonableness of a government order, is, in itself, unreasonable.

Charter of Rights and Freedoms Overridden?

The paralysis of the judiciary will continue despite the Charter, at least in a war emergency. In a war emergency the Cabinet can do whatever Parliament can do: See

p. 52 below. One of the things Parliament can do is to pass laws that ignore certain Charter rights, including the right to life, liberty and security of the person.

It is not yet known whether Parliament can delegate to the Cabinet this power to pass laws that overide the Charter, or whether it has done so in s. 38 of the Emergencies Act. There are arguments both ways: See p. 53 - 56 below. If the overide power has been delegated, then skillful drafting of orders which ignore Charter rights would cut off enforcement by the courts of the Charter rights of the victims of those orders, because there would be no rights to enforce: See Mayrand J.A.'s comments in Alliance des Professeurs de Montreal et al v. Attorney-General de Quebec (1985) 21 D.L.R. (4th) 354 at 356.

Cabinet Not Accountable

To presume that the Cabinet would always use its emergency powers properly is, at best, naive. To make that presumption it is necessary to ignore the realities of history: that in emergencies, errors and abuses occur, and that the wise nation erects safeguards by making the Cabinet accountable. The Emergencies Act fails to make the Cabinet accountable to the Canadian people. Until we make the

Cabinet accountable, our emergency laws will remain a cocked gun in the hands of an uncontrolled Cabinet.

RECOMMENDATION 1.

Emergency powers legislation must be based on the following principles:

1. No special powers shall be given to the Cabinet until and unless the Cabinet demonstrates a real need for such powers; that is, demonstrates that Canada faces a threat to her continued existence which cannot be handled using existing or amended laws and institutions.

2. Parliament, at all times, must be able to:

(i) revoke or modify any declaration of an emergency; and,

(ii) amend or revoke any order or regulation made by the Cabinet under emergency powers.

3. All orders and regulations made under emergency powers must be directly related to alleviating the particular emergency.

4. Whether emergency orders and regulations are, in fact, directly related to the emergency must be reviewable at all times in a court of law, and the burden of proving the direct relationship must rest with the government.

5. Any emergencies legislation must expressly deny the power to override rights guaranteed in the Charter of Rights and Freedoms.

2. DEFINITION OF NATIONAL EMERGENCY

The Emergencies Act is intended to meet four types of "national emergency". That term is defined in the preamble to include "threats to the well-being of Canada as a whole."

Nowhere is the term "well-being" explained. We are of the view that not only must any definition of "national emergency" be put in the body of the Act, but also, that the definition chosen must conform to international law.

Definition Offends International Law

The International Covenant on Civil and Human Rights (hereafter the "Covenant") to which Canada is a signatory, permits derogation of rights only where an emergency "threatens the life of the nation": Article 4. While we note that the Covenant is acknowledged in the preamble of the Emergencies Act, we are of the view that this acknowledgement is not sufficient to restrict the definition of "national emergency" within that Act to emergencies that in fact threaten the existence of Canada as a nation.

Our objections arise from inconsistencies within the Act. A preamble to an Act cannot be used "to restrict or extend the otherwise plain meaning of the body of the Act": A.I. MacAdam and T.M. Smith, Statutes: Rules and Examples, Butterworths, 1985, at 46. The definitions of international emergency (s. 25) and war emergency (s. 35) in the proposed Act on their plain meaning contradict the Covenant. Both permit emergency powers to be invoked when the alleged emergency involves only a threat to the security of a country in which one of Canada's allies has "political,

economic or security interests". We understand that these definitions may be changed to include only threats to the security of Canada and her allies "so serious as to be a national emergency". However, so long as "national emergency" is defined as a threat to Canada's "well-being", not its continued existance, the definition will continue to offend international law.

We are of the view that the proposed amendment does not go far enough. The event triggering the proclamation of an international or war emergency, emergencies which give immense powers to the Cabinet, still need not be a threat to Canada at all. Indeed, the revised definitions do not even require that the life of the ally nation be in peril. It is sufficient that its "security" is threatened. To conform with the Covenant only emergencies threatening the continued existence of Canada will permit the use of the powers granted the Cabinet under the international and war emergency parts of this Act.

Ally Not Defined

The Emergencies Act does not define "ally". Is this term to include only countries with which Canada has a mutual defence treaty? Does it included all our sister nations in the Commonwealth? Does it include all nations not formally aligned with the Communist bloc? Is a threat

by South Africa to the "security" of Zambia to be sufficient to permit the Canadian Cabinet to declare a 120 or 360 day emergency with all their attendant powers, even where that threat raises no risk to Canadian sovereignty?

We are of the view that "national emergency" must be defined within the body of the Act as "a direct threat to the continued existence of Canada as a nation." Further, since the declaration of an emergency is normally an admission that the regular institutions of the society cannot cope with the crisis, we feel that the definition of "national emergency" should include an acknowledgement that the normal institutions have failed or are about to fail.

A clear definition of "national emergency" is necessary if Parliament and the courts are to safeguard Canadians. A definition provides a standard against which Parliament and the courts can measure the claims of a Cabinet that they need emergency powers. The onus must be on the Cabinet to prove that there is an emergency justifying the transfer of Parliament's powers to the Cabinet.

RECOMMENDATION 2.:

"National emergency" should be defined as a threat to the life or independence of Canada of such intensity that the normal administrative institutions have failed, have been rendered incapable of continuing to function, or are unable to handle the specific threat.

3. EMERGENCY POWERS - ARE THEY REALLY NEEDED?

If Parliament is to fulfill its duty to protect the provinces and the rights of Canadians from abuse by the federal Cabinet, then the first question Parliament must ask is: "Are the emergency powers set out in this Act really needed?" Before Parliament surrenders its powers to the Cabinet, it must determine whether the Cabinet ought to be given those powers. Parliament must consider whether it is in the best interests of the Canadian people that Cabinet, not Parliament, wield these powers.

We submit that the answer here must be "No!" We are very concerned that the definitions of the "emergencies" to which the act applies are vague and broad. Anything out of the ordinary could precipitate the declaration of one or another of the four types of emergencies in this Act. Some emergency powers also duplicate provincial powers, and all seriously encroach upon both provincial rights and the rights of individuals. Further, some of the powers granted are unconstitutional and offend both the Charter and international law. Finally, as we will discuss in a later section, the safeguards against the abuse of emergency powers are totally inadequate.

A: PUBLIC WELFARE EMERGENCY:

It is our position that not only is the definition of a public welfare emergency unclear, but also the powers granted the Cabinet during this type of emergency seriously encroach on provincial powers, duplicate existing provincial measures, and, are unnecessary and without historical precedent.

Definition Unclear

The "public welfare emergency" includes natural disasters, disease, accidents, pollution, and "breakdown in the flow of essential goods, services or resources" that "may result in a danger to life or property, or social disruption so serious as to be a national emergency.": Section 3, Emphasis added. It would seem, therefore, that any disruption, or only the potential for disruption, in the Canadian economy would permit Cabinet to encroach on provincial powers and confiscate property.

We understand that amendments have been proposed that attempt to restrict the application of this Part of the Act to "breakdowns" that result from disasters. While we urge that this amendment be adopted, we are at a loss to discover what a federal Cabinet could do to end such "breakdowns"

that either Parliament or the relevant provincial governments could not do as easily.

Provincial Powers Duplicated

It is our view that this type of emergency power is duplicates existing provincial powers. It is a rare natural disaster that is interprovincial in nature or which cannot be handled by provincial organizations. The Criminal Code and provincial legislation already provide the police and disaster authorities with ample powers to control disorder and require service of the citizenry, which has historically been readily volunteered. There already exists provincial environmental legislation to handle pollution, and Parliament and the Legislatures each have the power to legislate the end to "breakdowns in the flow of essential goods, services or resources" in their respective constitutional domains. There is precedent for cooperation between provinces and for provinces to request federal assistance.

A federal "public welfare emergency" also implies a duplication of bureaucracy and hence of expense. We are of the view that Canadians would be better served by strengthening provincial disaster services and interprovincial agreements for mutual assistance in the event of disaster. Federal funding and a federally

sponsored database of trained disaster relief personnel and the equipment they would need would be less expensive and would avoid the danger of abuse of emergency powers.

No Precedent

Further there has been no demonstrated historical need for such powers. It has been suggested that the purpose of this section is to enable federal authorities to compel service from Canadians during a national disaster. Yet there is no suggestion that Canadians have ever refused to provide such service. The historical record is to the contrary. Moreover provincial laws already exist that cover this difficulty. If the existing laws are inadequate, and we note no suggestion or evidence of such inadequacy, then the proper course of action is not to give arbitrary emergency powers to the Cabinet. If existing laws are inadequate they should be reformed so that all Canadians know at all times what is expected of them.

RECOMMENDATION 3:

> Since there is no demonstrated need for special "public welfare emergency" powers such powers should not to be included in any emergency powers legislation. Rather such emergencies should be handled under normal criminal and regulatory legislation and by federal-provincial agreements.

B: PUBLIC ORDER EMERGENCIES:

The "public order" emergency part of this Act again raises the question: Should emergency powers be given in the absence of historical precedent or demonstrated need, particularly where the enumerated powers are inconsistent with the stated purpose for the emergency powers?

No Precedent or Demonstrated Need

Historically Canada has never needed special public order powers. Whenever the War Measures Act or some other emergency Act (The National Transition Powers Act of 1945, S.C. 1945, c. 25; the Emergency Powers Act of 1951, S.C. 1951, c. 5; the Public Order (Temporary Measures) Act, 1970, S.C. 1970, c. 2; the Energy Supplies Emergency Act, S.C. 1974, c. 52) has been in force in Canada, the normal authorities were fully functioning: the police, the courts and the military carried out their duties as required by law; Parliament and the Legislatures carried on business as usual. There has never been any civil disorder that ever threatened the existence of the state.

We acknowledge the "F.L.Q. Crisis" of October 1970. We note, however, that in the 17 years since that kidnapping and murder, not one shred of evidence has been produced by

the government to support the need to invoke the War Measures Act, apart from a quote from a letter written by Premier Robert Bourassa: Commons Debates, October 27, 1975, p. 8557. We note also that Bourassa has since denied the need for such extreme measures, and that the government of the day refused to permit any public inquiry into the causes of and justification for the invocation of the War Measures Act in October 1970: Ibid and at 8657 and 8689-8690. The refusal to provide justification, we suggest, implies that there is none.

The terms of the Public Order (Temporary Measures) Act, 1970, supra, also reinforce the absence of demonstrated need for "public order emergency" powers. That Act outlawed the Front de Liberation du Quebec (F.L.Q.) and made membership in it or assistance to its members a criminal offense. It strengthened some police and prosecution powers, but did not expand the powers of the Cabinet.

Powers Already Exist

We are also of the view that the powers to cope with this type of emergency already exist. The Criminal Code has ample provision for dealing with those who do or conspire to do terror, espionage, murder, arson, theft, extortion, assault, fraud or treason. Ample investigative powers already exist, powers which are exercised by our police

forces and by C.S.I.S. under supervision. Again, if the powers in the Criminal Code or the C.S.I.S. Act are not adequate, which has never been suggested, then the proper procedure is to amend the Criminal Code or the C.S.I.S. Act.

Powers Inconsistent With Purpose

Our doubts about the need for public order emergency powers are reinforced by that fact that the powers given the Cabinet under a public order emergency are inconsistent with the stated purpose for declaring a public order emergency. A "public order emergency" can be declared when there occurs a "threat to the security of Canada." Section 14 For the definition of the "threats to the security of Canada" the new Act looks to the Canadian Security Intelligence Service Act S.C. 1984, c. 21. The C.S.I.S. Act defines threats as such things as espionage, foreign influenced activities detrimental to the interests of Canada, activities in support of the threat or use of serious violence, and activities directed at the overthrow by violence of the government of Canada, but not "lawful advocacy, protest or dissent": C.S.I.S. Act at Section 2.

The reference to the C.S.I.S. Act suggests that it is not intended that public order emergency powers be used to control legitimate protest. Yet the orders and regulations that can be made during this type of emergency deal with

control of assembly and movement; the use of property; the designation of "protected areas" and the compulsion of service. Disobedience of such orders is a criminal offense punishable by up to five years imprisonment: Section 17.

The powers given the Cabinet under a "Public Order Emergency" seem to be directed more at controlling the general public, or groups within it, than at halting espionage or "foreign influenced activities detrimental to the interests of Canada." Peaceful demonstrations against government policies can be prohibited. Public services, again undefined, can be placed under the police or military. (Quaere: do "public services" include the media?) Any individual or group of people could be conscripted for "essential services" and in that capacity shipped out of designated "protected areas."

Similar Powers Abused In the Past

Similar powers have been abused in the past. During the Second World War, powers like those granted to the Cabinet in a "public order emergency" were used against Japanese Canadians, for reasons totally unrelated to any emergency. Before the King government decided to uproot all Japanese Canadians in 1942, it toyed with a plan to conscript all Canadian-born males of Japanese ancestry into a Civilian Service Corps which would perform "essential

services" "within and without" Canada: See Muriel Kitagawa, This Is My Own, Talonbooks, 1985. at 89 - 90. Japanese Canadians were uprooted under orders that designated a "protected area" 100 miles deep along the Pacific Coast: Order-in-Council P.C. 1486, February 24, 1942. Once expelled, all Japanese Canadians everywhere in Canada were denied freedom of movement and forbidden to travel more then 12 miles from their homes without a permit: P.C. 2483, April 4, 1942 and P.C. 8173, September 8, 1942. Japanese Canadian property was "temporarily" consigned in trust to a Custodian who later sold it all and took the cost of confining Japanese Canadians in the detention camps from the proceeds: P.C. 469, January 23, 1943; See also Sunahara, at 101-111.

The King government misused "national security" to try to justify its abuse of Japanese Canadians. That precedent, together with the the absence of demonstrated need for such powers, highlights the dangers inherent in giving unnecessary powers to the Cabinet.

RECOMMENDATION 4:

> The "public order emergency" section of this act should be withdrawn and criminal aspects within it be dealt with by way of amendment of the Criminal Code or the C.S.I.S. Act.

C: INTERNATIONAL EMERGENCY:

We are of the view that the definition of an international emergency is so broad that it offends international law. Further the powers given the Cabinet under an international emergency include powers that breach the Charter, and, are unnecessary and without precedent.

Definition Offends International Law

As noted above, the definition of an international emergency is very broad. An international emergency can be declared where an act of intimidation or coercion or the real or imminent use of serious force or violence threatens the security or territorial integrity of Canada, of an ally of Canada or of any country in which the "political, economic or security interests of Canada or any of its allies are involved": Section 25 (Emphasis added). Even after this definition is amended to refer only to Canada and its allies, Canadians could be subjected to broad and far-reaching abrogations of their rights and freedoms for 120 days on the basis of a threat which does not place Canada in peril.

As discussed earlier, this definition, on its face, offends the International Covenant on Civil and Human

Rights. That Covenant requires that there be a threat to the life of Canada as a nation before civil or human rights can be abrogated. The Emergencies Act requires only the possibility (not probability) of a threat to the "security" (not the continued existence or life of) an ally of Canada, a threat which might affect the "well-being" of Canada.

This is totally unacceptable. We are of the view that emergency powers should only be exercised in the face of a threat to the sovereignty of Canada itself, and only where that threat cannot be handled by existing or amended laws, procedures, and institutions.

RECOMMENDATION 5:

> Any delegation of emergency powers by Parliament to the Cabinet must be predicated upon a threat to the continued existence of Canada itself.

Powers Contrary to Precedent

Further, we are of the view that the transfer of the powers described under this type of emergency are unnecessary and without precedent. Indeed, the precedent is to the contrary.

Canada has faced two "international" emergencies since the Second World War: the United Nation "police action" in

Korea, and the oil crisis of the mid-1970's. The former was handled by the Emergency Powers Act, 1951, S.C. 1951, c. 5. That Act expressly forbade the Cabinet from passing orders censoring the press, spending money without Parliamentary authorization, and arresting, detaining, excluding or deporting any person: Section 2(2). Parliament had 40 days to annul any order, without closure on debate, and the whole Act automatically expired 14 months later. Ten Orders-in-Council were passed under this Act. Only one dealt with any "security" matter: the Great Lakes Seamen's Security Regulations: SOR/51-121. The rest dealt with matters like the issuance of a steel five-cent coin, and the duty free status of personal gifts from members of the armed forces: SOR/51-136 and SOR/51-567.

The oil crisis also was handled by narrowly drafted legislation passed by Parliament and directed specifically to the needs of Canada at the time. The Energy Supplies Emergency Act, S.C. 1974, c. 52 authorized the Cabinet to impose gas rationing if it concluded that the oil crisis threatened Canada's national security, welfare or economic security: Section 11(1). The order imposing rationing had to be approved by Parliament, which would have three days to debate the issue: Sections 11(2) - 11(9). The 1974 Act strictly limited the duration of rationing orders and provided that the entire Act would expire in two and one-half years: Sections 35 and 37. It was never used.

Both the Emergency Powers Act, 1951 and the Energy Supplies Emergency Act show how an international emergency should be handled. In both cases only minimal and necessary powers were transferred to the Cabinet, and Parliament maintained control over the exercise of those powers.

The contrast between these Acts and the Emergencies Act is striking. Where the practice has been to restrict Cabinet powers in international emergencies, the Emergencies Act gives the Cabinet vast and unprecedented powers, detailed below. It also cripples Parliament by giving Parliament only 20 days and three hours of debate in which to decide whether any order or regulation should stand or fall: Sections 59(4) and 59(7). More importantly, Parliament gets only one chance to stop a bad order. There is no provision for the review of orders or regulations when Parliament is asked after 120 days to continue the declaration of an international emergency: Section 58.

Powers Excessive and Unnecessary

The powers delegated under an international emergency are also excessive and unnecessary. They are so broad that using them the Cabinet could do everything that was done to Japanese Canadians during the Second World War, except the attempt to deport 10,000 Japanese Canadians. In an international emergency the Cabinet can take over any

industry or service; control all property including ordering it forfeit to the government; arbitrarily enter any premises to search for and seize anything therein; conscript any individual or group for "essential service"; designate "protected areas" and exclude people from them; prevent Canadians from leaving Canada; deport anyone who is not a Canadian or a permanent resident of Canada; control the Canadian end of international finance; spend money in excess of limits imposed by Parliament; and delegate powers to any Minister to take political, diplomatic or economic actions: Emphasis added.

It does not take much imagination to envision how each power could be misused, particularly when exercised in secrecy. Two are particularly draconian. The ability to delegate powers to any Minister could legalize a dictatorship by one Minister. Consider how much worse things could have been for Japanese Canadians if all the powers available under an international emergency had been delegated to the only Minister from British Columbia in the King Cabinet, a virulently anti-Japanese racist who believed that ridding Canada of Japanese Canadians would guarantee the election of his party in B.C.: Sunahara at 101 and 140.

The power to spend money in excess of limits set by Parliament suggests "Irangate"-like operations especially, when combined with the ability to pass secret orders. The

Cabinet can pass secret orders under any type of emergency: Section 59(2). Under the international emergency powers, therefore, it would be perfectly legal for the Cabinet, or a Minister delegated by it, to divert money from the budget of his department to a Swiss bank account for the purpose of financing the sale of arms to Iran and to use the profits to fund insurrection in Nicaragua, even when Parliament had expressly forbidden such things. Indeed, as we will show later, neither Parliament nor the Canadian people would ever find out about the secret orders: See pp. 63-65 below.

Precedent Restricts Powers

Historically Parliament has usually kept firm control of its powers. The one aberration is the War Measures Act, an acknowledged travesty, rammed through Parliament in 3 days in a fit of misguided patriotism at the beginning of the First World War. Its flaws glaringly obvious by the end of the Second World War, it was expressly avoided by Parliament during the Korean War.

Indeed during the Korean War, Parliament expressly forbade the Cabinet to use some of the powers the Emergencies Act would automatically give the Cabinet upon declaration of an international emergency. During the Korean War the Cabinet was expressly forbidden to pass money

orders without Parliamentary approval, and to arrest, detain, exclude or deport any person: See p. 45, supra.

Powers Offend Charter of Rights

In addition, the Emergencies Act tries to give the Cabinet powers not even Parliament possesses. The Act tries to prohibit Canadians from travelling outside Canada. Section 6 of the Charter of Rights gives Canadians the right to leave Canada which right cannot be abridged under section 33, the override section of the Charter. The power in Section 28 of the Emergencies Act preventing a Canadian leaving Canada, therefore, is outside the power of Parliament and would be struck down by the courts. Parliament cannot delegate to the Cabinet what it cannot do itself.

Since the powers of Cabinet under the Emergencies Act can only be those of Parliament, there is no need that they be exercised by any body other than Parliament. Granting far-reaching and uncontrolled powers to the Cabinet is unnecessary and a dangerous invitation to the Cabinet to abuse its powers, as it has in the past.

RECOMMENDATION 6:

The "international emergency" part of this Act should be withdrawn. The usual practice of having Parliament

deal with each international emergency as it occurs should be retained.

D: WAR EMERGENCY

We are of the view that the definition of a war emergency, like that of an international emergency, is so broad that it offends international law. Further the powers given the Cabinet under a war emergency breach both the Charter and the International Covenant on Civil and Human Rights. Further only the economic powers have proved historically useful. Those affecting civil and human rights have been more abused than constructively used.

Definition Offends International Law

Assuming that the Emergencies Act will be amended as the Minister of National Defence indicated on February 23, 1988, a war emergency could be declared where there exists a war or other armed conflict, real or imminent, involving Canada, or an ally of Canada: Section 35. We have the same objections to this definition that we have made above with respect to the definition of international emergency. The definition of a war emergency would allow rights to be abrogated without a threat to the life or continued existence of Canada as a nation, while the Covenant permits derogation of rights only when Canada is itself in peril.

We repeat our recommendation on that occasion:

RECOMMENDATION 7:

> Any delegation of emergency powers by Parliament to the Cabinet must be predicated upon a threat to the continued existence of Canada itself.

Powers Offend the International Covenant

The proposed Emergencies Act offends the the International Covenant on Civil and Human Rights because the powers given to the Cabinet in a war emergency are unrestricted. The Covenant limits derogation of civil and human rights in time of emergency to those "strictly required by the exigencies of the circumstances" and which do not involve discrimination "solely on the ground of race, colour, sex, language, religion or social origin": Article 4. In contrast the Emergencies Act empowers the Cabinet to make whatever orders and regulations it deems "reasonably necessary or advisable for dealing with the emergency": Section 38. Reasonableness, not strict necessity, is the only limit on the use of war emergency orders. Moreover, because in a war emergency the Cabinet may be able to make orders that override Charter rights, the Cabinet may be able to discriminate on the basis of race, religion etc..

Can the Cabinet Override Charter Rights?

This question arises because of the legal force and effect given to the the War Measures Act. In a case contesting the War Measures Act the courts held that Parliament not only could delegate its constitutional powers to the executive government, but also that Parliament, in fact, delegated unlimited powers to the Cabinet, including the power "supersede the existing law whether resting on statute or otherwise": Re Gray (1919) 57 S.C.R. 150, per Fitzpatrick, C.J. at 157 - 158 and per Duff J. (as he then was) at 168. The English courts reached a similar conclusion with respect to the British Act on which the War Measures Act was based: R v. Halliday [1917] A.C. 260. Under the War Measures Act, the Governor in Council (effectively the Cabinet) "is vested with plenary powers of legislation as large as and of the same nature as those of Parliament": Reference Re Regulations Relating to Chemicals [1943] S.C.R. 1 per Rinfret J. at 17- 18. An order properly passed under that Act, therefore, "may have the effect of an Act of Parliament": Ibid, per Duff C.J. at 9.

Under the general emergency powers in the War Measures Act, therefore, Parliament could not only delegate its constitutional powers without limit, but the orders and

regulations passed by the Cabinet are equivalent to Acts of Parliament. Section 33 of the Charter permits Parliament to declare in an Act of Parliament that the Act shall operate notwithstanding the fundamental freedoms set out in Section 2 and the legal and equality rights set out in Sections 7 through 15 of the Charter. If Parliament can delegate this power to the Cabinet, and if wording of section 38 of the Emergencies Act transfers unlimited powers to the Cabinet in a war emergency, then the Cabinet would have the power to override important Charter rights when making emergency orders.

The counterarguments are that Parliament cannot delegate its Charter powers or that its must do so expressly. Both these arguments were rejected in Re Gray, supra, in Canada, and in R v. Halliday, supra, in England. Indeed, in Re Gray the Chief Justice put the onus on Parliament to expressly limit the powers it confers on the executive if that is its intention: at 160.

There is nothing in the Charter that prevents Parliament from delegating its powers to the executive. Legal precedent suggests that it can delegate its constitutional powers and has done so in the past both in the War Measures Act and in the various Acts dealing with the government of the North West Territories: See S.C. 1871, c. 16. Indeed in the latter case, Parliament had to revise

its original delegation of powers to expressly forbid the Lieutenant-Governor in Council to pass laws inconsistant with those of Parliament:See S.C. 1873, c. 34.

We doubt that the intention of the drafters of the Charter was that the federal Cabinet should have an uncensored right to pass laws that override Charter rights. As Justice Mayrand noted in Alliance des Professeurs de Montreal et al. v. Attorney-General of Quebec (1985) 21 D.L.R. (4th) 354 (Que. C.A.), the Charter requires that a law overriding its provisions should specify precisely what provisions will be overridden in order to encourage "an enlightened and serious examination of the proposed legislation.": at 356. When Parliament overrides the Charter, it does so in the glare of publicity and public debate. If the Cabinet is able to override the Charter under war emergency powers, it will do so in the privacy and secrecy of Cabinet. Indeed, given the provisions for secret orders in the proposed Emergencies Act, it need not even tell Parliament or the Canadian people about the order overriding the Charter.

The use of such orders would be limited only by the imagination of the Cabinet. Property could be secretly confiscated. Special prisons could be set up. People could be incarcerated or executed without trial. Government money could be diverted for the private use of Cabinet members.

Not only could all these abuses occur in secrecy but, even if public, the judiciary can do nothing to protect the Charter rights. Where the clauses overriding the Charter are properly drafted, the courts cannot even require the government to prove the law overriding the Charter right was justifiable: Alliance de Professeurs de Montreal et al. v. Attorney-General of Quebec (1985) 21 D.L.R. (4th) 354 (Que. C.A.) per Mayrand J.A. at 356.

The wording of Section 38 of the Emergencies Act is very broad and may well give unlimited powers to the Cabinet. Because there is doubt about the delegation of the Charter override, we feel that this Committee should take to advice of the Chief Justice in Re Gray and expressly exclude the override power from Section 38.

Precedent Limits War Powers

During the First and Second World Wars, the vast majority of "emergency" orders and regulations were economic or administrative in nature. They were intended to control the production of war materiel, impose rationing, control the cost of goods and services, and appoint various administrative boards and officials. For example, between October 12, 1942 and January 5, 1943, the Cabinet published 33 Orders-in-Council only one of which (dealing with the re-internment of refugees) was not economic or

administrative in nature: Consolidated War Orders and Regulations Vol 1, January 1943.

More importantly, non-economic powers under the War Measures Act have been more abused than constructively used. In the First World War they were used arbitrarily to incarcerate innocent Austrian, Hungarian, German and Ukrainian Canadians in response to public demands for "action against the Hun": James R. Carruthers, "The Great War and Canada's Enemy Alien Policy", 4 Queen's L.J. 43. In the Second World War, in addition to the abuse of Japanese Canadians, they were used to confiscate the property of Ukrainian organizations and of Canadians married to citizens of German-occupied countries: See Laurent v The Queen (1975) 66 D.L.R. (3d) 764.

The few examples of legitimate use of non-economic powers, such as the banning of the German Bund, a Nazi-infiltrated society for Germans living outside the Reich, could as quickly have been done in legislation passed by Parliament. Parliament could then have retained the power to amend or revoke such legislation. Parliament, with its broader base of interest and opinion, and with an Opposition whose job it is to scrutinize and criticize, is more likely to use its powers responsibly, as demonstrated by the legislation in force during the Korean War.

Parliament should not strip itself of its control over Canadian law by handing broad powers to the Cabinet in the absence of a demonstrated need. Our criminal law and the C.S.I.S. Act provide our elected officials, our police and our security officials, with ample powers to control the enemies of the state. History has shown that the Canadian people will readily cooperate with their government in time of emergency. There is no need to give the Cabinet special war powers beyond economic and administrative powers. Powers that encroach on the rights of the provinces or on the rights of individuals should be retained by Parliament.

RECOMMENDATION 8:

> "War emergency" powers should be limited to economic and administrative powers. Parliament should retain any powers that could be used to abrogate civil and human rights.

RECOMMENDATION 9:

> If war emergency powers are to be granted to the Cabinet, then:
>
> > (a) the orders and regulations exercising such powers must be limited to measures strictly necessary and directly related to the emergency in question; and,
> >
> > (b) the burden of proving that the orders are strictly necessary and directly related to the emergency must rest with the Cabinet.

RECOMMENDATION 10:

> The Emergencies Act must expressly state that the powers delegated to the Cabinet do not include a power to make laws overriding Charter rights.

4. ILLUSORY AND IMPRACTICAL SAFEGUARDS

At first glance the proposed Emergencies Act appears to be full of safeguards. It has nice titles like "Compensation" and "Parliamentary Supervision". It has sunset clauses and Parliament must approve both the declaration of an emergency and the continuation of the Cabinet's emergency powers beyond the time limits for each type of emergency. It also improves upon the War Measures Act by allowing Parliament to revoke orders and regulations made by the Cabinet under its emergency powers.

Safeguards Easily Avoided

Unfortunately it is an illusion. The safeguards are totally inadequate. They do not work because they are not practical. Parliament gets only one chance to stop the declaration of an emergency and only one chance to stop bad orders or regulations. Parliament is hampered in its efforts by unrealistic time constraints that make impossible a meaningful review of use of emergency powers.

Historical Proof

The history of how Japanese Canadians were abused under the War Measures Act during the Second World War proves

these alleged safeguards will not work. Each of the Orders stripping Japanese Canadians of their rights and freedoms was placed before Parliament, although Parliament under the War Measures Act had no power to revoke them. On each occasion the Minister responsible provided Parliament with a plausible reason for the order, or an assurance that the order was intended for a specific, benign purpose. In each case the reason given Parliament turned out to be not quite accurate, and on occasion a bald lie.

Take for example of the Order-in-Council that stripped Japanese Canadians of all they owned. When it was placed before Parliament in January of 1943 the impression was given that the order would cause only a few minor administrative changes in the handling of Japanese Canadian property, changes that would protect Japanese Canadians from predatory buyers and permit the sale of rapidly depreciating properties which the owners wished to sell. The real purpose only became clear two months later when the government made it clear that it intended to sell not only all real property owned by Japanese Canadians, but also their personal possessions: A.G. Sunahara, The Politics of Racism, 1981: Lorimer at 101 -106.

It was the same story with the Orders-in-Council under which the government tried to deport 10,000 Japanese Canadians in 1946. Parliament had refused in November 1945

to give the Cabinet the power to deport Canadians in the law that was to replace the War Measures Act in January 1946. The Cabinet passed the deportation orders in December 1945 in defiance of Parliament, and then told Parliament that those being deported had requested to be sent to Japan. It was not until three months later, after massive protests by civil rights groups, that the majority of Members of Parliament understood the alleged requests for deportation had been coerced: See Sunahara, supra, at 118 - 124, 127 - 128, 136 - 140.

Parliament Powerless After 20 Days

Under the new Act Parliament would be equally powerless. To amend or revoke an order under the new Act, Parliament has only 20 days in which to identify that the order is flawed, collect evidence of a contrary purpose for the order, organize a motion by 30 M.P.'s or 15 Senators, and, with only three hours allowed for debate, convince a majority of Parliamentarians that changes must be made or the order revoked: Section 59. Once this 20 days is passed, or a motion to revoke has failed, nothing can be done.

Orders Automatically Continue

Parliament cannot even stop a bad order when it confirms the continuation of the Cabinet's emergency powers.

The draft Act limits the duration of each type of emergency. But, while Parliament must confirm each extension of emergency power, debate on the confirming motion is limited to the question of whether there is, in fact, an emergency. The Orders-in-Council that automatically continue upon confirmation of an emergency are not open for review.

Consider again the Japanese Canadian example. If the new Act had existed in 1941, Parliament would have been asked every 360 days while the war continued and every 120 or 60 days thereafter, to confirm the continued existence of an emergency. Since a state of war existed until September 2, 1945, and the "emergency" of postwar adjustment continued thereafter, undoubtedly Parliament would have continued the Cabinet's emergency powers and with them, automatically, the orders abusing Japanese Canadians.

Unless the safeguards are vastly improved, Parliament will remain as ineffective under the Emergencies Act as it was under the War Measures Act.

RECOMMENDATION 11:

No order or regulation should take effect before it is approved by Parliament;

RECOMMENDATION 12:

Parliamentary debate on any order or regulation affecting Charter rights of individuals or any group definable on the basis of age, race, ethnicity, sex,

language, religion, or national or social origin must not be subject to closure;

RECOMMENDATION 13:

Any order or regulation must be able to be revoked at any time upon a motion by a Special Parliamentary Committee.

RECOMMENDATION 14:

The operation of all orders and regulations must be subject to the review of a Special Parliamentary Committee with full powers of investigation and a duty to report all misuse and abuses to Parliament and to make motions to amend or revoke orders being abused or misused.

5. SECRET ORDERS AND REGULATIONS

Available in All Emergencies

The proposed Emergencies Act permits the Cabinet to treat Canadians worse than the King Cabinet treated Japanese Canadians, and neither Parliament nor the Canadian public would ever know anything about it. This draconian possibility arises from the fact that the Emergencies Act, unlike the War Measures Act, permits secret orders and regulations to be passed under all types of emergencies and at the sole discretion of the Cabinet: Section 59(2).

Review Committee A Sham

The new Act tries to temper the oppressive implications of secret orders with a Parliamentary Review Committee. It requires that secret orders be referred to that Committee within 15 days, or, if the Committee does not exist, within 5 days after it is established: Section 59(2). The Committee then has 30 days to review and to amend or revoke the secret orders: Section 60(4).

The Parliamentary Review Committee is a sham. It does not have to be in existence during the tenure of a secret order. The Emergencies Act uses the permissive "may" when referring to the establishment of the Review Committee, not the mandatory "shall": Section 60(1). The Emergencies Act also allows the referral of a secret order to the Review Committee to be delayed until 5 days after the Review Committee is established: Section 59(2). There is nothing to prevent a Cabinet from delaying the appointment of the Review Committee until after the purpose of the secret orders has been accomplished.

The Parliamentary Review Committee also has only one chance to strike a secret order and it has only 30 days in which to do it. Unless a Minister responsible for an order is so stupid as to tell the Parliamentary Review Committee the real reason for a bad order, how is the Review Committee to find out the truth in a mere thirty days in order to stop such orders? Once the 30 days is up, no matter what the

Committee subsequently discovers, it can do nothing. It cannot even report to Parliament.

The Perfect Scenario for Abuse of Power

The Emergencies Act sets up the perfect scenario for covert operations of dubious morality. For example, there would be nothing to stop the Cabinet from ordering that government funds be transferred to a Swiss bank account in order to finance covert "Irangate"-type operations.Since secret orders take effect before they are approved by the Parliamentary Review Committee, the deed would be done before the Committee ever sees the orders. Bound by their secrecy oath (which would no doubt be reinforced by heavy penalties), the Committee members could not even tell Parliament. Indeed, if the Cabinet has the ability to override Charter rights, the example could be much worse. The potential abuse of this power is limited only by the imagination of the Cabinet wielding it.

We find the prospect of secret orders repugnant and an anathema to the values of Canadian society.

RECOMMENDATION 15:

Secret orders and regulations must never be permitted under emergency powers.

6.NO INDEPENDENT REVIEW

Independent review of the use of emergency powers has long been advocated by those concerned with civil liberties: See Canadian Civil Liberties Association, Emergency Powers and the War Measures Act: Submission to the Commission of Inquiry Concerning Certain Activities of the Royal Canadian Mounted Police, October 3, 1979. Yet it is completely ignored and expressly excluded from the draft Emergencies Act.

Review Controlled by the Offending Cabinet

The only review permitted is an internal review by the Minister: Section 46(1). An internal review is obviously intended to minimize scrutiny of Cabinet conduct after the fact. It is not intended to achieve justice for the victims of bad orders. Like the review of the sale of Japanese Canadian property by the King government after the Second World War, the Minister will look at the administration of an order, not the propriety of the order itself: See Sunahara at 151 - 160.

Moreover, whether any review is made at all is entirely within the control of the Cabinet that made the bad orders in the first place: Section 47. The Cabinet has a strong

political interest in minimizing criticism of its actions. If any review is permitted at all, it will be structured to protect the Cabinet.

Review Powers Historically Abused

Again Japanese Canadian history provides proof. In 1947 the King Cabinet set up a Royal Commission into the sale of Japanese Canadian property. Cabinet documents now available show that the mandate of that Royal Commission was deliberately narrowed to exclude most of the economic losses the Cabinet knew Japanese Canadians had suffered. The mandate was narrow in order to minimize the awards to Japanese Canadians and the political implication that the whole policy of selling off all Japanese Canadian property was wrong: Sunahara, at 152 - 153.

Consider also October 1970. The Trudeau government refused to permit a public inquiry into the causes of and justification for the invocation of the War Measures Act in October 1970: Commons Debates, October 27, 29 and 30, 1975, at 8557, 8657, 8689 - 8690. One can only presume that that inquiry was refused because of what it might discover.

RECOMMENDATION 16:

Review of the use of emergency powers must be independent of the Cabinet.

Parliament Must Monitor And Censure Use of Emergency Powers

The Emergencies Act excludes all practical Parliamentary review of the use of emergency powers. As noted above Parliament has one chance to amend or revoke an order, a chance it must exercise within 20 days. After that Parliament can do nothing, except to bring down the government and precipitate an election, a highly unlikely occurrence. It is our position that Parliament must retain at all times the power to monitor and censure the administration of emergency orders and regulations.

RECOMMENDATION 17:

(a) Within three days of the proclamation of an emergency the Steering Committees of the House of Commons and the Senate must appoint an all-party Special Parliamentary Committee to monitor the implementation of the orders passed by the Cabinet under its emergency powers and to make motions to Parliament for the amendment or revocation of orders or regulations where warranted;

(b) To carry out its mandate the Special Committee shall have full power to investigate use of all orders and regulations, including the right to compel testimony from Ministers of the government and all servants and agents of the Crown and all military personnel;

(c) Debate upon a motion to amend or revoke an order or regulation shall be without closure;

(d) A vote on a motion to amend or revoke an order or regulation shall be a free vote.

7. NO PRACTICAL ACCESS TO THE COURTS

The Emergencies Act effectively cuts off practical recourse to the Courts. There are only three ways victims of orders or regulations can appeal to the courts:

(i) they can sue under the Crown Liability Act;

(ii) they can contest the validity of the legislation in a long and very expensive reference to the courts; or,

(iii) if charged with breaching an order or regulation made under the Emergencies Act, they can defend on the grounds that there is no emergency or that the order is unreasonable.

None of these methods is practical.

Crown Liability Act Virtually Useless

The Crown Liability Act does not protect rights. It only permits tort actions against government officials. If a Japanese Canadian was injured in a motor vehicle accident while being transported to a detention camp and the accident was caused by the negligence of a driver employed by the government, then the Japanese Canadian could sue for compensation for his physical injuries, but not for his illegal detention.

Civil Suits Prohibited

Civil suits against the Crown are expressly excluded unless the allegation is that the government official being sued acted in bad faith: Section 45(1). But, as the eminent English jurist, Lord Atkin, remarked in a landmark

case on emergency powers: "Who could dispute [that a Minister acted in good faith] and disputing it prove the opposite.": Liversidge v. Anderson [1942] A.C. 206 (H.L.) at 226.

Again the Japanese Canadian example proves how such immunity can be abused. When Japanese Canadians were uprooted from their homes in 1942 they were required to turn over to the Custodian of Enemy and Evacuee Property all property in excess of the 75 pounds per person that they were permitted to take with them. The Custodian accepted that property "in trust". He later sold it against the instructions of its owners. When Japanese Canadians sued the federal government to stop the sales the whole case was delayed three years while the judge, a former Minister in the King Cabinet that uprooted Japanese Canadians, deliberated a preliminary issue. While he procrastinated all Japanese Canadian property was sold off: See Sunahara, at 109.

The circumstances reek of bad faith. But any evidence to prove that bad faith was locked away for 30 years in classified documents. By the time it was known those who had acted in bad faith were dead.

Legal Challenges Slow And Expensive

Neither a Reference contesting the validity of an order or regulation, nor a challenge by way of criminal defence, are practical methods to enforce civil and human rights in time of emergency. Both are extremely expensive. While the court can award part of the cost of a successful application in a reference, acquitted accused get nothing. Moreover, both procedures would take years to reach the Supreme Court of Canada and a definitive decision.

The Japanese American cases show best show this impracticality. Uprooted in 1942, Japanese Americans regained their freedom only in December, 1944 when the Supreme Court of the United States ruled that the American government could not exclude loyal Japanese Americans from any part of the United States open to other loyal Americans: Ex Parte Endo, (1944) 323 U.S. 283; See also Peter Irons, Justice At War, 1983, Oxford U. Press.

Impossible Onus of Proof

Anyone contesting an order or regulation, whether by a reference or a defence to a charge, faces an insurmountable difficulty: the onus of proof. To succeed the victims of an order would have to prove with credible evidence that there was no emergency, or, that the order or regulation was not "reasonably necessary or advisable for dealing with the emergency": Section 38(1).

The problem is that not only is the onus of proof on the victim, but it is a very heavy onus. To win he or she would have to prove by "very clear evidence" that no emergency existed, or that there is no "rational basis" for the declaration of the emergency: Cooperative Committee on Japanese Canadians v. Attorney-General of Canada etal. [1947] 1 D.L.R. 577 (J.C.P.C) at 585 - 586 per Lord Wright; and, Reference Re Anti-Inflation Act (1976) 68 D.L.R. (3d) 452 (S.C.C.) per Laskin C.J. at 498.

Since the Emergencies Act is silent as to who bears the onus of proving the unreasonableness of an order, it will rest with the party contesting the law. That is, the victim of a bad order will be the party that must produce very strong evidence that the order was not reasonably connected to the emergency. In all previous cases here, in England, and in Europe, the courts have always assumed that the government has acted reasonably: See R v. Halliday [1917] A.C. 260 (H.L.) at 268-269; Ireland v. United Kingdom (1978) I.L.R. 190.

Insurmountable Evidentiary Problems

The victim also faces insurmountable evidentiary problems. The victim does not have access to government documents. He or she, especially if incarcerated, has no way to find out the real facts. There is no discovery

process in criminal actions and the reference would very quickly run into claims of privilege on the basis of "Cabinet confidences" and "national security". Under the Access to Information and Privacy Acts, S.C. 1980-81-82, c. 111, Sch. I and II, all documents that have been considered by the Cabinet can be withheld for 20 years. There is not even a "harms test", as there is with "national security" documents, a test which would enable the court to determine whether disclosure would imperil national security: Access to Information Act, s. 69, Privacy Act, s. 70. There is also no obligation on the courts to accept statistical or other secondary or historical evidence the accused might be able to find in the public domain: See Reference Re Anti-Inflation Act, supra. These were exactly the problems facing the accused in Hirabayashi v. U.S.A. (1943) 320 U.S. 81 whose conviction was recently overturned on the basis of evidence discovered 40 years after the fact: Hirabayashi v. U.S.A., 9th Circuit Court of Appeals, September 24, 1987.

Independent review of the use of emergency powers requires that the onus of proving the existence of an emergency and the reasonableness of the orders made must be placed upon the only party capable of positive proof: the Cabinet. Requiring the victim of an emergency order to prove a negative is patently unreasonable.

RECOMMENDATION 18:

In any review of the use of emergency powers or any trial of an accused charged under an emergency order, the onus of proving that the emergency exists and the order is reasonable must rest with the Cabinet.

Habeus Corpus

There is one final way a person could challenge his detention under a war emergency order: the ancient writ of habeus corpus. The Minister of National Defence has stated that "We will not be suspending the right to habeus corpus.": Minutes, the Legislative Committee on Bill C-77, February 23, 1988. What the Minister forgets is that this Act is not being written for his government only. It may last a century. Habeus Corpus is a Charter right that can be overridden. Historically it is one of the first rights suspended in a war emergency, at least in Canada: See Re Beranek (1915) 24 C.C.C. 252. This government may have no intention to suspend habeus corpus, but it cannot speak for future governments.

8. NO PRACTICAL COMPENSATION

Compensation Controlled By Cabinet

The proposed Emergencies Act leaves the issue of compensation for the misuse or abuse of emergency powers in the hands of the Cabinet that misused or abused those

powers. The fact that the wrongs done Japanese Canadians remain uncompensated over 45 years after they began, is proof that leaving compensation solely in the hands of the perpetrator of the wrong, guarantees injustice. Wronged by a Cabinet advised by racists that believed it moral to win votes by discriminating against non-whites, Japanese Canadians still await an official acknowledgement of that wrong, reform of the laws under which they were abused, and a settlement that, by virtue of being a negotiated settlement, will acknowledge that they, and all non-whites in Canada, are first class citizens of Canada.

Criteria To Ensure Independent Review

If the victims of bad orders or regulations must depend upon the Executive to compensate them, they will wait forever in vain, as Japanese Canadians have waited. If justice is to be achieved, compensation must be awarded independently of the Cabinet. The tribunal that determines compensation must be headed by a Superior Court Judge, and given full investigative powers to ensure that no Cabinet again hides its transgressions. The Superior Court Judge should be selected by the Special Parliamentary Committee reviewing the use of emergency powers. Any award made by that Judge would be immediately enforceable against the Crown. Any settlement between the Crown and the victims of bad orders or regulations must be approved by the Superior

Court Judge, who must satisfy himself that the victim is fully aware of his rights and not under duress. Upon payment or settlement, the Crown should become subrogated to the victim's claim, and thereby, obtain a right of action against the offending Minister or other defendant.

Finally there should be no limitation period for claims for compensation under this Act. Like Japanese Canadians, the victims of orders or regulations under the Emergencies Act may not learn the whole facts supporting their claim for years after the wrong is committed. To deny compensation because those who misuse their power are able to hide the evidence, would not only be horribly unjust, it would repeat the wrong done Japanese Canadians, a wrong that continues so long as redress continues to be denied them.

RECOMMENDATION 19:

Compensation must be determined by a tribunal, headed by a Superior Court Judge, which tribunal is appointed independently of the Cabinet by the Special Parliamentary Committee for the Review of Orders and Regulations Under the Emergenies Act

RECOMMENDATION 20:

There must be no limitation on the time for making a claim for compensation under the Emergencies Act.

SUMMARY:

The Emergencies Act does not go far enough to prevent the problems shown in the history of the War Measures Act. It does not accomplish the government's stated objective of replacing the War Measures Act with legislation that would prevent a recurrence of what happened to Japanese Canadians during the Second World War. It ignores the historical fact, proved by the treatment of Japanese Canadians, that our politicians have acted improperly in the past and fails to safeguard against similar improper use of emergency powers.

At a time when other nations are cutting back the emergency powers of their governments and protecting the rights of their citizens, we are expanding our executive powers and leaving our citizens without effective protection. If the Emergencies Act is passed into law, and if we, like Germany in 1933, elect ourselves a leader who does not hesitate to use immoral means to achieve political ends, we will have only ourselves to blame for the resulting abuses of power.

Accordingly we urge:

1. No emergency powers should be delegated to the Cabinet except in carefully circumscribed legislation tailored to the actual emergency facing the nation;

2. Alternatively, if emergency powers are to be delegated in general emergency legislation, then:

(a) Only economic and administrative powers should be delegated; and,

(b) Any delegation of powers must be coupled with strong safeguards and practical procedures for the review of the use of emergency power and for ex post facto redress.

Since the Emergencies Act fails so badly to safeguard against executive abuse, we request:

1. Bill C-77 be withdrawn; the War Measures Act be abolished immediately; and the task of drafting general emergencies legislation which balances emergency powers and civil liberties in accordance with the principles of fundamental justice and international law be referred to the Law Reform Commission of Canada.

2. Alternatively, that the Recommendations attached as Schedule A to this Submission be adopted by this Committee to ensure that the Emergencies Act contains all proper and necessary safeguards.

SCHEDULE A

RECOMMENDATIONS

RECOMMENDATION 1.

Emergency powers legislation must be based on the following principles:

1. No special powers shall be given to the Cabinet until and unless the Cabinet demonstrates a real need for such powers; that is, demonstrates that Canada faces a threat to her continued existence which cannot be handled using existing or amended laws and institutions.

2. Parliament, at all times, must be able to:

(i) revoke or modify any declaration of an emergency; and,

(ii) amend or revoke any order or regulation made by the Cabinet under emergency powers.

3. All orders and regulations made under emergency powers must be directly related to alleviating the particular emergency.

4. Whether emergency orders and regulations are, in fact, directly related to the emergency must be reviewable at all times in a court of law, and the burden of proving the direct relationship shall rest with the government.

5. Any emergency legislation must expressly deny the power to override rights guaranteed in the Charter of Rights and Freedoms.

RECOMMENDATION 2.:

"National emergency" should be defined as a threat to the life or independence of Canada of such intensity that the normal administrative institutions have failed, have been rendered incapable of continuing to function, or are unable to handle the specific threat.

RECOMMENDATION 3:

Since there is no demonstrated need for special "public welfare emergency" powers such powers should not to be included in any emergency powers legislation. Rather such emergencies should be handled under normal criminal and regulatory legislation and by federal-provincial agreements.

RECOMMENDATION 4:

The "public order emergency" section of this act should be withdrawn and criminal aspects within it be dealt with by way of amendment of the Criminal Code or the C.S.I.S. Act.

RECOMMENDATION 5:

Any delegation of emergency powers by Parliament to the Cabinet must be predicated upon a threat to the continued existence of Canada itself.

RECOMMENDATION 6:

The "international emergency" part of this Act should be withdrawn. The usual practice of having Parliament deal with each international emergency as it occurs should be retained.

RECOMMENDATION 7:

Any delegation of emergency powers by Parliament to the Cabinet must be predicated upon a threat to the Hcontinued existence of Canada itself.

RECOMMENDATION 8:

"War emergency" powers should be limited to economic and administrative powers. Parliament should retain any powers that could be used to abrogate civil and human rights.

RECOMMENDATION 9:

If war emergency powers are to be granted to the Cabinet, then:

(a) the orders and regulations exercising such powers must be limited to measures strictly

necessary and directly related to the emergency in question; and,

(b) the burden of proving that the orders are strictly necessary and directly related to the emergency must rest with the Cabinet.

RECOMMENDATION 10:

The Emergencies Act must expressly state that the powers delegated to the Cabinet do not include the power to make laws overriding Charter rights.

RECOMMENDATION 11:

No order or regulation should take effect before it is approved by Parliament;

RECOMMENDATION 12:

Parliamentary debate on any order or regulation affecting Charter rights of individuals or any group definable on the basis of age, race, ethnicity, sex, language, religion, or national or social origin must not be subject to closure;

RECOMMENDATION 13:

Any order or regulation must be able to be revoked at any time upon a motion by a Special Parliamentary Committee.

RECOMMENDATION 14:

The operation of all orders and regulations must be subject to the review of a Special Parliamentary Committee with full powers of investigation and a duty to report all misuse and abuses to Parliament and to make motions to amend or revoke orders being abused or misused.

RECOMMENDATION 15:

Secret orders and regulations must never be permitted under emergency powers.

RECOMMENDATION 16:

Review of the use of emergency powers must be independent of the Cabinet.

RECOMMENDATION 17:

(a) Within three days of the proclamation of an emergency the Steering Committees of the House of Commons and the Senate must appoint an all-party Special Parlimentary Committee to monitor the implementation of the orders passed by the Cabinet under its emergency powers and to make motions to Parliament for the amendment or revocation of orders or regulations;

(b) To carry out its mandate the Special Committee shall have full power to investigate the implementation of the orders including the right to compel testimony from Ministers of the government and all servants and agents of the Crown and all military personnel;

(c) Debate upon a motion to amend or revoke an order or regulation shall be without closure;

(d) A vote on a motion to amend or revoke an order or regulation affecting civil or human rights must be a free vote.

RECOMMENDATION 18:

In any review of the use of emergency powers, or in any trial of an accused charged under an emergency order, the onus of proving that the emergency exists and the order is reasonable must rest with the Cabinet.

RECOMMENDATION 19:

Compensation must be determined by a tribunal, headed by a Superior Court Judge, which tribunal is appointed independently of the Cabinet by the Special Parliamentary Committee for the Review of Orders and Regulations Under the Emergenies Act.

RECOMMENDATION 20:

There must be no limitation on the time for making a claim for compensation under the Emergencies Act.

APPENDIX "C-77/6"

Bill C-77

A Submission to the House of Commons

THE LEGISLATIVE COMMITTEE ON BILL C-77

March 15, 1988

Submitted by:

Frank Addario

on behalf of the Law Union of Ontario

Introduction

In our view it is desirable to measure the wisdom and effectiveness of Bill C-77 against a two known standards.

First, it is generally accepted that the purpose of this legislation is to replace the War Measures Act. That legislation, though effective, was far too broad to be justifiable in a free and democratic society. Moreover, the Federal Government's need for such sweeping powers has never been convincingly demonstrated in the past 50 years. Therefore, any replacement legislation must be more narrowly drawn than the War Measures Act and must carry penalties (civil and political) for its unjustified use.

Second, it is clear that the principal concern with "emergency measures" legislation is that it authorizes extraordinary intrusions into the lives and liberties of citizens for the purported benefit of society. Since these intrusions are made in the name of all of us, they can only be justified to the extent that the general welfare is actually compromised. Narrowly focused or transient threats are insufficient. Thus, the key to emergencies legislation is to:

(1) require a clear nexus between the measures taken and the threat to the general welfare. If the nexus and a clear proportionality between the measures and the threat do not exist, the integrity of our civil liberties is unnecessarily undermined;

(2) maintain accountability by requiring the Government to make full disclosure of the factual and legal need for every measure proposed or declared.

The concerns that have been expressed in the past about the War Measures Act were proven to be well-founded in October, 1970 and before that in 1943. We know from experience that apparent emergencies do not contribute to good decision-making. The new emergency measures should. The lessons of the past ought to be given effect in the drafting of "replacement legislation" by adherence to the standards described above.

1. Paragraph 4 of the Preamble declares that in certain circumstances special temporary measures that "may not be appropriate in normal times" should be available to the Governor in Council.

We believe that emergency measures legislation is extraordinary legislation justifiable only in the clearest of circumstances and rarest of times. The preamble can put this beyond doubt and aid the House of Commons in voting on the wisdom of the use of emergency measures.

Recommendation

We recommend that paragraph 4 of the Preamble be amended to read:

> ... the Governor in Council should be authorized, subject to the supervision of Parliament, to take special measures that are not appropriate in normal times.

2. Paragraph 5 of the Preamble refers to the International Covenant on Civil and Political Rights. The reference is faint and imprecise. The preamble can put beyond doubt our intent to honour our obligations under the Covenant.

Recommendation

We recommend that paragraph 5 be amended to read:

> ... the Governor in Council in taking such special temporary measures, would be subject to the Canadian Charter of Rights and Freedoms and the Canadian Bill of Rights, and take only such those measures which accord with Canada's obligations under the International Covenant on Civil and Political Rights, particularly with respect to those fundamental rights that are not to be limited or abridged even in a national emergency.

3. None of the provisions authorizing the Governor in Council to declare an emergency (ss. 4(1), 15(1), 26(1), or 36(1)) meet the principle of accountability. We believe that if a future Cabinet wishes to take extraordinary measures which are not based on a real emergency, the Minister responsible should face extraordinary consequences. It is not inconceivable that a government might be motivated to declare an

emergency for a purpose not related (in whole or in part) to the safety and security of Canada or her citizens. Our recent experience has demonstrated that the threat of distant disclosure is an insufficient deterrent to a groundless invocation of emergency measures legislation. While political consequences are generally considered sufficient to deter ill-advised or unjustified legislation in ordinary times, the existence of emergency measures presupposes that ordinary rules do not apply. We believe that the best way to deter unjustified use of this legislation is to make Ministers of the Crown directly accountable for a decision to declare an emergency. This can be achieved by requiring that the Minister(s) responsible file, in addition to a concise statement of facts describing the state of affairs constituting the emergency, an affidavit deposing to the reasonable and probable grounds for believing that those facts exist. The criminal laws of Canada provide a suitable sanction for those who would file a false affidavit.

Recommendation

We recommend that ss.4(2), 15(2), 26(2) and 36(2) be amended to require, in each case, that the

Minister(s) of the Crown responsible for declaring an emergency file with the House of Commons an affidavit setting out the reasonable and probable grounds for believing that the facts said to justify the declaration exist.

4. The provisions creating penal consequences for those who would breach an order or regulation made while a declaration is in effect are worded poorly and create considerable confusion. For example, s.6(1)(j) provides that the Governor in Council may make orders or regulations that "are reasonably necessary for dealing with the emergency:

> ... (j) the imposition, on summary conviction or indictment, of a fine not exceeding five thousand dollars or imprisonment for contravention of any order or regulation made under this section."

There are textual difficulties with this subsection as a whole but paragraph (j), in particular, can be construed to permit the Governor in Council to make orders or regulations imposing fines or imprisonment. We believe that the drafters intended to provide only that the Governor in Council could prescribe the punishment, while leaving it to the courts to determine both guilt and punishment. Similar

difficulties exist with ss. 17(1)(e) and 28(1)(1). Happier language has been used in ss.38(2).

5. Freedom of the Press

In each of ss. 6, 17 and 28 the Governor in Council is granted the power to control the use of property. See s. 6(1)(c), s. 17(1)(a)(iii) and s. 28 (1)(a). Section 38(1) is clearly broad enough to include similar powers.

However, only the proposed new s. 28(2)(b) provides for a specific limitation upon these and similar powers for the purpose of safeguarding freedom of the press. As s. 28 applies only to "International Emergencies", there is no protection of freedom of the press in Public Welfare, Public Order or War emergencies.

In our view, the powers to control property pose a significant threat to press freedom. "Property" is broad enough to include the property of both the electronic and print media. To take an obvious example, the Governor in Council could restrict access to property owned by the media so as to prevent entry by employees or owners of that property. Further, the Governor in Council could

grant exclusive access to the property of the press to government employees.

Censorship and other interference with the free press is rightly deplored in our society. We often criticize the governments of other countries for engaging in such activities. Experience suggests that it is precisely in times of alleged emergencies that the scrutiny of a free press is essential.

The integrity of the state's interests can be protected without such measures. The government may apply to the courts to restrain activities that threaten the national interest. Criminal prosecution and civil actions for libel or defamation are also available. Such remedies have the additional advantage of speciality to the perceived threat. There is no justification nor rational need for a power to foreclose an entire source of information because of isolated or even repeated interference with important state interests.

Recommendation

We recommend that the legislation be amended to provide that nothing in it shall operate so as to

permit the Governor in Council to interfere with or derogate from the freedom of the press.

6. We think that there are some minimal guarantees which should exist in any emergency measures legislation to protect basic Canadian values:

(1) the right to apply to a court of competent jurisdiction for habeas corpus should be explicitly guaranteed;

(2) the Federal government should be enjoined both in the legislation and in the Charter of Rights from involving the "notwithstanding clause" in s. 33 of the Charter of Rights while a declaration of emergency is in effect;

(3) federal freedom of information legislation ought to be amended to exempt from any public policy or Cabinet privilege all documents and information available to the Cabinet at the time that an emergency was declared, within two years of the expiration of the declaration of emergency.

(4) all criminal charges laid pursuant to an order or regulation made while a declaration of an emergency is in effect ought to provide for trial by jury.

(5) compensation to persons affected by emergency measures must be determined on an individual basis. The power to disentitle certain groups to this remedy is capable of being used for oppressive or bigoted purposes. The availability of individual compensation is a small but significant check on the arbitrary use of emergency measures.

APPENDICE «C-77/3»

MÉMOIRE

AU

COMITÉ LÉGISLATIF

CHARGÉ D'ÉTUDIER

LA LOI SUR LES MESURES D'URGENCE

ET

LA LOI SUR LA PROTECTION CIVILE

rédigé par

Alexandra M. Chyczij, B.A., LL.B.

pour

La Commissions des libertés civiles du

Comité ukrainien-canadien

le 15er mars 1988

Ottawa, Ontario.

Introduction:

Entre 1914 et 1920, les Ukrainiens-Canadiens ont été les principales victimes des premières mesures nationales d'internement jamais prises au Canada. Plus de 5,000 d'entre eux ont été incarcérés dans vingt-six "camps de concentration" créés dans diverses régions du Canada, et 80,000 autres, pour la plupart de nationalité ukrainienne, ont été qualifiés d'"étrangers ennemis" et forcés de se présenter régulièrement à la police. Parce qu'ils venaient de la Galicie et de la Bucovine, régions de l'empire austro-hongrois, on a supposé que ces Ukrainiens (de même que certains Polonais, Slovaques, Juifs, Croates et d'autres personnes de l'Europe de l'Est) pouvaient représenter une menace pour la sécurité intérieure. Rien ne permettait de douter de leur loyauté, de quelque manière que ce soit, envers le Canada. Cela ne les a pourtant pas protégés contre l'internement, la perte de leur droit de vote, la confiscation de leurs biens et diverses autres mesures discriminatoires, toutes sanctionnées par la Loi sur les mesures de guerre de 1914. Cette même Loi également a été utilisée contre les Canadiens d'origine japonaise (1941) et, au Québec, durant la "crise d'octobre" en 1970.

Étant donné leur expérience passée, et celle d'autres minorités ethniques, religieuses et raciales du Canada, la collectivité ukrainienne-canadienne aimerait tout particulièrement participer à l'examen de toute mesure législative qui pourrait éventuellement entraîner, encore une fois, l'application de mesures d'internement. Elle partage avec d'autres Canadiens la conviction que des mesures d'internement comme celles qui ont été prises dans le passé se traduisent souvent par la violation flagrante et injustifiable des droits de la personne.

La Commission des libertés civiles du Comité ukrainien-canadien se réjouit du dépôt de la Loi sur les mesures d'urgence et de la Loi sur la protection civile, lesquelles remplacent la Loi sur les mesures de guerre de 1914. La Commission reconnaît qu'il importe de prévoir des mesures visant à assurer la sécurité publique et de le faire en temps de paix, lorsque ls décisions peuvent être prises de manière rationnelle.

Actuellement, les ministères et les organismes fédéraux planifient les mesures à prendre en cas de situations d'urgence nationale, conformément à l'esprit de la mesure législative proposée. Par conséquent, le décret sur la planification d'urgence (c.p.1981-1305), qui contenait des dispositions relatives à la création de camps d'internement dans le nord du Canada, a été abrogé. Toutefois, les nouvelles Lois sont ambiguës sur la question de savoir s'il faut considérer des mesures d'internement comme une option acceptable, en cas de menaces à la sécurité intérieure. Par

conséquent, il importe d'examiner ces mesures avec soin, ainsi que la loi en vertu de laquelle elles seraient promulguées. La Commission a reçu un tel mandat afin de veiller à ce qu'aucun des éléments les plus regrettables de l'ancienne loi ne figure dans les nouvelles lois ou les règlements qui en découleront.

Les Canadiens et la citoyenneté soviétique

Près de un million de Canadiens, ou leurs parents, sont nés dans des territoires qui font maintenant partie de l'URSS.

En 1978, une loi de l'Union des républiques soviétiques socialistes sur la citoyenneté soviétique disposait unilatéralement que tous ces Canadiens étaient des citoyens soviétiques.

S'il se produisait une crise internationale et que le Canada, étant donné ses alliances avec d'autres pays occidentaux, se trouvait en conflit avec l'Union sociétique et ses alliés de l'Europe de l'Est, on peut facilement imaginer que les Canadiens, auxquels la citoyenneté soviétique a été imposée, pourraient être jugés suspects par le gouvernement canadien, tout comme les Ukrainiens-Canadiens et d'autres ont été déclarés "étrangers ennemis" pendant la Première Guerre mondiale, parce qu'ils étaient des citoyens "autrichiens" ou austro-hongrois. En fait, s'ils voulaient placer les autorités canadiennes devant un dilemme en matière de sécurité intérieure, les Soviétiques n'auraient qu'à "appeler aux armes" les citoyens soviétiques qui vivent au Canada et aux États-Unis; ils forceraient ainsi le gouvernement fédéral à réagir ou, du moins, à inquiéter la population. En temps de guerre, la xénophobie, les préjugés et la panique pourraient bien selon la définition qui figure dans le projet de loi, "état d'urgence" signifie "une situation de crise causée par des menaces envers la sécurité du Canada...", et la Loi sur le service canadien du renseignement de sécurité prévoit que ces menaces sont, entre autres, "les activités influencées par l'étranger qui touchent le Canada ou s'y déroulent et sont préjudiciables à ses intérêts, et qui sont d'une nature clandestine ou trompeuse ou comportent des menaces envers quiconque". Nous soutenons que ces définitions "d'état d'urgence" et de "menaces envers la sécurité du Canada" sont trop ambiguës et que des mesures excessives, comme celles qui ont déjà causé des injustices dans le passé, pourraient ainsi être justifiées. La protection de la Charte inadéquate.

La Commission se réjouit de la protection accordée aux droits de la personne fondamentaux par l'inclusion, dans le préambule de la nouvelle Loi sur les mesures d'urgence, d'un renvoi précis à la Charte canadienne des droits et libertés et au Pacte international relatif aux droits civils et politiques. L'article 4 de ce Pacte

prévoit que certaines libertés et droits fondamentaux doivent demeurer inviolables, même en cas d'urgence nationale (soit le droit de ne pas être soumis à un traitement cruel, inhumain ou dégradant, à des châtiments ou à l'esclavage). Toutefois, la Commission s'inquiète du fait que en vertu de l'article 33 de la Charte, il est possible de réduire les droits des Canadiens pendant une période allant jusqu'à cinq ans. En outre, toutes les dispositions de la Charte peuvent être restreintes par une règle de droit, dans des limites qui soient raisonnables et dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique. La Charte n'offre aucune protection contre l'internement et d'autres mesures répressives comme celles auxquelles ont déjà été assujetties diverses minorités ethniques, religieuses et raciales au Canada.

Recommandations

La Commission des libertés civiles du Comité Ukrainien-canadien préconise l'établissement d'un meilleur équilibre entre d'une part, les pouvoirs d'urgence et d'autre part, la protection des droits de la personne et des libertés civiles. Elle recommande par conséquent:

1) que la nouvelle loi interdise formellement toute mesure d'internement;

2) qu'elle interdise également toute forme d'identification des personnes qui pourraient être internées fondée sur leur citoyenneté, leur origine nationale, religieuse ou raciale, ou leur affiliation politique;

3) de mener une enquête, financée par le gouvernement fédéral, afin de déterminer combien de citoyens canadiens ont été touchés par la Loi soviétique de 1978 qui leur impose unilatéralement la double citoyenneté;

4) que des responsables canadiens compétents demandent au gouvernement de l'URSS de préciser la teneur de ses lois sur la citoyenneté, relativement à leur application aux citoyens canadiens originaires de territoires faisant maintenant partie de l'Union soviétique;

5) que les ministères canadiens compétents facilitent les demandes de renonciation à la citoyenneté soviétique ds citoyens canadiens, et que le gouvernement canadien en assume le coût;

6) d'informer les fonctionnaires compétents des ministères de la Justice, des Affaires extérieures, de la Défense, de la Citoyenneté et de l'Immigration, de concert avec le Secrétariat d'État, des problèmes qui pourraient surgir à l'avenir par suite de l'imposition unilatérale de la citoyenneté soviétique aux Canadiens, et de les sensibiliser à ce problème;

7) d'examiner les définitions d'"état d'urgence" qui figure dans la nouvelle Loi sur les mesures d'urgence proposée, et de soumettre au Parlement, pour discussion et approbation, tous les projets de décrets et de règlements qui seront pris en vertu de cette nouvelle loi;

8) de rendre obligatoires, dans la nouvelle loi, les dispositions relatives à l'indemnisation, qui sont actuellement facultatives;

9) que le gouvernement du Canada promette formellement aux Canadiens originaires de l'Europe de l'Est, ou dont les parents en sont originaires, que le fait que la citoyenneté soviétique leur ait été imposée ne sera pas interprété d'une manière qui pourrait empiéter sur leurs droits fondamentaux et leurs libertés civiles, en tant que Canadiens.

APPENDICE «C-77/4»

MÉMOIRE AU

COMITÉ LÉGISLATIF SUR LE PROJET DE LOI C-77

(CHAMBRE DES COMMUNES) OTTAWA

Par le professeur Peter Rosenthal
Université de Toronto
Toronto M5S 1A1

Il est important, à notre avis, d'évaluer le projet de loi C-77 dans le contexte historique du Canada. Jamais, semble-t-il, une crise ne s'est aggravée parce que le gouvernement n'avait pas les pouvoirs d'urgence suffisants pour lui permettre d'intervenir. On a par contre connu bien des situations où les libertés civiles ont été injustement supprimées, par des gouvernements qui, parfois, avaient invoqué des pouvoirs d'urgence (à titre d'exemple, mentionnons l'internement des Canadiens d'origine japonaise pendant le Deuxième guerre mondiale et les arrestations massives au cours de la «crise d'octobre» de 1970) et par d'autres, qui s'étaient appuyé sur des lois ordinaires (pendant l'équivalent de notre «Ère MacCarthy»).

Force nous est de reconnaître aussi que la *Loi sur les mesures d'urgence*, si elle était adoptée par le Parlement dans son libellé actuel, resterait peut-être en vigueur pendant des générations. Les auteurs de la *Loi sur les mesures de guerre* auraient-ils pu prévoir, en 1914, qu'elle pourrait être utilisée, un demi-siècle plus tard, pendant la «crise d'octobre»?

Or, depuis la «crise d'octobre», bien des Canadiens réclament le retrait ou l'adoucissement de la *Loi sur les mesures de guerre*; certains laissent entendre que c'est la raison-d'être même du projet de loi C-77. Cependant, un examen attentif des dispositions qu'il contient nous laisse croire qu'il ne restreint pas la portée des pouvoirs d'urgence, mais qu'il l'élargit, aux dépens des libertés civiles.

Les amendements que le ministre de la Défense, l'honorable Perrin Beatty, a soumis à votre Comité le 23 février 1988 soulevaient d'importantes inquiétudes au sujet de la version du projet de loi qui a été adoptée en deuxième lecture. En particulier, la disparition de la possibilité de «décréter l'existence d'un sinistre» pour mettre fin à une grève est très lourde de conséquences. Aussi, le fait de biffer l'expression «ou de l'un de ses alliés, soit d'autres pays où le Canada ou un de ses alliés ont des intérêts politiques, économiques ou de sécurité» des définitions «d'état de crise internationale» et «d'état de guerre» constitue une mesure (bien que limitée) qui contribue à restreindre le champ d'application du projet de loi.

Quoi qu'il en soit, malgré ces propositions d'amendements, nous croyons que la foule d'événements désignés comme ayant un caractère d'urgence dans le projet de loi C-77 représentent une menace très sérieuse pour les libertés civiles des Canadiens. Nous espérerions que les points et suggestions suivants soient considérés par votre Comité comme fondements d'autres amendements qui pourraient être apportés au projet de loi C-77.

1. *La définition de «situation de crise nationale» est trop extensive.*

Dans les amendements déposés par le Ministre le 23 février, la définition de l'expression «situation de crise nationale» a été retirée du Préambule pour être incluse dans le projet de loi proprement dit. En outre, les mots «et est d'une telle gravité qu'elle constitue une situation de crise nationale» ont été

ajoutés aux définitions «d'état de crise internationale» et «d'état de guerre». Certains croient que ces modifications limitent la possibilité de décréter, dans ces situations d'urgence, l'état de crise internationale ou l'état de guerre.

Nous vous signalons toutefois que l'emplacement du mot «ou» dans la définition de «situation de crise nationale» sous-entend que ces modifications n'ont pas de tel effet. Telle que définie, la «situation de crise nationale» pourrait être simplement «un concours de circonstances tel ...qu'il échappe à la capacité ou au pouvoir d'intervention des provinces...» Naturellement, comme les provinces ne sont jamais habilitées à intervenir dans une «guerre» pas plus que dans une «crise internationale», la seule restriction posée à la déclaration de telles situations d'urgence, serait leur caractère «urgent», «critique» et «temporaire». (Note du traducteur: Ces précisions n'apparaissent pas dans la version française). Nombre de ces situations ne «mettraient pas en péril la prospérité du Canada» et ne justifieraient donc pas que la protection des lois ordinaires soit suspendue.

L'utilisation du premier «ou» dans la définition de «situation de crise nationale» est peut-être justifiée partiellement par l'existence de l'expression «l'ensemble du pays» dans la première partie de la définition; il semble que sa raison-d'être soit de permettre aux autorités d'invoquer les pouvoirs d'urgence si une partie seulement du Canada est en péril. On pourrait, semble-t-il, atteindre le même résultat en supprimant «dans l'ensemble du pays» de la définition. Il importe de prouver l'existence du critère du «péril» avant de songer à suspendre les libertés civiles.

Nous vous faisons également remarquer que la dernière partie de la définition de «situation de crise nationale» semble contredire le reste de la loi. En effet, si «le Parlement (est) le seul apte à faire face à une situation de crise nationale en exerçant ses compétences constitutionnelles», pourquoi doit-on donner des pouvoirs spéciaux au gouverneur en conseil plutôt de laisser le Parlement exercer ses pouvoirs normaux?

Il faudrait donc, à notre avis, modifier légèrement la formulation de cette définition.

RECOMMANDATION 1: Que l'article 3 de la version amendée du projet de loi C-77 soit modifié de la manière suivante:

Pour les fins de la présente loi, une «situation de crise nationale» est une situation urgente, critique et temporaire, qui met en péril la prospérité du Canada, ou dont la nature ou les proportions sont telles qu'elle échappe à la capacité ou au pouvoir d'intervention d'une province».

2. *La définition de l'expression «état d'urgence» est trop extensive*

Aux termes de la Partie II du projet de *Loi sur les mesures d'urgence*, le gouvernement peut décréter un «état d'urgence», si l'urgence de la situation découle de «menaces envers la sécurité du Canada» au sens de l'article 2 de la *Loi sur le service canadien du renseignement de sécurité*. À l'heure actuelle, cela inclurait «les activités qui... visent à favoriser... l'usage de la violence grave... dans le but d'atteindre un objectif politique au Canada ou dans un pays étranger» (telles une levée de fonds pour lutter contre l'apartheid en Afrique du Sud) et «...les activités influencées par l'étranger... préjudiciables aux intérêts du Canada». Comme le ministre de la Défense l'a signalé, la définition de l'expression «menaces envers la sécurité du Canada» risque de changer avec le temps, et ce, toutes les fois que la *Loi sur le SCRS* sera modifiée.

Quant à savoir s'il est approprié de trouver des définition aussi extensives dans la *Loi sur le SCRS*, nous croyons que le fait d'y recourir pour proclamer un état d'urgence qui pourrait limiter notre liberté politique d'une façon aussi radicale que celle proposée dans la Partie II du projet de loi C-77 n'est pas conforme aux traditions démocratiques.

Les dispositions ordinaires du Code criminel (y compris les articles sur l'attroupement illégal et les émeutes) permettent d'invoquer des pouvoirs considérables pour maintenir l'ordre public. Qui plus est, la Partie IV du projet de loi C-77, qui traite de «l'état de guerre» prévoit que l'état de guerre peut être décrété en cas de «conflit armé imminent» (tout comme en disposait la *Loi sur les mesures de guerre*). Naturellement, si les circonstances l'exigent, peu importe leur nature, le Parlement peut en outre être sommé d'adopter une loi d'urgence.

Il est dont difficile d'envisager une situation qui pourrait justifier la déclaration d'un «état d'urgence», mais il n'est nullement difficile d'imaginer des circonstances où un premier ministre démagogique (peut-être dans un cinquantaine d'années) se servirait de la partie II de cette *Loi sur les mesures d'urgence* pour casser une opposition politique légitime. Pour ces raisons, nous formulons la recommandation suivante:

RECOMMANDATION 2: Que la Partie II du projet de loi C-77 soit supprimée.

3. *La définition de l'expression «État de crise internationale» est trop extensive.*

Qu'entend-on par «actes d'intimidation ou de coercition»? Toute intervention d'une grande puissance dans un pays plus faible n'est-elle pas «un acte d'intimidation» d'une certaine manière? Un «acte d'intimidation» qui menacerait la sécurité d'un de nos alliés devrait-il pouvoir entraîner la suspension de nos libertés civiles avant que le Parlement soit consulté, même si la sécurité du Canada n'est pas en danger?

Si la déclaration d'«état de crise internationale» suppose la probabilité d'un «conflit armé imminent», l'«état de guerre» pourrait être déclaré en invoquant la Partie IV de ce projet de loi. Pourquoi investirait-on le gouverneur en conseil de pouvoirs aussi extraordinaires s'il n'y a pas imminence de conflit armé?

RECOMMANDATION 3: Que la Partie III du projet de loi C-77 soit supprimée.

4. *L'«état de guerre» ne devrait pouvoir être décrété que si le Canada est en cause.*

Dans la version du projet de loi C-77 qui a été adoptée en deuxième lecture, «l'état de guerre» pouvait être proclamé en cas de conflit armé effectif ou imminent où serait partie un autre pays où le Canada ou un de ses alliés a des intérêts. A n'en pas douter, cela englobe tous les pays existants.

Dans les amendements du 23 février, on propose une définition plus restreinte:

> «État de guerre» s'entend de toute guerre ou autre conflit armé, effectif ou imminent, où est partie soit le Canada soit un de ses alliés, et dont la gravité est telle que l'événement peut être assimilé à une situation de crise nationale. (traduction libre)

Comme on l'a signalé au point 1 ci-avant, la dernière partie de cette définition n'a aucun effet si la définition actuelle de l'expression «situation de crise nationale» est maintenue. Si l'un de nos alliés était confronté à un conflit armé imminent qui ne menace pas les intérêts du Canada, la situation justifierait-elle le recours aux pouvoirs exceptionnels de déclaration d'état de guerre? Nous prétendons qu'il ne convient d'invoquer ces pouvoirs d'urgence que si le Canada est lui-même sous la menace d'un conflit armé.

RECOMMANDATION 4: Que les mots «ou un de ses alliés» soient supprimés de la version amendée de l'article 35 du projet de loi C-77.

5. *Les dispositions portant sanctions devraient être amendées pour qu'elles concordent avec la Charte des droits et libertés.*

Le paragraphe 11f) de la *Charte* accorde à chacun le droit «de bénéficier d'un procès avec jury lorsque la peine maximale prévue pour l'infraction dont il est accusé est un emprisonnement de cinq ans ou une peine plus grave». Les dispositions portant sanctions contenues dans le projet de loi C-77 prévoient, en cas de contravention aux décrets ou règlements d'application d'une déclaration d'état d'urgence, «l'imposition, sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire ou par voie de mise en accusation, d'une amende maximale de cinq mille dollars et d'un emprisonnement maximal de cinq ans, ou de l'une de

ces peines». Cette formulation semble avoir été tirée de la *Loi sur les mesures de guerre*. Elle prévoit que le contrevenant puisse être déclaré coupable par procédure sommaire (ce qui exclut la possibilité de procès avec jury) et se voir imposer une peine de cinq ans d'emprisonnement, ce qui est contraire aux dispositions de la *Charte*.

Certes, de nombreuse dispositions du projet de loi C-77 limitent les droits garantis par la *Charte*; or, cette restriction des droits ne peut être constitutionnelle que «dans des limites qui soient raisonnables et dont la justification puisse être démontrée dans le cadre d'une société libre et démocratique». On ne peut toutefois concevoir que l'imposition d'une peine de cinq ans d'emprisonnement sans que l'accusé ait accès à un procès avec jury soit justifiable. Qui plus est, les articles du Code criminel qui permettent à la Couronne de choisir entre la procédure sommaire ou la mise en accusation stipulent clairement que la peine maximale en cas de procédure sommaire est de six mois d'emprisonnement.

RECOMMANDATION 5: Que les dispositions portant sanctions contenues dans le projet de loi C-77 soient modifiées de la manière suivante:

> l'imposition, sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire, d'une amende maximal de mille dollars et d'un emprisonnement maximal de six mois, ou de l'une de ces peines, ou sur déclaration de culpabilité par voie de mise en accusation, d'une peine maximale de cinq mille dollars et d'un emprisonnement maximal de cinq ans ou de l'une de ces peines, en cas de contravention aux décrets ou règlements d'application du présent article.

6. *Conclusions*

Il est essentiel, à notre avis, que le projet de loi C-77 soit modifié à nouveau de la manière décrite ci-avant, pour que les libertés civiles soient protégées au Canada. En outre, il se pourrait que la version actuelle du projet de loi contrevienne à la *Charte*. La Cour suprême du Canada a clairement établi dans l'arrêt *R. vs Oakes* (1986), 26, D.L.R. (4th) 200, que la privation d'un droit garanti par la *Charte* ne peut être «justifiée» que si la loi a été soigneusement conçue de façon à porter le moins possible atteinte à ce droit tout en respectant l'objectif qu'elle poursuit. Comme nous avons déjà tenté de le démontrer, les dispositions du projet de loi C-77 ont une portée beaucoup plus étendue que ne le requiert la nécessité de protéger la Canada en situation d'urgence. Par conséquent, les nombreux empiétements sur les droits individuels qui pourraient découler de l'application de ce projet de loi ne réussiraient pas l'épreuve de la proportionnalité utilisée par la Cour Suprême.

Si l'on restreint le champ d'application du projet de loi C-77 dans le sens de nos suggestions, on ne risquera pas que quelqu'un en conteste la constitutionnalité en invoquant la *Charte*.. Comme elle permettrait au Parlement d'exercer un suivi plus attentif sur une éventuelle déclaration de situation d'urgence, et étant donné qu'elle contient des dispositions prévoyant l'indemnisation des parties lésées, cette loi ainsi modifiée serait une amélioration par rapport à la *Loi sur les mesures de guerre*. Mais si elle demeure telle quelle, la *Loi sur les mesures d'urgence* risque d'être invoquée beaucoup plus souvent que la *Loi sur les mesures de guerre*; elle constitue donc une menace beaucoup plus grande pour les libertés civiles que la *Loi sur les mesures de guerre*.

La *Loi sur les mesures d'urgence* sera probablement maintenue pendant des générations. Nous considérons qu'il faut en restreindre le champ d'application, afin que l'on ne puisse porter atteinte aux libertés civiles que lorsque l'urgence est telle que la suppression des libertés est moralement et légalement justifiée. Votre Comité peut jouer un rôle capital pour que ce projet de loi soit modifié en conséquence.

APPENDICE «C-77/5»

MÉMOIRE AU

COMITÉ LÉGISLATIF CHARGÉ D'ÉTUDIER LE PROJET DE LOI C-77

soumis par

la *National Association of Japanese Canadians*

Bureau de direction national,
735, rue Ash,
Winnipeg (Manitoba),
R3N 0R5

Art Miki,
Président

TABLE DES MATIÈRES

MÉMOIRE

ANALYSE CRITIQUE ET RECOMMANDATIONS

1. LES PRÉSOMPTIONS--SONT-ELLES FONDÉES?

L'histoire témoigne d'abus des pouvoirs d'urgence

Impuissance du Parlement

Paralysie de l'appareil judiciaire

Passer outre à la *Charte des droits et libertés*?

Le Cabinet ne rend pas de comptes

2. DÉFINITION DE SITUATION DE CRISE NATIONALE?

Une définition contraire au droit international

Le mot «allié» n'est pas défini

3. POUVOIRS D'URGENCE - EN A-T-ON VRAIMENT BESOIN?

A: SINISTRE

Définition imprécise

Chevauchement des pouvoirs

Aucun précédent

B. ÉTAT D'URGENCE

Aucun précédent établi, aucune nécessité démontrée

Des pouvoirs existent déjà

Pouvoirs en contradiction avec le but reconnu

Pouvoirs semblables utilisés à mauvais escient dans le passé

C. ÉTAT DE CRISE INTERNATIONALE

La définition enfreint le droit international

Pouvoirs allant à l'encontre du précédent établi

Pouvoir excessifs et inutiles

Un précédent restreint les pouvoirs

Les pouvoirs enfreignent la Charte des droits

D. ÉTAT DE GUERRE

La définition va à l'encontre du droit international

Pouvoirs contraires au Pacte international

Le Cabinet peut-il déroger aux droits garantis par la Charte?

Précédent limitant les pouvoirs extraordinaires en cas de guerre

4. MESURES DE PROTECTION ILLUSOIRES ET IRRÉALISTES

Des mesures de protection facilement contournables

Preuves historiques

Le Parlement ne peut plus rien faire après 20 jours

Prorogation automatique des décrets

5. DÉCRETS EN RÈGLEMENTS SECRETS

Option possible dans toutes les situations de crise

Le comité d'examen parlementaire: une farce

Un scénario parfait pour les abus de pouvoir

6. AUCUN EXAMEN PAR UN ORGANISME INDÉPENDANT

Examen contrôlé par le Cabinet en cause

Examens limités ou non autorisés: deux exemples

Le Parlement doit surveiller et censurer l'utilisation des pouvoirs accordéss dans les situations de crise

7. AUCUN RECOURS PRATIQUE AUX TRIBUNAUX

Inutilité de la Loi sur la responsabilité de la Couronne

Interdiction de poursuites au civil

Contestations légales lentes et coûteuses

Fardeau de la preuve impossible

Difficulté insurmontable: l'obtention de preuves

Habeas Corpus

8. AUCUNE INDEMNISATION RÉELLE

Indemnisation contrôlée par le Cabinet

Critères pour assurer un examen indépendant

RÉSUMÉ

ANNEXE A - RECOMMANDATIONS

MÉMOIRE AU
COMITÉ CHARGÉ D'ÉTUDIER LE PROJET DE LOI C-77

soumis par la
National Association of Japanese Canadians

Mars 1988

Le ministre de la Défense nationale a déclaré que la *Loi sur les mesures d'urgence* remplacerait la *Loi sur les mesures de guerre*, la loi en vertu de laquelle on a dépouillé les Nippo-canadiens de leurs droits civils et humains pendant et après la Seconde Guerre mondiale. La *National Association of Japanese Canadians*, qui représente les personnes qui ont été victimes des décrets adoptés en vertu de la *Loi sur les mesures de guerre*, réclame depuis longtemps que l'on modifie les lois canadiennes afin de surveiller l'exercice des pouvoirs d'urgence par le Cabinet et de créer des mécanismes empêchant que d'autres groupes ne soient un jour victimes d'abus.

Nous sommes malheureusement forcés de conclure que la *Loi sur les mesures d'urgence* ne permettra pas d'atteindre cet objectif. Bien que l'on tente de restreindre les pouvoirs et d'ajouter des mécanismes de protection, les changements apportés sont insuffisants et ne permettent pas de protéger les Canadiens contre tout abus des pouvoirs d'urgence par le Cabinet.

Nous nous opposons en particulier aux éléments suivants:

1. la présomption qu'il faut conférer au Cabinet de vastes pouvoirs d'urgence alors que la nécessité de ces pouvoirs n'est pas démontrée;

2. une définition de l'expression «état d'urgence» qui contrevient au droit international;

3. des définitions très vastes de ce que l'on entend pas des états d'urgence ou de crise, dont certaines contreviennent au droit international;

4. des pouvoirs d'urgence si vastes qu'ils contreviennent aux conventions internationales et ouvrent la porte aux abus;

5. le caractère illusoire du suivi parlementaire de l'exercice des pouvoirs d'urgence en raison de la difficulté d'appliquer les dispositions;

6. le pouvoir d'adopter des décrets et des règlements secrets;

7. les recours aux tribunaux extrêmement limités;

8. l'immunité des personnes coupables d'abus des pouvoirs d'urgence ou d'une mauvaise utilisation de ces pouvoirs;

9. l'absence d'un processus indépendant pour l'octroi d'indemnités aux personnes victimes d'erreurs ou d'abus de pouvoir de la part du gouvernement.

Compte tenu de ces multiples failles, nous estimons que le projet de loi C-77 ne remédie en rien aux problèmes qui émaillent l'histoire de la *Loi sur les mesure de guerre*. L'expérience nous a montré que:

1. Aucun pouvoir d'urgence ne doit être délégué au Cabinet, sauf par le biais de mesures législatives ponctuelles bien circonscrites et adaptées à un état d'urgence donné.

2. Néanmoins, s'il faut déléguer des pouvoirs d'urgence dans une loi générale:

a) seuls des pouvoirs d'ordre financier et administratif doivent être délégués; et,

b) toute délégation de pouvoirs doit être assujettie à d'importantes restrictions et procédures permettant d'étudier l'usage des pouvoirs d'urgence et de prendre au besoin des mesures de redressement ayant un effet rétroactif.

Étant donné que la *Loi sur les mesures d'urgence* ne contient aucune protection contre des abus éventuels de la part de l'Éxécutif, nous proposons:

PROPOSITIONS

1. Que le projet de loi C-77 soit retiré; que la *Loi sur les mesures de guerre* soit immédiatement abrogée; et que l'on confie à la Commission de réforme du droit du Canada la tâche de rédiger des mesures législatives générales concernant les pouvoirs d'urgence dans lesquelles un compromis acceptable serait trouvé entre l'exercice des pouvoirs d'urgence et l'exercice des libertés civiles, conformément aux principes de la justice fondamentale et du droit international.

2. Ou autrement, que les recommandations figurant à l'annexe A du présent mémoire soient adoptées par le Comité pour veiller à ce que cette *Loi sur les mesures d'urgence* contienne tous les mécanismes de protection souhaitables et nécessaires.

LA LOI SUR LES MESURES D'URGENCE:

ANALYSE CRITIQUE ET RECOMMANDATIONS

Dans l'analyse critique qui suit, nous, la *National Association of Japonese Canadians*, puisons dans notre propre histoire pour montrer que le projet de *Loi sur les mesures d'urgence* ne peut pas protéger les libertés civiles en période d'urgence. Nous faisons également des recommandations sur les dispositions qu'il conviendrait d'inclure dans toute mesure législative portant sur les pouvoirs d'urgence si l'on veut épargner à d'autres les souffrances qui ont été imposées aux Canadiens d'origine japonaise durant la Seconde Guerre mondiale.

1. LES PRÉSOMPTIONS--SONT-ELLES FONDÉES?

Le projet de *Loi sur les mesures d'urgence* repose sur les présomptions suivantes:

a) qu'il faut conférer au Cabinet fédéral de vastes pouvoirs d'urgence;

b) que ces pouvoir doivent être limités le moins possibles;

c) que tous les décrets et règlements du Cabinet en période d'urgence seront opportuns et serviront effectivement à réagir à cet état d'urgence;

d) que tout abus de pouvoir sera immédiatement décélé par le Parlement, qui pourra alors y remédier.

Selon nous, ces présomptions ne sont pas fondées; elles sont dangereuses et irresponsables. Ce sont les mêmes que celles qui sous-tendent la *Loi sur les mesures de guerre*. En continuant se fonder sur elles, on fait fi des leçons de l'histoire.

L'histoire témoigne d'abus des pouvoirs d'urgence

Ce que l'on a fait aux Nippo-canadiens pendant la Seconde Guerre mondiale prouve que chacune des présomptions précitées est fausse. Entre 1942 et 1949, le Cabinet King s'est servi de ses pouvoirs d'urgence en vertu de la *Loi sur les mesures de guerre* pour chasser de leur foyer, sur la côte du Pacifique, plus de 20,000 hommes, femmes et enfants d'origine japonaise, dont plus de 75 p. 100 étaient des citoyens canadiens; pour les interner dans des camps en Colombie-Britannique; pour les dépouiller de tous leurs biens immobiliers et personnels; pour leur faire payer leur propre incarcération au moyen du produit de la vente

de leurs biens; pour les forcer à ce réinstaller à l'est des montagnes Rocheuses sous peine d'être renvoyer au Japon et d'y mourir de faim; pour les exiler de la Colombie-Britannique jusqu'en 1949; et, en 1945, après la reddition du Japon, pour essayer, contre la volonté du Parlement, de déporter 10,000 Nippo-canadiens: voir A.G. Sunahara, *The Politics of Racism*, Lorimer, 1981; et K. Adachi, *The Enemy That Never Was*, McClelland and Stewart, 1976.

La façon dont on a traité les Nippo-canadiens visait l'accomplissement d'objectifs politiques sans aucun rapport avec l'état de guerre dans lequel se trouvait le Canada. Cet état d'urgence n'a été qu'un prétexte pour utiliser de vastes pouvoirs d'urgence afin d'atteindre des fins politiques peu avouables. Cela a été fait alors que l'on savait parfaitement que les Nippo-canadiens étaient innocents et qu'ils ne présentaient aucune menace pour la sécurité du Canada.

Impuissance du Parlement

Si le Cabinet King a pu s'en prendre de la sorte aux Nippo-canadiens, c'est que la *Loi sur les mesures de guerre*, tout comme le projet de *Loi sur les mesures d'urgence*, dépouillait le Parlement de toute possibilité de contrôler l'utilisation des pouvoirs d'urgence. En situation de guerre, les deux lois tranfèrent au Cabinet tous les pouvoirs du Parlement. Cependant, ni l'une ni l'autre ne contient de mécanismes efficaces permettant de surveiller la façon dont ces pouvoirs extraordinaires sont exercés. Dans le projet de *Loi sur les mesures d'urgence*, on essaie d'améliorer la situation en donnant au Parlement une possibilité, et une seulement, d'abroger un mauvais décret ou un mauvais règlement du Cabinet.

Mais même dans ce cas, il est facile de contourner la loi. Il sufffirait à un Cabinet, soucieux de camoufler ses véritables objectifs, de dissimuler ses intentions pendant vingt jours. Une fois les vingt jours écoulés, le Parlement ne peut plus revoir les actions du Cabinet: paragraphes 59(4) et 59(7).

Notre histoire prouve combien il est facile de cacher ses véritables intentions. En 1943, le gouvernement King, qui cherchait à détruire la collectivité nippo-canadienne, a dit au Parlement que le décret autorisant la vente des biens des Nippo-canadiens n'était qu'un petit changement d'ordre administratif conçu pour protéger les Nippo-canadiens. Trois mois plus tard, ce petit changement administratif a été utilisé pour légaliser la vente de tous les biens des Canadiens d'origine japonaise, tant leurs biens immobiliers que leurs biens personnels. Voir Sunahara, p. 106.

Paralysie de l'appareil judiciaire

Non seulement n'existe-t-il aucun mécanisme efficace d'examen par le Parlement des décrets pris en vertu de la *Loi sur les mesures d'urgence*, mais un examen judiciaire est au mieux un exercice futile. La *Loi sur les mesures*

d'urgence est meilleure que la *Loi sur les mesures de guerre*, en vertu de laquelle les tribunaux ne peuvent que déterminer s'il existe ou non un état d'urgence, car la *Loi sur les mesures d'urgence* permet également aux tribunaux de décider si les mesures prises par le Cabinet sont raisonnables. Cependant, c'est à la victime d'un décret qu'il incombe de prouver au tribunal qu'il n'y a pas d'état d'urgence ou que le décret adopté est déraisonnable: voir les pages 137-138 ci-dessous.

C'est en faisant porter à la victime le fardeau de la preuve que le Cabinet King a pu échapper à tout examen judiciaire en vertu de la *Loi sur les mesures de guerre*. Il existait réellement un état d'urgence en 1942: le Canada était en guerre. Cependant, les Nippo-canadiens, incarcérés dans des camps, n'étaient pas en mesure d'obtenir les preuves qui auraient montré que leur incarcération était déraisonnable. Ces preuves se trouvaient uniquement dans des documents secrets du Cabinet, documents qui sont demeurés secrets pendant 30 ans.

Si le Cabinet avait dû justifier ses actions en 1942, il n'aurait pas pu démontrer que les Nippo-canadiens avaient été déracinés pour des raisons de sécurité nationale. Les hauts gradés auraient témoigné qu'ils n'avaient jamais considéré les Nippo-canadiens comme une menace pour la sécurité du Canada: Sunahara, p. 24, 33, 43, 48, 101-105 et 140. Le commissaire de la Gendarmerie royale du Canada aurait reconnu que la GRC avait cherché avec diligence, mais sans succès, des preuves que les Nippo-canadiens se livraient à des activités d'espionnage ou de sabotage: Lettre du commissaire S.T. Wood, GRC, à William Stevenson, directeur des Services de renseignements britanniques au bureau de New York, 5 août 1942, archives du ministère des Affaires extérieures.

En fait, le ministre qui était l'artisan des abus dont ont été victimes les Nippo-canadiens comptait bien sur l'impuissance des tribunaux pour atteindre ses fins. Comme il l'a dit, lorsqu'il a pressé le Cabinet d'acheter des fermes appartenant à des Nippo-canadiens à des prix dérisoires, «Aucune des mesures que nous prenons en vertu de la Loi sur les mesures de guerre ne peut être contestée devant les tribunaux.» (traduction), Sunahara, p. 109. L'expérience des Nippo-canadiens montre qu'il est en soi déraisonnable de placer sur les épaules de la victime le fardeau de la preuve du caractère déraisonnable d'un décret gouvernemental.

Passer outre à la *Charte des droits et libertés?*

La paralysie de l'appareil judiciaire continuera malgré la *Charte*, du moins en situation de guerre, puisque le Cabinet peut alors faire tout ce que le Parlement peut faire: voir la page 125 ci-dessous. Une des choses que le Parlement peut faire, par exemple, c'est adopter des lois qui passent outre à certains droits reconnus dans la *Charte canadienne des droits et libertés*, y compris le droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne.

On ne sait pas encore si le Parlement peut déléguer au Cabinet ce pouvoir d'adopter des lois qui priment la *Charte des droits et libertés*, ni s'il le fait par l'article 38 de la *Loi sur les mesures d'urgence*. Des arguments sont avancés dans un sens comme dans l'autre, voir pp. 125-127 ci-après. Si on a délégué le pouvoir de passer outre à la *Charte*, en libellant habilement les décrets outrepassant les droits reconnus dans la *Charte*, on empêcherait les tribunaux de faire respecter les droits que la Charte reconnaît aux victimes de ces décrets, parce qu'il n'y aurait aucun droit à faire respecter: voir les commentaires du juge d'appel Mayrand dans *Alliance des professeurs de Montréal et autres c. Le procureur général du Québec* (1985) 21 D.L.R. (4e) pp. 354-356.

Le Cabinet ne rend pas de comptes

Il est pour le moins naïf de présumer que le Cabinet ferait toujours un usage approprié de ses pouvoirs d'urgence. Le supposer, c'est ne pas tenir compte des données de l'histoire: oublier qu'en situation d'urgence, on commet des erreurs, des abus, et qu'une nation avisée se donne des garanties en demandant des comptes au Cabinet. Or, la *Loi sur les mesures d'urgence* omet de demander au Cabinet de rendre des comptes à la population canadienne. Tant que le Cabinet n'aura aucun compte à rendre, notre loi sur les mesures d'urgence laissera un fusil armé dans les mains d'un Cabinet sans surveillance.

RECOMMANDATION 1.

La loi conférant des pouvoirs d'urgence doit reposer sur les principes suivants:

1. Aucun pouvoir spécial n'est conféré au Cabinet tant que celui-ci n'a pas établi qu'il en a réellement besoin, c'est-à-dire tant qu'il n'a pas montré que le maintien de l'existence du Canada fait l'objet d'une menace à laquelle les lois, dans leur forme actuelle ou modifiée, et les institutions ne permettent pas de faire face.

2. Le Parlement doit en tout temps pouvoir:

(i) abroger ou modifier une déclaration d'état d'urgence, et

(ii) modifier ou abroger tout décret ou règlement du Cabinet résultant de l'exercise des pouvoirs d'urgence qu'il détient.

3. Tout décret ou règlement résultant de l'exercise de pouvoirs d'urgence doit viser directement à apaiser cet état d'urgence.

4. Un tribunal doit pouvoir en tout temps examiner si les décrets et règlements d'urgence ont directement trait à l'urgence, et c'est au gouvernement qu'il incombe de prouver l'existence de ce lien direct.

5. Tout texte législatif traitant d'une situation d'urgence doit expressément nier le pouvoir de passer outre aux droits garantis dans la *Charte canadienne des droits et libertés*.

2. Définition de situation de crise nationale

La *Loi sur les mesures d'urgence* vise à faire face à quatre «situations de crise nationale». Ce terme est défini dans le préambule de manière à inclure les menaces à «la prospérité de l'ensemble du pays». Le sens du mot «prospérité» n'est expliqué nulle part. Nous sommes d'avis qu'il faut non seulement inclure une définition de «situation de crise nationale» dans la loi, mais aussi que la définition choisie soit conforme au droit international.

Une définition contraire au droit international

Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (ci-après appelé *«le Pacte»*), dont le Canada est signataire, permet de faire abstraction de droits seulement quand une situation de crise menace la vie de la nation, voir article 4. Tout en reconnaissant qu'il est fait état du *Pacte* dans le préambule de la *Loi sur les mesures d'urgence*, nous sommes d'avis que cette mention ne suffit pas à limiter la définition de «situation de crise nationale» contenue dans la Loi aux situations de crise qui menacent effectivement l'existence du Canada en tant que nation.

Ayant relevé des incohérences dans la loi, nous formulons des objections. Le préambule d'une loi ne peut servir à «limiter ni à élargir le sens qui ressort normalement dans le reste de la Loi». (A.I. MacAdam et T.M. Smith, *Statutes: Rules and Examples*, Butterworths, 1985, p. 46). Prises dans leur sens courant, les définitions des expressions «état de crise internationale» (art. 25) et «état de guerre» (art. 35) dans le projet de loi vont à l'encontre du *Pacte*. Ces deux définitions permettent le recours à des pouvoirs spéciaux quand l'état d'urgence appréhendé découle d'une seule menace à la sécurité d'un pays où l'un des alliés du Canada a «des intérêts politiques, économiques ou de sécurité». Nous croyons savoir que ces définitions peuvent être modifiées de manière à n'inclure que les menaces à la sécurité du Canada et à ses alliés «qui sont suffisamment graves pour constituer une situation de crise nationale». Toutefois, tant que la «situation de crise nationale» sera définie comme une menace à la «prospérité» du Canada, et non pas à la poursuite de l'existence de celui-ci, cette définition demeurera contraire au droit international.

Nous jugeons la modification proposée insuffisante. Il n'est toujours pas nécessaire qu'une menace à l'endroit du Canada déclenche la déclaration d'un état de crise internationale ou d'un état de guerre, situations dans lesquelles le Cabinet détient d'immenses pouvoirs. En réalité, les définitions révisées ne mentionnent même pas que la vie du pays allié doit être en péril. Il suffit de dire que sa «sécurité» est menacée. Pour être conforme au *Pacte*, seules les situations de crise qui menacent la poursuite de l'existence du Canada permettront l'exercice de pouvoirs conférés au Cabinet dans les dispositions de la *Loi sur les mesures d'urgence* qui concernent les situations de crise internationale et l'état de guerre.

Le mot «allié» n'est pas défini

La *Loi sur les mesures d'urgence* ne définit pas le mot «allié». Ce terme ne doit-il comprendre que les pays avec lesquels le Canada a conclu un traité de défense mutuelle? Inclut-il toutes les nations qui, comme le Canada, font partie du Commonwealth? Inclut-il toutes les nations non officiellement alliées au bloc communiste? Est-ce qu'une menace que l'Afrique du Sud ferait peser sur la «sécurité» de la Zambie suffirait à autoriser le Cabinet canadien à décréter un état d'urgence de 120 ou de 360 jours, avec tous les pouvoirs qui en découlent, même si cette menace ne présentait aucun risque pour la souveraineté du Canada?

Nous estimons que la «situation de crise nationale» doit être définie dans la loi comme une «menace directe au maintien de l'existence du Canada en tant que nation». En outre, puisque la déclaration d'un état d'urgence est normalement un aveu du fait que les institutions courante de la société ne peuvent pas faire face à la crise, nous estimons que la définition de «situation de crise nationale» devrait reconnaître l'impuissance effective ou imminente des institutions normales.

Il faut définir clairement la «situation de crise nationale» pour que le Parlement et les tribunaux puissent protéger les Canadiens. Une définition est une norme par rapport à laquelle le Parlement et les tribunaux peuvent évaluer le bien-fondé des demandes que présente le Cabinet quand il estime avoir besoin de pouvoirs d'urgence. C'est donc au Cabinet qu'il doit revenir de prouver l'existence d'une situation de crise qui justifie la délégation de pouvoirs du Parlement au Cabinet.

RECOMMANDATION NO 2:

Il faut définir une «situation de crise nationale» comme une menace d'une telle gravité contre la vie ou l'indépendance du Canada que les institutions administratives normales n'ont pas réussi à y faire face, ont été empêchées de continuer à fonctionner pour la contrer ou en sont incapables.

3. POUVOIRS D'URGENCE - EN A-T-ON VRAIMENT BESOIN?

Si le Parlement doit remplir le devoir qu'il a de protéger les provinces et les droits des Canadiens contre tout abus de pouvoir du Cabinet fédéral, la première question qu'il doit se poser est celle-ci: «Les pouvoirs d'urgence conférés par cette loi sont-ils vraiment nécessaires?» Avant de céder ses pouvoirs au Cabinet, le Parlement doit établir si le Cabinet devrait les détenir. Il doit aussi se demander s'il est dans l'intérêt supérieur de la population canadienne que le Cabinet, plutôt que le Parlement, exerce ces pouvoirs.

Nous estimons qu'en l'occurence il faut répondre «Non!» Nous sommes très préoccupés par le fait que les définitons des «situations d'urgence» auxquelles la Loi s'applique sont vagues et générales. Tout événement hors de l'ordinaire pourrait donner lieu à une déclaration de l'un ou l'autre des quatre états d'urgence prévus dans la loi. De plus, certains pouvoirs d'urgence empiètent sur des pouvoirs provinciaux, et tous portent gravement atteinte aux droits des provinces et à ceux des individus. En outre, certains pouvoirs conférés sont inconstitutionnels et violent la *Charte des droits et libertés* et le droit international. Enfin, comme il en sera question dans une section ultérieure, les mesures de protection contre l'abus des pouvoirs d'urgence sont nettement insuffisantes.

A: SINISTRE

A notre avis, la définition de «sinistre» n'est pas assez claire. De plus, les pouvoirs conférés au Cabinet dans une telle situation empiètent énormément sur les pouvoirs des provinces, chevauchent des mesures qui existent déjà au niveau provincial, ne sont pas nécessaires et ne se fondent sur aucun précédent historique.

Définition imprécise

Le «sinistre» est une situation qui est causée par un phénomène naturel, des maladies, des accidents, la pollution et l'«interruption de l'acheminement des denrées, ressources et services essentiels» et, qui comporte «le risque de pertes humaines et matérielles ou de bouleversements sociaux d'une gravité telle qu'elle constitue une situation de crise nationale» (Article 3; le soulignement est de nous). Il semble donc que n'importe quel bouleversement de l'économie canadienne, ou même le risque d'un tel bouleversement, permettrait au Cabinet d'empiéter sur les pouvoirs des provinces et de confisquer des biens.

Nous croyons savoir qu'une modification a été proposée afin de restreindre l'application de cette Partie de la loi aux «interruptions» qui découlent d'une catastrophe. Bien que nous préconisons l'adoption de cette modification, nous sommes tout à fait incapables de voir comment un cabinet fédéral pourrait plus facilement mettre fin à une telle interruption que le Parlement ou le gouvernement provincial pertinent.

Chevauchement des pouvoirs

Nous croyons que ce type de puvoirs d'urgence chevauche des pouvoirs dont sont actuellement investies les provinces. Il est rare qu'un phénomène naturel frappe plus d'une province à la fois ou que ses conséquences ne peuvent être corrigées au niveau provincial. Le *Code criminel* et les législations provinciales confèrent déjà aux services de police et aux autorités compétentes de vastes pouvoirs leur permettant de contrôler les désordres et d'exiger la collaboration de l'ensemble des citoyens, celle-ci étant généralement fournie de façon spontanée. Les provinces possèdent déjà des lois sur l'environnement afin de régler les problèmes de pollution, tandis que le Parlement et toutes les assemblées législatives provinciales ont le pouvoir de légiférer pour mettre fin à l'«interruption de l'acheminement des denrées, ressources et services essentiels» dans leurs domaines constitutionnels respectifs. Par ailleurs, il est déjà arrivé que les provinces collaborent entre elles ou demandent l'aide du gouvernement fédéral.

Un «sinistre» régi par une loi fédérale entraînera un double fardeau administratif et, par conséquent, des frais deux fois plus élevés. Nous croyons qu'il serait plus utile aux Canadiens d'améliorer les services offerts par les provinces en cas de catastrophe et de conclure des ententes interprovinciales pour que toutes les provinces collaborent si une telle situation devait survenir. Le gouvernement fédéral pourrait offrir un fonds de secours aux victimes et financer une base de données qui contiendrait le nom de personnes qualifiées en cas de catastrophe. Cette façon de procéder engendrerait des coûts moindres et le matériel nécessaire coûterait moins cher. De plus, les pouvoirs d'urgence ne pourraient être invoqués à mauvais escient.

Aucun précédent

L'histoire ne nous a jamais démontré que de tels pouvoirs étaient nécessaires. On a laissé entendre que l'article en cause avait pour but de permettre aux autorités fédérales d'obliger les Canandiens à fournir des services en cas de catastrophe nationale. Pourtant, rien ne permet de croire que les Canandiens ont déjà refusé d'offrir de tels services. L'histoire nous prouve plutôt le contraire. Par ailleurs, des lois provinciales prévoient déjà cette éventualité. Si les lois existantes ne sont pas adéquates, et rien ne donne à penser ni ne prouve que ce soit le cas, il ne faut alors pas conférer au Cabinet des pouvoirs arbitraires, mais modifier les lois afin que tous les Canadiens sachent en tout temps à quoi s'en tenir.

RECOMMANDATION N° 3:

Puisque la nécessité de pouvoirs spéciaux en cas de «sinistre» n'a pas été démontrée, de tels pouvoirs ne devraient être prévus dans aucune loi sur les pouvoirs d'urgence. Il faut plutôt faire face à une situation de crise en recourant à la législation criminelle et aux lois de réglementation habituelles ainsi qu'aux ententes fédérales-provinciales.

B. ÉTAT D'URGENCE

La partie II de la loi, qui traite de l'«état d'urgence», soulève encore une fois la question suivante: des pouvoirs d'urgence devraient-ils être accordés lorsqu'il n'existe aucun précédent ou que leur nécessité n'a pas été démontrés, particulièrement lorsque les pouvoirs en question entrent en contradiction avec le but déclaré pour lequel ils sont conférés?

Aucun précédent établi, aucune nécessité démontrée

Du point de vue historique, le Canada n'a jamais eu besoin de pouvoirs spéciaux lors d'un état d'urgence. Chaque fois que la *Loi sur les mesures de guerre* ou une autre loi d'urgence (*Loi de 1945 sur les pouvoirs transitoires résultant de circonstances critiques nationales*, S.C. 1945, chap. 25; *Loi sur les pouvoirs d'urgence*, S.C. 1951, chap. 5; *Loi de 1970 concernant l'ordre public (mesures provisoires)*, S.C. 1970, chap 2; *Loi d'urgence sur les approvisionnements d'énergie*, S.C. 1974, chap; 52) a été invoquée au Canada, les autorités en place ont suffi à la tâche. En effet, les services de police, les tribunaux et les forces armées ont rempli leurs fonctions comme l'exigeait la loi, tandis que le Parlement et les assemblées législatives provinciales ont poursuivi leurs activités de la façon habituelle. Aucun désordre public n'a jamais menacé l'existence de l'État.

Nous nous souvenons tous de la Crise d'octobre 1970 et du FLQ. Pourtant, même si 17 années se sont écoulées depuis les enlèvements et le meurtre, pas la moindre preuve n'a été présentée par le gouvernement pur justifier l'invocation de la *Loi sur les mesures de guerre*, à l'exception d'une citation tirée d'une lettre écrite par le premier ministre Robert Bourassa et publiée dans les Débats de la Chambre des communes le 27 octobre 1975, p. 8557. Il importe également de souligner que, depuis, M. Bourassa a déclaré que ces mesures extrêmes n'étaient pas nécessaires et que le gouvernement alors en place a refusé qu'une enquête publique ait lieu afin de déterminer les causes et les raisons pour lesquelles la *Loi sur les mesures de guerre* a été invoquée en octobre 1970 (ibid, pp. 8657, 8689 et 8690). Le refus de fournir des justifications nous laisse croire qu'il n'en existe aucune.

La *Loi de 1970 concernant l'ordre public (mesures provisoires)* renforce également le fait que la nécessité des pouvoirs d'urgence n'a pas été démontrée. Cette loi proscrivait le Front de Libération du Québec (FLQ) et rendait coupable d'un acte criminel les personnes membres de cette organisation ou celles qui aidaient ses membres. La loi renforçait certains des pouvoirs des services de police et du ministère public, mais elle n'élargissait pas ceux du Cabinet.

Des pouvoirs existent déjà

Nous sommes aussi d'avis que les pouvoirs qui permettent de faire face à ce genre de situation existent déjà. Le *Code criminel* comporte de nombreuses dispositions visant les personnes qui commettent un acte de terrorisme ou d'espionnage, un meurtre, un incendie criminel, un vol, une extorsion, une voie de fait, une fraude ou une trahison, ou qui conspirent pour accomplir un de ces actes. Les vastes pouvoirs d'enquête qui existent déjà sont exercés, sous surveillance, par nos services de police et par le Service canadien du renseignement de sécurité. Nous répétons que si les pouvoirs prévus dans le *Code criminel* ou dans la *Loi sur le service canadien du renseignement de sécurité* ne sont pas adéquats (rien ne laisse croire que ce soit le cas), il faut alors modifier ces deux textes législatifs.

Pouvoirs en contradiction avec le but reconnu

Nous formulons des réserves sur la nécessité des pouvoirs d'urgence, parce que les pouvoirs conférés au Cabinet lors d'un état d'urgence entrent en contradiction avec le but reconnu d'une déclaration d'état d'urgence. Selon l'article 14 du projet de loi, un «état d'urgence» peut être déclaré lorsqu'il existe des «menaces envers la sécurité du Canada». La définition de cette expression du projet de loi est celle qui est donnée dans la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*, S.C. 1984, c. 21. Aux termes de cette loi, constituent des menaces d'espionnage, les activités influencées par l'étranger qui sont préjudiciables aux intérêts du Canada, les activités qui visent à favoriser l'usage de la violence grave ou de menaces de violence et les activités dont le but est le renversement du gouvernement du Canada, mais non «les activités licites de défense d'une cause, de protestation ou de manifestation d'un désaccord» (article 2 de ladite loi).

Le renvoi à la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité* laisse croire que le gouvernement n'a pas l'intention de recourir aux pouvoirs d'urgence pour contrôler une manifestation légale. Toutefois, les décrets et règlements qui peuvent être pris au cours d'une telle situation de crise portent sur le contrôle des assemblées et des déplacements, l'utilisation de biens, la désignation de lieux protégés et l'ordre de fournir des services. Les personnes qui enfreignent ces décrets commettent un acte criminel et sont passibles d'une peine d'emprisonnement maximale de cinq ans (article 17).

Les pouvoirs dont le Cabinet est investi lors d'un «état d'urgence» semblent plus destinés à surveiller le grand public ou les assemblées publiques qu'à mettre un terme à l'espionnage ou aux activités influencées par l'étranger qui sont préjudiciables aux intérêts du Canada. Ainsi, des manifestations pacifiques contre des politiques gouvernementales peuvent être interdites. Les services publics, qui ne sont pas définis, pourraient être mis en tutelle par les services de police ou les militaires. (Nous nous demandons d'ailleurs si les services publics incluent les médias.) Toute personne ou tout groupe de personnes pourrait être conscrit pour fournir des «services essentiels» et, à cette fin être envoyé à l'extérieur des «lieux protégés».

Pouvoirs semblables utilisés à mauvais escient dans le passé

Des pouvoirs semblables ont été utilisés à mauvais excient dans le passé. Ainsi, au cours de la seconde Guerre mondiale, des pouvoirs semblables à ceux qui sont conférés au Cabinet en cas d'«était d'urgence» ont été invoqués conte les Canadiens d'origine japonaise pour des raisons qui n'avaient rien à voir avec un état d'urgence. Avant que le gouvernement de Mackenzie King décide, en 1942, de déraciner tous les Canadiens d'origine japonaise, il avait envisagé de les enrôler dans un corps de service civil qui aurait fourni des «services essentiels» à l'intérieur et à l'extérieur du Canada. *This Is My Own*, Talonbooks, 1985, pp 89-90.) Les Canadiens d'origine japonaise ont été déracinés en vertu de décrets qui prévoyaient un «lieu protégé» de 100 milles le long de la côte du Pacifique. (Voir le décret du conseil C.P. 1486, en date du 24 février 1942.) Une fois expulsés, tous les Canadiens d'origine japonaise ont vu leur liberté de mouvement entravée, et on leur a interdit de s'éloigner à plus de 12 milles de leurs maisons sans un permis. (Voir les décrets du conseil C.P. 2483, en date du 4 avril 1942, et C.P. 8173, en date du 8 septembre 1942.) Les biens de ces personnes ont été «temporairement» confiés à un séquestre qui les a par la suite tous vendus avant de soustraire du produit de la vente des coûts liés à la détention des Canadiens d'origine japonaise dans des camps spéciaux. (Voir le décret du conseil C.P. 469, en date du 23 janvier 1943, et Sunahara, pp. 101-111.)

Le gouvernement de Mackenzie King a abusé du principe de «sécurité nationale» pour tenter de justifier le traitement accordé aux Canadiens d'origine japonaise. Ce précédent, tout comme le fait que la nécessité de tels pouvoirs n'a jamais été démontrée, souligne les dangers que représente l'octroi de pouvoirs non nécessaires au Cabinet.

RECOMMANDATION NO 4:

L'article du projet de loi qui traite de l'«état d'urgence» devrait être retiré et les actes criminels dont il y est question devraient être inclus dans le *Code criminel* ou la *Loi sur le Service du renseignement de sécurité*, par voie de modifications.

C. ÉTAT DE CRISE INTERNATIONALE:

Nous estimons que la définition de l'expression «état de crise internationale» est si générale qu'elle enfreint le droit international. En outre, les pouvoirs conférés au Cabinet en cas de crise internationale englobent des pouvoirs qui violent la *Charte*, qui sont inutiles et sans pareils.

La définition enfreint le droit international

Comme on le fait remarquer ci-dessus, la définition de l'expression «état de crise internationale» est très générale. Un état de crise internationale peut être déclaré à la suite d'actes d'intimidation ou de coercition ou de l'usage, effectif ou *imminent*, de force ou de violence grave et qui constitue une menace à la sécurité et à l'intégrité territoriale du Canada, d'un allié du Canada ou de tout autre pays où le Canada ou *un de ses alliés* a des intérêts politiques, économiques ou de sécurité»: article 25 (le soulignement est de nous). Même si l'on modifie cette définition pour qu'elle ne vise que le Canada et ses alliés, les Canadiens risquent de faire l'objet d'abrogations générales et étendues de leurs droits et libertés pendant 120 jours, du fait d'une menace qui ne met même pas le Canada en péril.

Comme on l'a mentionné plus tôt, à première vue, cette définition enfreint le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*. Ce *Pacte* prévoit l'abrogation des droits civils ou politiques que si l'existence du Canada est menacée. La *Loi sur les mesures d'urgence* ne prévoit que la possibilité (et non la probabilité) d'une menace à la «sécurité» (et non à l'existence) d'un allié du Canada, menace qui peut mettre en péril «la prospérité» du Canada.

Cette définition est tout à fait inacceptable. En effet, nous estimons que des pouvoirs d'urgence ne devraient être exercés qu'en cas de menace à la souveraineté du Canada, et uniquement lorsqu'on ne peut faire faice à cette menace à l'aide de lois, de procédures et d'institutions en place ou modifiées.

RECOMMANDATION 5:

Que le Parlement ne délègue des pouvoirs d'urgence au Cabinet que si l'existence du Canada est menacée.

Pouvoirs allant à l'econtre du précédent établi

En outre, nous estimons que la délégation des pouvoirs décrits dans ce genre de situation de crise est inutile et sans pareille.

On a affronté la première crise en invoquant la *Loi sur les pouvoirs d'urgence, 1951*, S.C. 1951, chap. 5. Cette loi interdisait expréssement au Cabinet d'adopter des décrets portant censure de la presse, dépenses de fonds

sans l'autorisation du Parlement, ainsi qu'arrestation, détention, exclusion ou expulsion de qui que ce soit: paragraphe 2(2). Le Parlement avait 40 jours pour annuler tout décret, sans limite de durée du débat, et la loi dans son intégralité expirait d'office 14 mois plus tard. Dix décrets du conseil ont été adoptés en vertu de cette loi. Un seul portait sur une question de «sécurité»: les Règlements de sécurité régissant les marins des Grands Lacs: DORS/51-121. Les autres portaient sur des questions comme la mise en circulation de pièces de cinq cents en acier et l'admission en franchise. En effet, le précédent établi va à l'encontre des pouvoirs délégués. Le Canada a fait face à deux «états de crise internationale» depuis la Seconde Guerre mondiale: «l'action de la police» des Nations Unies en Corée, et la crise du pétrole au milieu des années 70. Des cadeaux personnels provenant de membres des forces canadiennes: DORS/51-136 et DORS/51-567.

On s'est également attaqué à la crise du pétrole au moyen d'une mesure législative étroitement libellée, adoptée par le Parlement et s'adressant expressément aux besoins du Canada à l'époque. La *Loi d'urgence sur les approvisionnements d'énergie*, S.C. 1974, c. 52, autorisait le Cabinet à imposer un rationnement d'essence s'il concluait que la crise du pétrole menaçait la sécurité, le bien-être ou la stabilité économique du Canada: paragraphe 11(1). Le décret imposant un rationnement devait être approuvé par le Parlement, qui aurait eu trois jours pour débattre de la question: paragraphes 11(2) et 11(9). La loi de 1974 limitait rigoureusement la durée de décrets de rationnement et prévoyait que la loi dans son intégralité expirerait deux ans et demi plus tard: articles 35 et 37. On n'a jamais invoqué cette loi.

Tant la *Loi sur les pouvoirs d'urgence, 1951* que la *Loi d'urgence sur les approvisionnements d'énergie* montrent comment il faudrait intervenir en cas de crise internationale. Dans les deux lois, seuls des pouvoirs minimaux et indispensables ont été délégués au Cabinet, et le Parlement a continué d'assurer un contrôle sur l'exercice de ces pouvoirs.

Le contraste entre ces lois et la *Loi sur les mesures d'urgence* est frappant. Alors que la pratique a voulu qu'on restreigne les pouvoirs du Cabinet en cas de crise internationale, la *Loi sur les mesures d'urgence* lui confère des pouvoirs généraux et sans pareils, qu'on décrits ci-dessous. Elle paralyse également le Parlement en ne lui accordant que 20 jours, et trois *heures* de débat, pour décider si un décret ou un règlement doit être conservé ou abrogé: paragraphes 59(4) et 59(7). Plus important encore est le fait que le Parlement n'a qu'une chance d'empêcher l'adoption d'un mauvais décret. Il n'est prévu aucune disposition à l'égard de l'examen de décrets ou de règlements lorsque le Parlement est appelé après 120 jours à proroger la déclaration d'un état de crise internationale: article 58.

Pouvoirs excessifs et inutiles

Les pouvoirs délégués en cas de crise internationale sont également excessifs et inutiles. Ils sont si généraux qu'en y recourant le Cabinet

pourrait répéter tous les actes qui ont été perpétrés contre des Canadiens d'origine japonaise au cours de la Seconde Guerre mondiale, sauf celui de tenter de déporter 10,000 de ces Canadiens. En cas de crise internationale, le Cabinet peut prendre en charge toute industrie ou service, contrôler tous les biens, y compris les confisquer, pénétrer arbitrairement dans quelque lieu que ce soit pour y effectuer des fouilles et des saisies, conscrire tout particulier ou groupe pour qu'il assure des «services essentiels», désigner des «lieux protégés» et en exclure des personnes, empêcher des Canadiens de quitter le pays, expulser quiconque n'est pas Canadien ou résident permanent du Canada, contrôler la partie canadienne des finances internationales, dépenser des fonds au-delà des limites fixées par le Parlement, et déléguer des pouvoirs à un ministre afin qu'il prenne des mesures *politique*, diplomatiques ou économiques (le soulignement est de nous.)

Il ne faut pas beaucoup d'imagination pour penser à la façon dont on pourrait user de chacun de ces pouvoirs de façon inopportune, surtout lorsqu'ils sont exercés sous le sceau du secret. Deux d'entre eux sont particulièrement importants. En effet, la capacité de déléguer des pouvoirs à un ministre risque de légaliser une dictature établie par un seul ministre. Ainsi, la situation aurait pu être encore bien pire pour les Canadiens d'origine japonaise si tous les pouvoirs conférés en cas de crise internationale avaient été délégués au seul ministre du Cabinet de King, venant de la Colombie-Britannique, un raciste virulent anti-Japonais qui croyait qu'en débarrassant le Canada des Nippo-canadiens, on garantirait l'élection de son parti en Colombie-Britannique: Sunahara, aux pages 101 et 140.

Le pouvoir de dépenser des fonds au-delà des limites fixées par le Parlement fait penser à des opérations analogues au «Irangate», notamment lorsqu'il est assorti du pouvoir d'adopter des décrets secrets. En effet, le Cabinet peut adopter des décrets secrets dans toute situation de crise: paragraphe 59(2). En vertu des pouvoirs conférés en cas de crise internationale, il serait donc parfaitement légal pour le Cabinet, ou pour un ministre délégué par ce dernier, de transférer à un compte bancaire de la Suisse des fonds provenant du budget de son ministère, afin de financer la vente d'armes à l'Iran, puis d'utiliser les bénéfices pour appuyer une insurrection au Nicaragua, même si le Parlement avait expressément interdit ces actes. En fait, comme nous le montrerons plus loin, ni le Parlement ni la population canadienne ne découvrirait l'existence de décrets secrets: voir les pages 132-133 ci-dessous.

Un précédent restreint les pouvoirs

Le Parlement a habituellement exercé un contrôle serré de ses pouvoirs. Son seul moment d'égarement a été l'adoption en trois jours de la *Loi sur les mesures de guerre*, un simulacre reconnu, dans un accès de patriotisme mal avisé, au début de la Première Guerre mondiale. S'étant rendu compte des lacunes manifestes de cette loi à la fin de la Seconde Guerre mondiale, le Parlement a soigneusement évité d'y recourir pendant la guerre de Corée.

En effet, pendant la guerre de Corée, le Parlement a expressément interdit au Cabinet d'user de certains pouvoirs que la *Loi sur les mesures d'urgence* lui conférait d'office au moment d'une déclaration d'état de crise internationale. Ainsi, pendant la guerre de Corée, il a été expressément interdit au Cabinet d'ordonner le dégagement de fonds sans l'aprobation du Parlement, ainsi que d'arrêter, de détenir, d'exclure ou d'expulser qui que ce soit: voir la page 121, du présent document.

Les pouvoirs enfreignent la *Charte des droits*

En outre, la *Loi sur les mesures d'urgence* vise à conférer au Cabinet des pouvoirs que même le Parlement ne possède pas: elle tente d'empêcher des Canadiens de se déplacer à l'étranger. Or, l'article 6 de la *Charte des droits* confère aux Canadiens le droit de quitter le Canada, droit qui n'est pas touché par l'article 33, c'est-à-dire la clause dérogatoire de la Charte. Le pouvoir prévu à l'article 28 de la *Loi sur les mesures d'urgence*, qui empêche un Canadien de quitter le pays, ne relève donc pas de la compétence du Parlement et serait annulé par les tribunaux. Ainsi, le Parlement ne peut déléguer au Cabinet des pouvoirs qu'il ne possède pas lui-même.

Puisque les pouvoirs conférés au Cabinet en vertu de la *Loi sur les mesures d'urgence* ne peuvent être que ceux que possède le Parlement, il n'est pas nécessaire qu'ils soient exercés par une autorité autre que le Parlement. Le fait de conférer des pouvoirs étendus et incontrôlés au Cabinet est une mesure inutile qui risque de l'inciter à en abuser de la situation comme il l'a fait dans le passé.

RECOMMANDATION 6:

Qu'on supprime de la loi la partie concernant un «état de crise internationale» et que le Parlement continue de faire face à chaque crise internationale au moment où elle se produit.

D: ÉTAT DE GUERRE

Nous sommes d'avis que la définition de l'expression «état de guerre», tout comme celle de l'expression «état de crise internationale», est tellement générale qu'elle enfreint le droit international. De plus, les pouvoirs conférés au Cabinet lorsque l'état de guerre est proclamé violent à la fois la *Charte* et le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*. Enfin, dans le passé, seuls les pouvoirs liés à l'économie se sont avérés utiles. Ceux qui, touchent les droits civils et les droits de la personne ont été utilisés d'une manière beaucoup plus excessive que constructive.

La définition va à l'encontre du droit international

Si la *Loi sur les mesures d'urgence* est effectivement modifiée, comme l'a laissé entendre le ministre de la Défense nationale le 23 février 1988, l'état de guerre pourrait être proclamé en cas de guerre ou autre conflit armé, effectif ou imminent, où est partie soit le Canada, soit un de ses alliés: article 35. Nous nous opposons à cette définition pour les mêmes raisons que nous nous opposons à la définition d'un état de crise internationale. En vertu de cette définition, les droits de l'homme pourraient être abrogés sans que l'existence du Canada en tant que nation ne soit menacée; or, le *Pacte* dispose qu'une dérogation aux droits ne peut être admise que si le Canada lui-même est menacé.

Nous recommandons donc:

RECOMMANDATION 7:

Que le Parlement ne délègue des pouvoirs d'urgence au Cabinet que si l'existence du Canada est menacée.

Pouvoirs contraires au Pacte international

Le projet de loi sur les mesures d'urgence va à l'encontre du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* parce que les pouvoirs conférés au Cabinet lorsque l'état de guerre est proclamé sont illimités. Le *Pacte* dispose que des mesures dérogeant aux droits civils et aux droits de l'homme ne peuvent être prises en temps de crise que dans «la stricte mesure où la situation l'exige» et sous réserve qu'elles n'entraînent pas une discrimination «fondée uniquement sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion ou l'origine sociale»: article 4. Or, la *Loi sur les mesures d'urgence* autorise le Cabinet à prendre, par décret ou règlement, «toute mesure fondée ou opportune pour faire face à la crise»: article 38. Cela revient à dire que des décrets peuvent être adoptés si l'on a des motifs raisonnables de croire que leur application est fondée, et non pas parce que la situation l'exige. De plus, vu que le Cabinet peut, lorsque l'état de guerre est proclamé, adopter des décrets qui dérogent aux droits garantis par la *Charte*, il peut très bien aussi prendre des mesures qui entraînent une discrimination fondée sur la race, la religion, etc.

Le Cabinet peut-il déroger aux droits garantis par la Charte?

Si l'on se pose cette question, c'est en raison du caractère exécutoire de la *Loi sur les mesures de guerre*. Dans une affaire où l'on a contesté la validité de cette loi, les tribunaux ont statué que le Parlement peut non seulement déléguer ses pouvoirs contitutionnels à l'Exécutif, mais qu'il a effectivement

délégué des pouvoirs illimités au Cabinet, y compris le pouvoir de «prendre des mesures dérogatoires, qui reposent sur des actes législatifs ou autres instruments»: *Gray* (1919) 57 R.C.S. 150, par le juge en chef Fitzpatrick, pp. 157-158, et le juge Duff (tel était son titre à l'époque), p. 168. Les tribunaux anglais sont arrivés à la même conclusion en ce qui concerne le *British Act* qui servait de fondement à la *War Measures Act*: *R v. Halliday* [1917] A.C. 260. En vertu de la *Loi sur les mesures de guerre*, le gouverneur en conseil (c'est-à-dire le Cabinet) «est investi de pouvoirs législatifs absolus, pouvoirs de même portée et nature que ceux dont jouit le Parlement»: *Reference Re Regulations Relating to Chemicals* [1943] R.C.S. 1, par le juge Rinfret, pp. 17-18. Tout décret édicté en bonne et due forme en vertu de cette Loi peut, par conséquent, «être considérée comme une loi du Parlement»: *Ibid*, par le juge en chef Duff, à la p. 9.

En vertu des pouvoirs généraux que confère la *Loi sur les mesures de guerre*, le Parlement peut donc non seulement déléguer ses pouvoirs constitutionnels sans restriction aucune, mais les décrets et les règlements édictés par le Cabinet sont condirérés comme étant équivalents aux lois du Parlement. L'article 33 de la *Charte* dispose que le Parlement peut adopté une loi où il est expressément déclaré que celle-ci a effet indépendamment d'une disposition donnée de l'article 2 ou des articles de 7 à 15 de la *Charte*. Si le Parlement peut déléguer ce pouvoir au Cabinet, et si le libellé de l'article 38 de la *Loi sur les mesures d'urgence* transfère des pouvoirs illimités au Cabinet lorsqu'un état de guerre est proclamé, il s'ensuit que le Cabinet a le pouvoir de déroger aux droits importants garantis par la *Charte* lorsqu'il prend des décrets d'urgence.

D'aucuns ont soutenu que le Parlement ne peut déléguer les pouvoirs que lui confère la *Charte* ou, s'il choisit de le faire, qu'il doit adopter une loi déclarant expressément son intention. Ces deux arguments ont été rejetés dans l'affaire *Gray*, précitée, au Canada, et dans l'affaire *R. v. Halliday*, précitée, en Angleterre. En effet, dans l'affaire *Gray*, le juge en chef a statué qu'il incombe au Parlement de limiter expressément les pouvoirs qu'il confère à l'Exécutif si telle est son intention: p. 160.

Rien dans la *Charte* n'empêche le Parlement de déléguer ses pouvoir à l'Exécutif. Il existe des précédents qui donnent à penser qu'il peut déléguer ses pouvoirs constitutionnels, comme il a fait dans le passé avec la *Loi sur les mesures de guerre* et les diverses lois portant sur l'administration des territoires du Nord-Ouest: voir S.C. 1871, chap. 16. En effet, dans ce dernier cas, le Parlement a dû réviser les pouvoirs délégués à l'origine afin d'interdire expressément au lieutenant-governeur en conseil d'adopter des lois qui sont contraires aux lois du Parlement: voir S.C. 1973 chap. 34.

Nous ne croyons pas qu'il était dans l'intention des rédacteurs de la *Charte* d'accorder au Cabinet fédéral le pouvoir illimité d'adopter des lois pouvant déroger aux droits garantis par la *Charte*. Comme l'a signalé le juge Mayrand dans l'affaire *Alliance des professeurs de Montréal et autres* c. *Le procureur général du Québec* (1985) 21 D.L.R. (4th) (354 Cour d'appel du Québec),

la *Charte* dispose que toute loi qui vise à déroger aux dispositions de celle-ci doit préciser quelles sont les clauses qui feront l'objet d'une dérogation pour assurer *un examen approfondi et sérieux de la loi proposée*: p. 356. Lorsque le Parlement déroge aux droits de la *Charte*, il le fait au vu et au su de tous. Si le Cabinet est investi de pouvoirs extraordinaires qui lui permettent de déroger à la *Charte*, c'est en privé et dans le secret qu'il le fera. En effet, d'après les dispositions du projet de *Loi sur les mesures d'urgence*, le Cabinet ne serait même pas tenu d'informer le Parlement ou le peuple canadien de l'existence d'un tel décret.

Il pourrait utiliser ces décrets comme bon lui semble: pour confisquer des biens en secret, pour construire des prisons spéciales, pour incarcérer ou exécuter une personne sans procès, pour détourner les fonds du gouvernement à des fins personnelles.

Non seulement ces abus pourraient-ils être commis dans le secret, mais les tribunaux ne pourraient rien faire pour protéger les droits garantis par la *Charte* s'ils venaient à être connus du public. Si les dispositions dérogeant à la *Charte* étaient bien rédigées, les tribunaux ne pourraient même pas obliger le gouvernement à démontrer le bien-fondé de la loi dérogatoire: *Alliance des professeurs de Montréal et autres* c. Le *procureur général du Québec* (1985) 21 D.L.R. (4th) 354 (Cour d'appel du Québec) par le juge Mayrand, p. 356.

Le libellé de l'article 38 de la *Loi sur les mesures d'urgence* est très général et risque de conférer au Cabinet des pouvoirs illimités. Puisqu'on ne sait pas si ces pouvoirs autorisent toute dérogation à la *Charte*, nous estimons que le Comité devrait tenir compte des observations formulées par le juge en chef dans l'affaire *Gray* et supprimer de façon expresse le pouvoir dérogatoire prévue à l'article 38.

Précédent limitant les pouvoirs extraordinaires en cas de guerre

Lors des deux guerres mondiales, la grande majorité des décrets et règlements «extraordinaires» qui avaient été pris étaient de nature économique ou administrative. Ils visaient à réglementer la production de matériel de guerre, à imposer le rationnement, à surveiller le coût des biens et services, et à autoriser la création de divers conseils d'administration et la nomination des membres pouvant y siéger. Par exemple, entre le 12 octobre 1942 et le 5 janvier 1943, le Cabinet a pris 33 décrets; dont un seul (qui portait sur le ré-internement des réfugiés) n'était pas de nature économique ou administrative: *Consolidated War Orders and Regulations*, vol. 1, janvier 1943.

Plus important encore, les pouvoirs non économiques conférés en vertu de la *Loi sur les mesures de guerre* ont été utilisés de façon beaucoup plus excessive que constructive. Lors de la Première Guerre mondiale, ces pouvoirs ont été utilisés arbitrairement pour incarcérer des Canadiens d'origine autrichienne, hongroise, allemande ou ukrainienne en réponse aux pressions exercées par le public, qui exigeait que des mesures soient prises contre ces groupes ethniques:

James R. Carruthers, «*The Great War and Canada's Enemy Alien Policy*», 4 *Queen's* L.J. 43. Lors de la Deuxième Guerre mondiale, on s'est servi de ces pouvoirs pour sévir contre les Canadiens d'origine japonaise et aussi pour confisquer les biens d'organisations ukrainiennes et de Canadiens mariés à des citoyens de pays occupés par les Allemands: voir *Laurent* c. The *Queen* (1975) 66 D.L.R. (3d) 764.

Les pouvoirs non économiques ont été utilisés de façon légitime dans quelques cas seulement, par exemple pour interdire le *Bund* allemand, association infiltrée par des nazis qui a été créée pour les Allemands vivant en dehors du Reich. Toutefois, le Parlement aurait tout aussi bien pu adopter une loi pour atteindre le même but, ce qui lui aurait permis de conserver le pouvoir de la modifier ou de la révoquer. Le Parlement, qui représente des intérêts et des opinions diversifiés, et qui est secondé par une Opposition dont le travail consiste à surveiller et à critiquer ses gestes, saurait utiliser ses pouvoirs de façon plus rationnelle, comme en témoigne la loi adoptée durant la Guerre de Corée.

Le Parlement ne devrait pas se départir de son autorité sur les lois canadiennes en accordant de vastes pouvoirs au Cabinet sans que leur nécessité ait été démontrée. Notre droit pénal et la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité* attribuent déjà des pouvoirs suffisamment étendus à nos représentants élus, aux forces policières et aux responsables de la sécurité pour leur permettre de faire face aux menaces que guettent l'État. L'histoire a démontré que les Canadiens sont prêts à collaborer avec leur gouvernement dans les situations de crise. Il n'est nullement nécessaire de donner au Cabinet des pouvoirs spéciaux autres que des pouvoirs économiques et administratifs. Les pouvoirs qui permettent d'empiéter sur les droits des provinces ou des personnes devraient rester entre les mains du Parlement.

RECOMMANDATION 8:

Les pouvoirs liés à «l'état de guerre» ne devraient être que d'ordre économique et administratif. Le Parlement devrait conserver tous les pouvoirs qui pourraient servir à suspendre les droits civils et les droits de la personne.

RECOMMANDATION 9:

Si des pouvoirs liés à l'état de guerre sont accordés au Cabinet, il faudrait alors:

a) que les décrets et règlements pris en vertu de ces pouvoirs se limitent aux mesures strictement nécessaires et directement liées à l'état de guerre en question;

b) qu'il incombe au Cabinet de prouver que ces décrets et règlements sont absolument nécessaires et directement liés à l'état de guerre en question.

RECOMMANDATION 10:

La *Loi sur les mesures d'urgence* doit stipuler que les pouvoirs délégués au Cabinet ne comprennent pas le pouvoir d'adopter des lois dérogeant aux droits garantis par la *Charte*.

4. MESURES DE PROTECTION ILLUSOIRES ET IRRÉALISTES

À première vue, la *Loi sur les mesures d'urgence* proposée semble renfermer de nombreuses mesures de protection du genre «Indemnisation» et «Suivi parlementaire». Elle comporte aussi des dispositions de temporarisation et prévoit que le Parlement doit approuver à la fois la déclaration de l'état d'urgence et la prorogation des pouvoirs spéciaux du Cabinet au-delà de la période prévue pour chaque genre de crise. Elle constitue enfin une amélioration par rapport à la *Loi sur les mesures de guerre* puisqu'elle permet au Parlement d'abroger les décrets et règlements pris par le Cabinet en vertu de ses pouvoirs spéciaux dans les situations de crise nationale.

Des mesures de protection facilement contournables

Malheureusement, toutes ces mesures de protection sont illusoires et totalement insuffisantes. Elles ne sont pas efficaces parce qu'elles ne sont pas réalistes. Ainsi, le Parlement n'a qu'une seule possibilité d'empêcher la déclaration d'une situation de crise nationale et l'adoption de décrets ou règlements inappropriés. De plus, son travail est entravé par des délais irréalistes qui rendent impossible tout examen réel du bien-fondé du recours à des pouvoirs extraordinaires.

Preuves historiques

Les gestes posés à l'égard des Nippo-canadiens lors de la Seconde Guerre mondiale, en vertu de la *Loi sur les mesures de guerre*, démontrent bien que ces prétendues mesures de protection ne servent à rien. Chacun des décrets enlevant aux Canadiens d'origine japonaise leurs droits et libertés a été soumis au Parlement, même si la *Loi sur les mesures de guerre* ne permettait pas à ce dernier de les abroger. À chaque occasion, le ministre responsable a fourni au Parlement une raison plausible ou lui a donné l'assurance que le décret ne visait qu'un objectif précis et sans réelle importance. Dans chaque cas, le motif invoqué devant le Parlement ne correspondait pas tout à fait à la vérité, quand il n'était pas carrément mensonger.

Prenez par exemple le décret en vertu duquel les Nippo-canadiens ont été dépouillés de tout ce qui leur appertenait. Lorsqu'on en a discuté au Parlement en janvier 1943, on avait l'impression que ce décret n'entraînerait que quelques changements administratifs mineurs dans la conclusion des marchés visant les biens des Nippo-canadiens et que ces changements permettraient de protéger ce groupe contre les vils spéculateurs tout en facilitant la vente de biens se dépréciant rapidement et dont ces citoyens voulaient se départir. Ce n'est que deux mois plus tard que l'on a constaté l'objectif réel de ce décret lorsque le gouvernement a signifié clairement qu'il avait l'intention de vendre non seulement tous les biens immobiliers appartenant aux Nippo-canadiens, mais aussi leurs biens personnels (A.G. Sunahara, *The Politics of Racism*, 1981: Lorimer, pp. 101-106).

La même histoire s'est répétée avec les décrets pris par le gouvernement afin de tenter d'expulser 10,000 Nippo-canadiens en 1946. Le Parlement avait refusé en novembre 1945 d'accorder au Cabinet, dans la loi qui devait remplacer la *Loi sur les mesures de guerre* en janvier 1946, le pouvoir d'expulser des Canadiens. Le Cabinet adopta les ordonnances d'expulsion en décembre 1945 malgré l'opposition du Parlement et déclara ensuite devant ce dernier que les personnes qui étaient expulsées avaient demandé à être envoyées au Japon. Ce n'est que trois mois plus tard, après des protestations bruyantes de la part des groupes se préoccupant des droits civils, que la majorité des membres du Parlement comprirent que ces supposées demandes d'expulsion avaient été obtenues de force (voir Sunahara, précité, pp. 118-124, 127-128, 136-140).

Le Parlement ne peut plus rien faire après 20 jours

En vertu de la nouvelle loi, le Parlement serait tout aussi impuissant qu'auparavant en situation de crise. Pour modifier ou abroger un décret, il ne disposerait en effet que de 20 jours pour décider si ce décret comporte des lacunes, rassembler des preuves montrant qu'il aura un effet contraire à celui prévu, faire signer une motion par 30 députés ou 15 sénateurs, et, dans un débat limité à trois heures, convaincre une majorité de parlementaires que des changements doivent être apportés ou que le décret doit être abrogé: article 59. Une fois que ce délai de 20 jours serait écoulé ou qu'une motion d'abrogation aurait été rejetée, il n'y aurait plus rien à faire.

Prorogation automatique des décrets

Le Parlement ne peut même pas mettre fin à un décret inapproprié lorsqu'il entérine la prorogation des pouvoirs du Cabinet dans les situations de crise. Le projet de loi limite la durée de chaque situation de crise. Le Parlement doit confirmer chaque prorogation lorsque des pouvoirs sont conférés dans des situations de crise, mais le débat sur la motion de ratification ne porte toutefois que sur la question de savoir si l'on se trouve vraiment dans une situation de crise. Les décrets qui se prorogent automatiquement à la confirmation d'une situation de crise ne font pas l'objet d'un examen.

Prenons encore une fois l'exemple des Nippo-canadiens. Si la nouvelle loi avait été en vigueur en 1941, le Parlement aurait eu à confirmer que le pays se trouvait toujours dans une situation de crise à tous les 360 jours pendant la durée de la guerre et à tous les 120 ou 60 jours par la suite. Puisque l'état de guerre s'est maintenue jusqu'au 2 septembre 1945 et que la «situation de crise» attribuable à la période d'après-guerre s'est poursuivie par la suite, il ne fait aucun doute que le Parlement aurait laissé au Cabinet les pouvoirs spéciaux qui lui avaient été conférés et aurait, du même coup, automatiquement prorogé les décrets traitant de façon injuste les Nippo-canadiens.

A moins que l'on améliore de façon marquées les mesures de protection prévues, le Parlement demeurera tout aussi impuissant aux termes de la *Loi sur les mesures d'urgence* qu'il ne l'était sous le régime de la *Loi sur les mesures de guerre*.

RECOMMANDATION 11:

Aucun décret ou règlement ne devrait entrer en vigueur avant d'être approuvé par le Parlement;

RECOMMANDATION 12:

Tout débat parlementaire sur un décret ou un règlement portant atteinte aux droits garantis par la *Charte* aux personnes ou à tout groupe définissable en fonction de l'âge, de la race, de l'ethnie, du sexe, de la langue, de la religion ou de l'origine nationale ou sociale ne doit pas être terminé par la force de la clôture;

RECOMMANDATION 13:

Tout décret ou règlement doit pouvoir être abrogé en tout temps par une motion d'un comité parlementaire spécial.

RECOMMANDATION 14:

L'application de tous les décrets et règlements doit être supervisée par un comité parlementaire spécial doté de tous les pouvoir d'enquête et chargé de faire rapport au Parlement concernant tous les abus observés ainsi que de présenter des motions visant à modifier ou à abroger les décrets ou règlements en traînant ces abus.

5. DÉCRETS ET RÈGLEMENTS SECRETS

Option possible dans toutes les situations de crise

La *Loi sur les mesures d'urgence* proposée permet au Cabinet de réserver aux Canadiens un sort pire que celui que le Cabinet King avait réservé aux Nippo-canadiens et ce, sans que le Parlement ou le public canadien n'en soit jamais informé. Cette possibilité invraisemblable est due au fait que la *Loi sur les mesures d'urgence*, contrairement à la *Loi sur les mesures de guerre*, laisse le Cabinet libre de prendre des décrets et règlements secrets dans toutes les situations de crise: paragraphe 59(2).

Le comité d'examen parlementaire: une force

La nouvelle loi tente d'atténuer les répercussions oppressives des décrets secrets en prévoyant la mise sur pied d'un comité d'examen parlementaire. Elle stipule que les décrets secrets sont renvoyés à ce comité dans les 15 jours suivant leur prise ou, si le comité n'est pas alors constitué, dans les cinq premiers jours suivant sa constitution: paragraphe 59(2). Le comité dispose alors de 30 jours pour examiner et modifier ou abroger les décrets secrets: paragraphe 60(4).

Le comité d'examen parlementaire est une farce. Ainsi, il n'a même pas à être actif pendant la durée d'application d'un décret secret. On trouve d'ailleurs dans la version anglaise de la *Loi sur les mesures d'urgence* l'auxiliaire «may» plutôt que l'auxiliaire d'obligation «shall» dans la partie qui traite de la constitution de ce comité d'examen: paragraphe 60(1). Cette loi permet aussi de retarder le renvoi d'un décret secret au comité d'examen pendant une période pouvant aller jusqu'à cinq jours après la constitution de celui-ci: paragraphe 59(2). Il n'y a donc rien qui empêche le Cabinet de retarder la constitution de ce comité jusqu'à ce que les objectifs du décret secret aient été atteints.

De plus, le comité d'examen parlementaire n'a qu'une seule chance d'examiner un décret secret et il dispose de seulement 30 jours pour ce faire. À moins que le ministre responsable du décret soit assez stupide pour révéler aux membres du comité d'examen parlementaire le motif réel de l'adoption d'un décret inapproprié, comment ce comité arrivera-t-il à découvrir la vérité dans ce court délai et à bloquer le décret? Une fois les 30 jours écoulés, le comité ne peut plus rien faire même s'il découvre par la suite autre chose. Il ne peut même pas faire rapport au Parlement.

Un scénario parfait pour les abus de pouvoir

La *Loi sur les mesures d'urgence* établit le scénario parfait pour réaliser des opérations clandestines d'une moralité douteuse. Ainsi, rien ne pourrait empêcher le Cabinet d'ordonner que des fonds gouvernementaux soient transférés dans une banque suisse afin de financer des opérations clandestines de type «Irangate». Puisque les décrets secrets prennent effet avant d'être approuvés par le comité d'examen parlementaire, ces actions seraient prises avant même que le comité ait pu prendre connaissance des décrets. Liés par leur obligation de garder le secret (qui serait sans aucun doute renforcée par de lourdes peines), les membres du comité ne pourraient même pas discuter de cette question devant le Parlement. Qui plus est, si le Cabinet dispose des pouvoirs voulus pour empiéter sur les droits garantis par la *Charte*, on pourrait avoir des situations encore beaucoup plus odieuses. Les possibilités d'abuser de ce pouvoir sont uniquement limités par l'imagination des membres du Cabinet qui l'exercent.

Nous considérons que les décrets secrets constituent un élément répugnant de cette loi et une abomination par rapport aux valeurs de la société canadienne.

RECOMMANDATION 15:

L'adoption de décrets et règlements secrets ne doit jamais être permise en vertu des pouvoirs accordés dans les situations de crise.

6. AUCUN EXAMEN PAR UN ORGANISME INDÉPENDANT

Depuis longtemps, les groupes de défence des droits civils préconisent l'examen, par un organisme indépendant, de l'utilisation des pouvoirs accordés dans les situations de crise: voir Association canadienne des droits civils, *Emergency Powers and the War Measures Act: Submission to the Commission of Inquiry Concerning Certain Activities of the Royal Canadian Mounted Police*, 3 octobre 1979. Cependant, le projet de loi sur les mesures d'urgence n'en fait aucunement mention.

Examen contrôlé par le Cabinet en cause

Le seul examen permis est un examen interne effectué par le ministre: paragraphe 46(1). Il est évident que l'examen interne vise à restreindre toute analyse minutieuse du comportement du Cabinet après le fait. Il ne cherche pas à rendre justice aux victimes de mauvais décrets. Comme dans le cas de l'enquête sur la vente des biens des Nipo-canadiens par le gouvernement King, après le Deuxième Guerre mondiale, le ministre étudiera l'application du décret et non le bien-fondé de celui-ci: voir Sunahara, pp. 151-160.

De plus, c'est au Cabinet qui a pris les mauvais décrets en premier lieu de déterminer s'il doit y avoir examen ou non: article 47. Politiquement, le Cabinet à tout intérêt à minimiser la critique de ses actes. Si un examen est permis, il sera conçu de façon à protéger le Cabinet.

Examens limités ou non autorisés: deux exemples

Encore une fois, l'histoire des Nippo-canadiens nous offre les preuves nécessaires. En 1947, le Cabinet King met sur pied une commission d'enquête parlementaire sur la vente des biens des Nippo-canadiens. Les documents du Cabinet désormais disponibles indiquent que le mandat de cette commission d'enquête a été délibérément limité de façon à exclure la plupart des pertes économiques qu'avaient subies les Nippo-canadiens et dont le Cabinet était au courant. On avait limité le mandat afin de minimiser les dommages-intérêts à verser aux Nippo-canadiens et d'étouffer les insinuations politiques défavorables à la politique de vente des biens des Nippo-canadiens: Sunahara, pp. 152-153.

Le même situation s'est reproduite en octobre 1970. Le gouvernement Trudeau n'a pas autorisé la création d'une commission d'enquête qui aurait étudié les causes et la justification de l'invocation de la *Loi sur les mesures de guerre* en octobre 1970: *Débats de la Chambre des communes*, 27, 29 et 30 octobre 1975, pages 8557, 8657, 8689 et 8690. On peut supposer que le gouvernement a pris cette décision de peur de ce que la Commission allait découvrir.

RECOMMANDATION 16:

L'examen de l'utilisation de pouvoirs accordés dans les situations de crise doit être confié à un organisme indépendant du Cabinet.

Le Parlement doit surveiller et censurer l'utilisation des pouvoirs accordés dans les situations de crise

La *Loi sur les mesures d'urgence* exclut toute enquête parlementaire pratique sur l'utilisation de tels pouvoirs. Comme nous l'avons déjà mentionné, le Parlement a une possibilité de modifier ou de révoquer un décret et, à cet égard, il dispose d'un délai de 20 jours. Par la suite, le Parlement ne peut plus rien faire, sauf dissoudre la Chambre et déclencher des élections précipités, ce qui est fort peu probable. Nous sommes d'avis que le Parlement doit conserver en tous temps le pouvoir de surveiller et de censurer l'application des décrets et des règlements visant des mesures d'urgence.

RECOMMANDATION 17:

a) Dans les 3 jours qui suivent la déclaration d'un état d'urgence, les comités de direction de la Chambre des communes et du Sénat

doivent mettre sur pied un comité parlementaire spécial composé de représentants de tous les partis pour surveiller l'application des décrets pris par le Cabinet en vertu des pouvoirs dont il dispose dans les situations de crise, et pour présenter au Parlement des motions de modification ou de révocation des décrets ou règlements, s'il y a lieu;

b) Pour s'acquitter de son mandat, le comité spécial doit avoir le pouvoir d'examiner l'application de tous les décrets et règlements, y compris le droit de contraindre les ministres du gouvernement ainsi que tous les fonctionnaires, tous les agents de la Couronne et tout le personnel militaire de témoigner;

c) La durée des débats sur une motion de modification ou de révocation d'un décret ou d'un règlement ne sera pas limitée;

d) Le vote sur une motion de modification ou de révocation d'un décret ou d'un règlement sera libre.

7. AUCUN RECOURS PRATIQUE AUX TRIBUNAUX

La *Loi sur les mesures d'urgence* empêche en fait tout recours pratique aux tribunaux. Les victimes de décrets ou de règlements n'ont que trois façons d'interjeter appel:

(i) elles peuvent intenter des poursuites judiciaires en vertu de la *Loi sur la responsabilité de la Couronne*;

(ii) elles peuvent contester la validité de la loi au moyen d'un revoi long et très coûteux devant les tribunaux; ou

(iii) si elles sont accusées d'avoir enfreint un décret ou un règlement pris en vertu de la *Loi sur les mesures d'urgence*, elles peuvent alléguer qu'il n'y avait pas de crise ou que le décret était déraisonnable.

Aucune de ces méthodes n'est pratique.

Inutilité de la *Loi sur la responsabilité de la Couronne*

La *Loi sur la responsabilité de la Couronne* ne protège pas les droits. Elle ne fait que permettre un recours face à des actions préjudiciables commises par des agents gouvernementaux. Par exemple, supposons qu'un Nippo-canadien soit blessé dans un accident d'automobile au moment où il est transporté vers un camp de détention et que l'accident soit causé par la négligence du chauffeur à

l'emploi du gouvernement. La victime pourrait poursuivre le gouvernement en dommages-intérêts pour les blessures qu'elle a subies, mais non pour sa détention illégale.

Interdiction de poursuites au civil

Les poursuites au civil contre la Couronne sont expressément exclues, sauf si on allègue que le mandataire du gouvernement qui fait l'objet de la poursuite n'a pas agi de bonne foi: paragraphe 45(1). Toutefois, comme le faisait remarquer Lord Atkin, éminent juriste anglais, dans une cause célèbre sur les pouvoirs accordés en période de crise: «Qui pourrait contester (qu'un ministre a agi de bonne foi) et ces arguments prouvent le contraire.» *Liversidge c. Anderson* (1942) A.C. 206 (H.L.), p. 226.

Encore une fois, l'exemple des Nippo-canadiens prouve dans quelle mesure on peut abuser de cette immunité. En 1942, lorsque les Nippo-canadiens on été arrachés de leur foyer, ils ont dû remettre au Séquestre des biens ennemis tout ce qu'ils possédaient, puisqu'ils n'étaient autorisés qu'à apporter 75 livres de biens par personne. Le Séquestre a accepté ces bien «en fiducie». Plus tard, il les a vendus contrairement aux instructions des propriétaires. Lorsque les Nippo-canadiens ont poursuivi le gouvernement fédéral pour faire arrêter les ventes, toute l'affaire a été retardée pendant trois ans, le temps que le juge, un ancien ministre du Cabinet King qui avait déraciné les Nippo-canadiens, délibère sur une question préliminaire. Pendant qu'il faisait traîner les choses, tous les biens des Nippo-canadiens étaient vendus: voir Sunahara, p. 109.

Les circonstances entourant cette affaire sont empreintes de mauvaise foi. Mais les preuves qui auraient pu faire lumière sur cette mauvaise foi ont été cachées pendant 30 ans dans des documents classifiés. Lorsque la vérité a vu le jour, ceux qui avaient agi de mauvaise foi étaient décédés.

Contestation légales lentes et coûteuses

Ni un renvoi contestant la validité d'un décret ou d'un règlement, ni une récusation au moyen d'une action au criminel constituent des méthodes pratiques de faire valoir les droits civils et les droits de la personne en temps de crise. Ces deux méthodes sont extrêmement coûteuses. Bien que la Cour puisse adjuger une partie des dépens dans le cas d'un renvoi qui est admis, l'acquitté, lui, n'obtient rien. De plus, il faudrait des années pour que la cause soit entendue à la Cour Suprême du Canada et qu'une décision finale soit rendue.

L'exemple des Nippo-américains illustre bien cette impraticabilité. Déracinés en 1942, les Nippo-américains n'ont retrouvé leur liberté qu'au mois de décembre 1944 lorsque la Cour Suprême des États-Unis a décidé que le gouvernement américain ne pouvait exclure les Nippo-américains loyaux des régions des États-Unis qui étaient ouvertes aux autres Américains loyaux: *Ex Parte Endo*, (1944) 323 U.S. 283; voir aussi Peter Irons, *Justice at War*, 1983, Oxford U. Press.

Fardeau de la preuve impossible

Quiconque conteste un décret ou un règlement, que ce soit par un renvoi ou une défense contre l'inculpation, fait face à un obstacle insurmontable: le fardeau de la preuve. Pour réussir, les victimes d'un décret doivent prouver de façon crédible qu'il n'y avait pas d'état d'urgence ou que le décret ou le règlement n'était pas «fondé ou opportun pour faire face à la crise»: paragraphe 38(1).

Non seulement le fardeau de la preuve incombe-t-il à la victime, mais ce fardeau est très lourd. Pour avoir gain de cause, la victime doit prouver très clairement qu'il n'y avait pas de crise ou qu'il n'y avait aucune «raison» de déclarer l'état d'urgence: *Cooperative Committee on Japanese Canadians c. Le procureur général du Canada et autres* [1947] 1. D.L.R. 577 (J.C.P.C.), 585-586 par Lord Wright; et *Renvoi-Loi anti-inflation* (1976) 68 D.L.R. (3d) 452 (S.C.C.) par le juge en chef Laskin, 498.

Comme la *Loi sur les mesures d'urgence* n'indique pas qui doit prouver le caractère déraisonnable d'un décret, la preuve incombe à la parties contestant la loi. Ainsi, la victime d'un mauvais décret devra prouver hors de toute doute que le décret n'était pas raisonnablement lié à la crise. Dans toutes les autres causes entendues ici, en Angleterre et en Europe, les tribunaux ont toujours présumé que le gouvernement avait agi de façon raisonnable: voir R. c. *Halliday* [1917] A.C. 260 (H.L.), 268-269; *Ireland c. United Kingdom* (1978) I.L.R. 190.

Difficulté insurmontable: l'obtention de preuves

La victime fait également face à une difficulté insurmontable en ce qui concerne l'obtention de preuves: elle n'a pas accès aux documents gouvernementaux. En particulier si elle est incarcérée, elle ne dispose d'aucun moyen pour établir les faits réels. Il n'existe aucun processus d'enquête sur les faits dans les poursuites au criminel, et toute demande à cet effet se heurterait très rapidement à des allégations de privilège, pour ce qui est des «documents confidentiels du Cabinet» et de la «sécurité nationale». En vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, S.C. 1980-81-82, chap. 111, Annexes I et II, tous les documents étudiés par le Cabinet peuvent être gardés secrets pendant 20 ans. On ne peut même pas invoquer leur caractère préjuciciable, comme c'est le cas pour les documents relatifs à la «sécurité nationale». Un tel critère permettrait pourtant au tribunal de déterminer si leur divulgation pourrait porter atteinte à la sécurité nationale: *Loi sur l'accès à l'information*, article 69, *Loi sur la protection des renseignements personnels*, article 70. Les tribunaux ne sont même pas tenus d'accepter des preuves historiques ou fondées sur des statistiques, ou encore des preuves qui laissent supposer l'existence d'une preuve meilleure,

preuves que l'accusé pourrait peut-être trouver dans les documents gouvernementaux: voir le *Renvoi à la Loi anti-inflation*, précité. Ce sont précisément les difficultés auxquelles a fait face l'accusé dans la cause *Hirabayashi v. U.S.A.* (1943) 320 U.S. 81; le jugement rendu a d'ailleurs été récemment infirmé sur la foi de preuves découvertes 40 ans après le fait: *Hirabayashi v. U.S.A.*, 9th Circuit Court of appeals, 24 septembre 1987.

À l'occasion d'un examen indépendant des pouvoirs d'urgence utilisés, il faudrait que la responsabilité de prouver l'existence d'une situation de crise et le caractère raisonnable des décrets promulgués incombe à la seule partie capable de fournir des preuves positives: le cabinet. Il est manifestement déraisonnable d'exiger de la victime d'un décret d'urgence de fournir une preuve négative.

RECOMMANDATION 18:

> Dans tout examen des pouvoirs d'urgence utilisés ou dans tout procès d'une personne accusée en vertu d'un décret d'urgence, la responsabilité de prouver l'existence de la situation de crise et le caractère raisonnable du décret doit incomber au cabinet.

Habeas Corpus

Une personne peut, en dernier recours, contester sa détention en vertu d'un décret relatif à un état de guerre: l'ancien bref d'*habeas corpus*. Le 23 février 1988, devant le Comité législatif sur le projet de loi C-77, le ministre de la Défense nationale a déclaré que le gouvernement ne suspendrait pas le droit à l'*habeas corpus*. Le Ministre oublie cependant que cette Loi n'est pas rédigée pour son seul gouvernement. Elle pourrait s'appliquer pendant un siècle. L'*habeas corpus* est un droit prévu dans la *Charte* auquel il pourrait être porté atteinte. L'histoire nous enseigne que c'est l'un des premiers droits supprimés dans une situation d'état de guerre, du moins au Canada: voir *Re Beranek* (1915) 24 C.C.C. 252. Le présent gouvernement n'a peut-être nullement l'intention de suspendre l'*habeas corpus*, mais cela n'engage pas les futurs gouvernements.

8. AUCUNE INDEMNISATION RÉELLE

Indemnisation contrôlée par le Cabinet

Dans la *Loi sur les mesures d'urgence* proposée, la question de l'indemnisation des victimes d'une mauvaise utilisation ou d'un abus des pouvoirs d'urgence est laissée à la discrétion du Cabinet, le responsable même de la mauvaise utilisation ou de l'abus de ces pouvoirs. Le fait que les Canadiens d'origine japonaise n'ont pas encore été indemnisés du tort qu'ils ont

subi il y a 45 ans prouve qu'il y aura manifestement injustice si on laisse aux seuls auteurs de ces erreurs le soin d'accorder une indemnité. Traités injustement par un Cabinet conseillé par des racistes qui avaient jugé moralement justifiable de gagner des votes en exerçant de la discrimination contre ceux qui ne sont pas blancs, les Canadiens d'origine japonaise attendent encore qu'on reconnaisse officiellement le tort qui leur a été fait, une réforme des lois dont ils ont été victimes et un règlement qui, seulement s'il est négocié, reconnaîtra qu'ils ont, de même que tous ceux qui ne sont pas blancs, des citoyens canadiens à part entière.

Critères pour assurer un examen indépendant

Si les victimes de décrets ou de règlements injustes doivent attendre un dédommagement de l'Exécutif, elles attendront sans cesse en vain, tout comme les Canadiens d'origine japonaise. Pour assurer le règne de la justice, il faudrait que l'indemnité soit accordée par une autorité indépendante du Cabinet. Il faudrait également que le tribunal qui déterminera le montant de l'indemnité soit présidé par un juge d'une cour supérieure, investi des pleins pouvoirs de faire enquête afin de s'assurer qu'aucun Cabinet ne dissimule une fois de plus ses erreurs. Le juge devrait être choisi par un comité parlementaire spécial chargé d'examiner l'utilisation qui a été faite des pouvoirs d'urgence. Toute décision rendue par ce juge serait exécutoire et s'appliquerait à la Couronne. Il faudrait que tout règlement conclu entre la Couronne et les victimes de décrets ou de règlements injustes soit approuvé par un juge d'une cour supérieure qui s'assurerait que les victimes sont pleinement conscientes de leurs droits et ne subissent pas de contraintes. À la suite d'un paiement ou d'un règlement, la Couronne serait subrogée à la revendication de la victime et, de ce fait, pourrait intenter des poursuites contre le Ministre fautif ou tout autre responsable.

Enfin, aucun délai ne devrait être imposé en ce qui a trait à la présentation de demandes d'indemnisation en vertu de cette loi. Tout comme les Canadiens d'origine japonaise, les victimes de décrets ou de règlements pris en vertu de la *Loi sur les mesures d'urgence* pourraient n'être informés de tous les faits à l'appui de leur revendication que de nombreuses années après que le mal a été fait. En refusant d'accorder une indemnisation parce que ceux qui ont mal utilisé leurs pouvoirs peuvent dissimuler des preuves, non seulement commettrait-on une grave injustice, mais on répéterait celle qui a été commise à l'égard des Canadiens d'origine japonaise, un tort qui se perpétuera tant qu'ils n'auront pas obtenu réparation.

RECOMMANDATION 19:

L'indemnité doit être déterminée par un tribunal, présidé par un juge d'une cour supérieure et nommé indépendamment du cabinet par un comité parlementaire spécial, afin d'examiner les décrets et les règlements pris en vertu de la *Loi sur les mesures d'urgence*.

RECOMMANDATION 20:

Aucun délai ne doit être imposé à la présentation d'une demande d'indemnisation en vertu de la *Loi sur les mesures d'urgence*.

RÉSUMÉ:

La *Loi sur les mesures d'urgence* ne va pas assez loin pour ce qui est de prévenir les difficultés engendrées par la *Loi sur les mesures de guerre*. Elle n'atteint pas le but visé par le gouvernement, à savoir remplacer la *Loi sur les mesures de guerre* par une mesure législative qui empêcherait une répétition de ce qui est arrivé aux Canadiens d'origine japonaise durant la Seconde Guerre mondiale. Elle ne tient pas compte de la leçon de l'histoire, soit le traitement subi par les Canadiens d'origine japonaise, qui montre que nos politiciens ont mal agi dans le passé, et elle ne prévient pas d'abus semblables des pouvoirs d'urgence.

À une époque où les autres pays restreignent les pouvoirs d'urgence de leurs gouvernements et protègent les droits de leurs citoyens, nous étendons la portée des pouvoirs de notre Exécutif et nous laissons nos citoyens sans protection efficace. Si la *Loi sur les mesures d'urgence* est adoptée et si, comme ce fut le cas en Allemagne en 1933, nous élisions un chef qui n'hésite pas à utiliser des moyens immoraux pour atteindre des fins politiques, nous serons les seuls responsables des abus de pouvoirs qui pourraient en résulter.

Par conséquent, nous demandons instamment ce qui suit:

1. Aucun pouvoir d'urgence ne doit être délégué au Cabinet, sauf par le biais de mesures législatives ponctuelles bien circonscrites et adaptées à un état d'urgence donné.

2. Néanmoins, s'il faut déléguer des pouvoirs d'urgence dans une loi générale:

   a) seuls des pouvoirs d'ordre financier et administratif doivent être délégués; et,

   b) toute délégation de pouvoirs doit être assujettie à d'importantes restrictions et procédures permettant d'étudier l'usage des pouvoirs d'urgence et de prendre au besoin des mesures de redressement ayant un effet rétroactif.

Étant donné que la *Loi sur les mesures d'urgence* ne contient aucune protection contre des abus éventuels de la part de l'Exécutif, nous demandons:

1. Que le projet de loi C-77 soit retiré; que la *Loi sur les mesures de guerre* soit immédiatement abrogée; et que l'on confie à la Commission de réforme du droit du Canada la tâche de rédiger des mesures législatives générales concernant les pouvoirs d'urgence dans lesquelles un compromis acceptable serait trouvé entre l'exercice des pouvoirs d'urgence et l'exercice des libertés civiles, conformément aux principes de la justice fondamentale et du droit international.

2. Ou autrement, que les recommandations figurant à l'annexe A du présent mémoire soient adoptées par le Comité pour veiller à ce que cette *Loi sur les mesures d'urgence* contienne tous les mécanismes de protection souhaitables et nécessaires.

ANNEXE A

RECOMMANDATIONS

RECOMMANDATION 1:

La loi conférant des pouvoirs d'urgence doit reposer sur les principes suivants:

1. Aucun pouvoir spécial n'est conféré au Cabinet tant que celui-ci n'a pas établi qu'il en a réellement besoin, c'est-à-dire tant qu'il n'a pas montré que le maintien de l'existence du Canada fait l'objet d'une menace à laquelle les lois, dans leur forme actuelle ou modifiée, et les institutions ne permettent pas de faire face.

2. Le Parlement doit en tout temps pouvoir:

(i) abroger ou modifier une déclaration d'état d'urgence, et

(ii) modifier ou abroger tout décret ou règlement du Cabinet résultant de l'exercice des pouvoirs d'urgence qu'il détient.

3. Tout décret ou règlement résultant de l'exercice de pouvoirs d'urgence doit viser directement à apaiser cet état d'urgence.

4. Un tribunal doit pouvoir en tout temps examiner si les décrets et règlements d'urgence ont directement trait à l'urgence, et c'est au gouvernement qu'il incombe de prouver l'existence de ce lien direct.

5. Tout texte législatif traitant d'une situation d'urgence doit expressément nier le pouvoir de passer outre aux droits garantis dans la *Charte canadienne des droits et libertés*.

RECOMMANDATION 2:

Il faudrait définir une «situation de crise nationale» comme une menace d'une telle gravité contre la vie ou l'indépendance du Canada que les institutions administratives normales n'ont pas réussi à y faire face, ont été empêchées de continuer à fonctionner pour la contrer ou en sont incapables.

RECOMMANDATION 3:

Puisque la nécessité de pouvoirs spéciaux en cas de «sinistre» n'a pas été démontrée, de tels pouvoirs ne devraient être prévus dans aucune loi sur les pouvoirs d'urgence. Il faut plutôt faire face à une situation de crise en recourant à la législation criminelle et aux lois de réglementation habituelles ainsi qu'aux ententes fédérales-provinciales.

RECOMMANDATION 4:

L'article du projet de loi qui traite de l'«état d'urgence» devrait être retiré et les actes criminels dont il y est question devraient être inclus dans le *Code criminel* ou la *Loi sur le Service du renseignement de sécurité*, par voie de modifications.

RECOMMANDATION 5:

Que le Parlement ne délègue des pouvoirs d'urgence au Cabinet que si l'existence du Canada est menacée.

RECOMMANDATION 6:

Qu'on supprime de la loi la partie concernant un «état de crise internationale» et que le Parlement continue de faire face à chaque crise internationale au moment où elle se produit.

RECOMMANDATION 7:

Que le Parlement ne délègue des pouvoirs d'urgence au Cabinet que si l'existence du Canada est menacée.

RECOMMANDATION 8:

Les pouvoirs liés à l'«état de guerre» ne devraient être que d'ordre économique et administratif. Le Parlement devrait conserver tous les pouvoirs qui pourraient servir à suspendre les droits civils et les droits de la personne.

RECOMMANDATION 9:

Si des pouvoirs liés à l'état de guerre sont accordés au Cabinet, il faudrait alors:

a) que les décrets et règlements pris en vertu de ces pouvoirs se limitent aux mesures strictement nécessaires et directement liées à l'état de guerre en question;

b) qu'il incombe au Cabinet de prouver que ces décrets et règlements sont absolument nécessaires et directement liés à l'état de guerre en question.

RECOMMANDATION 10:

La *Loi sur les mesures d'urgence* doit stipuler que les pouvoirs délégués au Cabinet ne comprennent pas le pouvoir d'adopter des lois dérogeant aux droits garantis par la *Charte*.

RECOMMANDATION 11:

Aucun décret ou règlement ne devrait entrer en vigueur avant d'être approuvé par le Parlement;

RECOMMANDATION 12:

Tout débat parlementaire sur un décret ou un règlement portant atteinte aux droits garantis par la *Charte* aux personnes ou à tout groupe définissable en fonction de l'âge, de la race, de l'éthnie, du sexe, de la langue, de la religion ou de l'origine nationale ou sociale ne doit pas être terminé par la force de la clôture;

RECOMMANDATION 13:

Tout décret ou règlement doit pouvoir être abrogé en tout temps par une motion d'un comité parlementaire spécial.

RECOMMANDATION 14:

L'application de tous les décrets et règlements doit être supervisée par un comité parlementaire spécial doté de tous les pouvoirs d'enquête et chargé de faire rapport au Parlement concernant tous les abus observés ainsi que de présenter des motions visant à modifier ou à abroger les décrets ou règlements entraînant ces abus.

RECOMMANDATION 15:

L'adoption de décrets et règlements secrets ne doit jamais être permise en vertu des pouvoirs accordés dans les situations de crise.

RECOMMANDATION 16:

L'examen de l'utilisation des pouvoirs accordés dans les situations de crise être confié à un organisme indépendant du Cabinet.

RECOMMANDATION 17:

a) Dans les 3 jours qui suivent la déclaration d'un état d'urgence, les comités de direction de la Chambre des communes et du Sénat doivent mettre sur pied un comité parlementaire spécial composé de représentants de tous les partis pour surveiller l'application des décrets pris par le Cabinet en vertu des pouvoirs dont il dispose dans les situations de crise, et pour présenter au Parlement des motions de modification ou de révocation des décrets ou règlements, s'il y a lieu;

b) Pour s'acquitter de son mandat, le comité spécial doit avoir le pouvoir d'examiner l'application de tous les décrets et règlements, y compris le droit de contraindre les ministres du gouvernement ainsi que tous les fonctionnaires, tous les agents de la Couronne et tout le personnel militaire de témoigner;

c) La durée des débats sur une motion de modification ou de révocation d'un décret ou d'un règlement ne sera pas limité;

d) Le vote sur une motion de modification ou de révocation d'un décret ou d'un règlement sera libre.

RECOMMANDATION 18:

Dans tout examen des pouvoirs d'urgence utilisés ou dans tout procès d'une personne accusée en vertu d'un décret d'urgence, la responsabilité de prouver l'existence de la situation de crise et le caractère raisonnable du décret doit incomber au cabinet.

RECOMMANDATION 19:

L'indemnité doit être déterminée par un tribunal, présidé par un juge d'une cour supérieure et nommé indépendamment du cabinet par un comité parlementaire spécial, afin d'examiner les décrets et les règlements pris en vertu de la *Loi sur les mesures d'urgence*.

RECOMMANDATION 20:

Aucun délai ne doit être imposé à la présentation d'une demande d'indemnisation en vertu de la *Loi sur les mesures d'urgence*.

APPENDICE «C-77/6»

Projet de loi C-77

Mémoire présenté au Comité législatif sur
le projet de loi C-77 (Chambre des communes)

le 15 mars 1988

Présenté par:

Frank Addario

au nom de *The Law Union of Ontario*

Introduction

À notre avis, il importe de mesurer l'opportunité et l'efficacité du projet de loi C-77 l'aune de deux critères connus.

D'abord, il est généralement admis que ce texte a pour but de remplacer la *Loi sur les mesures de guerre* qui, pour efficace qu'elle soit, est d'une partie beaucoup trop large pour être justifiable dans une société libre et démocratique comme la nôtre. En outre, on n'a pas pu vraiment prouver, au cours des 50 dernières années, que le gouvernement fédéral avait besoin des vastes pouvoirs qu'elle lui confère. Par conséquent, la loi qui la remplace doit être de portée plus restreinte et doit infliger des peines (civiles et politiques) à ceux qui y recourent sans justification.

Ensuite, il est clair que le principal danger d'une loi de mesures d'urgence, c'est qu'elle permet à l'État, pour le prétendu bien de la société, de s'ingérer indûment dans la vie des citoyens et de violer leurs libertés. Comme ces mesures exceptionnelles se prennent en notre nom à tous, elles ne sauraient se justifier que dans la mesure où le bien commun se trouve bel et bien en péril. Les menaces passagères ou d'envergure étroite ne suffisent pas à les justifier. C'est pourquoi une loi de mesures d'urgence doit absolument:

(1) exiger qu'il y ait un lien manifeste entre les mesures prises et la menace qui pèse sur le bien commun. Si les mesures prises ne sont pas proportionnées à la menace, l'État se trouve à porter atteinte inutilement à nos libertés civiles.

(2) maintenir l'obligation de rendre des comptes en exigeant que le gouvernement justifie pleinement la nécessité pratique et juridique de toute mesure proposée ou déclarée.

Les craintes relatives à le *Loi sur les mesures de guerre* se sont avérées fondées en octobre 1970, et même avant, en 1943. Nous savons d'expérience que les situations de crise *apparentes* perturbent le processus décisionnaires. Les nouvelles mesures d'urgence devraient marquer un progrès sous ce rapport. Dans la rédaction de la loi de remplacement, il faudrait tenir compte des leçons du passé en respectant les critères susmentionnés.

1. Le paragraphe 4 du préambule stipule que, dans certaines circonstances, le gouverneur en conseil devrait être habilité à prendre à titre temporaire des mesures extraordinaires «*peut-être injustifiables* en temps normal».

   Nous croyons que l'invocation d'une loi de mesures d'urgence ne se justifie que rarement et dans les circonstances le mieux définies possible. Si le préambule contenait une déclaration de ce genre, il pousserait la Chambre des communes à ne recourir qu'avec circonspection aux mesures d'urgence.

Recommandation

Nous recommandons que le paragraphe 4 du préambule soit plutôt libellé en ces termes:

> ...Le gouverneur en conseil devrait être habilité, sous le contrôle du Parlement, à prendre à titre temporaire des mesures extraordinaires injustifiables en temps normal.

2. Le paragraphe 5 du préambule renvoie au *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*. Cette référence est faible et imprécise. Le préambule pourrait mettre noir sur blanc notre intention de respecter nos obligations en vertu du pacte.

Recommandation

Nous recommandons que le paragraphe 5 soit plutôt libellé en ces termes:

> ... en appliquant de pareilles mesures, le gouverneur en conseil serait assujetti à la *Charte canadienne des droits et libertés* ainsi qu'à la *Déclaration canadienne des droits* et ne prendrait que des mesures qui cadrent avec les obligations du Canada en vertu du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, notamment en ce qui concerne ceux des droits fondamentaux auxquels il ne saurait être porté atteinte même dans les situations de crise nationale.

3. Aucune des dispositions qui autorisent le gouverneur en conseil à déclarer une situation de crise (paragraphes 4(1), 15(1), 26(1) ou 36(1)) ne prévoit l'obligation de rendre compte des mesures prises. Nous croyons que, si jamais le Cabinet souhaitait prendre des mesures extraordinaires en l'absence d'une réelle situation de crise, il faudrait que le ministre responsable encoure des sanctions extraordinaires. Il n'est pas inconcevable qu'un gouvernement déclare une situation de crise pour un motif qui n'a rien à voir (en tout ou en partie) avec la sécurité du Canada ou de ses habitants. Notre expérience récente nous montre que la menace d'une divulgation lointaine ne suffit pas à empêcher le recours injustifié aux mesures d'urgence. Bien qu'on considère généralement que les conséquences politiques suffisent à empêcher en temps normal le recours inconsidéré ou injustifié aux mesures d'urgence, l'existence de telles mesures suppose que les règles ordinaires n'ont plus cours. Nous croyons que, pour empêcher le recours injustifié à ces mesures, le mieux serait de rendre les ministres directement responsables des déclarations de situation de crise. On pourrait le faire en exigeant que le ou les ministres responsables déposent, outre une déclaration comportant une description sommaire de la situation de crise, une déclaration sous serment

stipulant les motifs raisonnables et probables de croire à l'existence d'une situation de crise. Le droit pénal canadien prévoit des sanctions appropriées pour ceux qui déposent de fausses déclarations sous serment.

Recommandation

Nous recommandons que les paragraphes 4(2), 15(2), 26(2) et 36(2) soient modifiés pour que le ministre responsable de la déclaration de situation de crise soit tenu de déposer à la Chambre des communes une déclaration sous serment exposant les motifs raisonnables et probables de croire qu'il y a bel et bien situation de crise.

4. Les dispositions prévoyant des peines pour ceux qui contreviennent à un décret ou à un règlement pris pendant une situation de crise déclarée sont mal libellées et créent pas mal de confusion. Par exemple, l'alinéa 6(1)j) prévoit que le gouverneur en conseil peut, par décret ou règlement, prendre «toute mesure qu'il estime fondée en l'occurrence:

> ... j) l'imposition, sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire ou par voie de mise en accusation, d'une amende maximale de cinq mille dollars et d'une peine d'emprisonnement maximale de cinq ans... en cas de contravention aux décrets ou règlements pris en application du présent article».

Tout ce paragraphe laisse à désirer sur le plan de la rédaction, mais surtout l'alinéa j), qui peut être interprété comme permettant au gouverneur en conseil de prendre des décrets ou des règlements imposant des amendes ou des peines d'emprisonnement. Nous croyons que les rédacteurs voulaient stipuler seulement que le gouverneur en conseil pouvait prescrire les peines, le soin d'établir la culpabilité ou le châtiment étant laissé aux tribunaux. Les alinéas 17(1)e) et 28(1)l) posent des problèmes semblables. Le libellé du paragraphe 38(2) est plus heureux.

5. Liberté de la presse

Aux articles 6, 17 et 28, le gouverneur en conseil est habilité à contrôler l'utilisation de biens. Voir l'alinéa 6(1)c), le sous-alinéa 17(1)a)(iii) et l'alinéa 28(1)a). Le paragraphe 38(1) est manifestement assez large pour comporter des pouvoirs semblables.

Toutefois, seul le nouvel alinéa 28(2)b) impose une limitation précise à ces pouvoirs et à d'autres semblables dans le but de protéger la liberté de la presse. Comme l'article 28 s'applique uniquement aux «états de crise internationale», la liberté de la presse n'est pas protégée en cas de sinistre, d'état d'urgence ou d'état de guerre.

À notre avis, le pouvoir de contrôler les biens fait peser une lourde menace sur la liberté de la presse. Le terme «biens» est assez large pour inclure les biens de la presse et des médias électroniques. Pour prendre un exemple un peu gros, le gouverneur en conseil pourrait interdire l'accès des biens des médias aux employés et aux propriétaires concernés, voire l'accorder aux seuls employés de l'État.

La censure et les autres violations de la liberté de la presse sont à juste titre déplorées dans notre société. Nous critiquons souvent les gouvernements étrangers qui se livrent à de pareilles pratiques. L'exprérience nous apprend que c'est justement en situation de crise que la liberté de la presse est essentielle.

Les intérêts de l'État peuvent être protégés sans qu'il soit nécessaire de recourir à de telles mesure. Le gouvernement peut demander aux tribunaux de restreindre les activités qui menacent l'intérêt national. Les poursuites au civil et au criminel pour diffamation sont également possibles. De tels recours présentent un avantage supplémentaire en ce qu'ils peuvent être adaptés à la menace perçue. Il n'est ni justifiable ni raisonnable de conférer le pouvoir de bâillonner un organe d'information par suite d'accrocs isolés ou même répétés aux intérêts fondamentaux de l'État.

Recommandation

Nous recommandons que la loi dispose que rien de ce qu'elle contient ne permet au gouverneur en conseil de brimer ou d'abolir la liberté de la presse.

6. Nous croyons que toute loi de mesures d'urgence doit contenir des garanties minimales pour protéger les valeurs fondamentales des Canadiens:

(1) il faudrait que le droit de demander à un tribunal compétent l'habeas corpus soit explicitement garanti;

(2) il faudrait que tant la loi que la *Charte des droits* interdisent au gouvernement fédéral d'invoquer, en situation de crise déclarée, la clause dérogatoire énoncée à l'article 33 de la Charte.

(3) il faudrait modifier la loi fédérale sur l'accès à l'information de manière à exempter de toute politique gouvernementale ou de tout privilège du Cabinet les documents ou renseignements auxquels le Cabinet a eu accès au moment de la déclaration de la situation de crise, dans les deux ans suivant cette déclaration;

(4) toutes les accusations criminelles portées en vertu d'un décret ou d'un règlement pris pendant une situation de crise déclarée devraient faire l'objet d'un procès par jury;

(5) l'indemnisation des personnes touchées par les mesures d'urgence doit être déterminée aux cas par cas. Le pouvoir de priver certains groupes de ce recours pourrait servir à des fins d'opression ou d'intolérance. L'obligation d'indemniser éventuellement les particuliers constitue un frein modeste mais non négligeable au recours arbitraire aux mesures d'urgence.

Canada Post Postage paid
Postes Canada Port payé
Book rate
Tarif des livres
K1A 0S9
OTTAWA

If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnements et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES

At 11:00 a.m.:

From the Ukrainian Canadian Committee:

Alexandra Chyczij, Chairperson, Legal Section, Civil Liberties Commission;

Professor Peter Rosenthal, University of Toronto, Toronto, Ontario.

At 3:30 p.m.:

From The National Association of Japanese Canadians:

Roy Miki, Member of the Strategy Committee;

Ann Sunahara, Legal Advisor.

From The Law Union of Ontario:

Frank Addario, Lawyer.

TÉMOINS

À 11 h 00:

Du Comité ukrainien-canadien:

Alexandra Chyczij, présidente, section juridique de la Commission des libertés civiles;

Professeur Peter Rosenthal, Université de Toronto.

À 15 h 30:

De The National Association of Japanese Canadians:

Roy Miki, membre du Comité de stratégie;

Maître Ann Sunahara, conseiller juridique.

De The Law Union of Ontario:

Maître Frank Addario, avocat.

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 8

Tuesday, March 29, 1988

Chairman: Allan McKinnon

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 8

Le mardi 29 mars 1988

Président: Allan McKinnon

Minutes of Proceedings and Evidence of the Legislative Committee on

BILL C-77

An Act to authorize the taking of special temporary measures to ensure safety and security during national emergencies and to amend other Acts in consequence thereof

Procès-verbaux et témoignages du Comité législatif sur le

PROJET DE LOI C-77

Loi visant à autoriser à titre temporaire des mesures extraordinaires de sécurité en situation de crise nationale et à modifier d'autres lois en conséquence

---

RESPECTING:

Order of Reference

CONCERNANT:

Ordre de renvoi

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

Second Session of the Thirty-third Parliament, 1986-87-88

Deuxième session de la trente-troisième législature, 1986-1987-1988

27801–1

LEGISLATIVE COMMITTEE ON BILL C-77

Chairman: Allan McKinnon

Members

Derek Blackburn
Bud Bradley
Patrick Crofton
Marc Ferland
Douglas Frith
André Harvey
W.R. (Bud) Jardine—(7)

(Quorum 4)

Santosh Sirpaul
Clerk of the Committee

Pursuant to Standing Order 94(4)
On Tuesday, March 29, 1988:
Douglas Frith replaced Len Hopkins.

COMITÉ LÉGISLATIF SUR LE PROJET DE LOI C-77

Président: Allan McKinnon

Membres

Derek Blackburn
Bud Bradley
Patrick Crofton
Marc Ferland
Douglas Frith
André Harvey
W.R. (Bud) Jardine—(7)

(Quorum 4)

Le greffier du Comité
Santosh Sirpaul

Conformément à l'article 94(4) du Règlement
Le mardi 29 mars 1988:
Douglas Frith remplace Len Hopkins.

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from the Canadian Government Publishing Center, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, MARCH 29, 1988
(13)

[*Text*]

The Legislative Committee on Bill C-77, An Act to authorize the taking of special temporary measures to ensure safety and security during national emergencies and to amend other Acts in consequence thereof, met at 11:00 o'clock a.m. this day, in Room 269 West Block, the Chairman, Allan McKinnon, presiding.

Members of the Committee present: Derek Blackburn, Bud Bradley, Patrick Crofton, Marc Ferland and Doug Frith.

Other Member present: Dan Heap.

In attendance: *From the Committees Directorate*: Janice Hilchie, Committee Clerk; *From the Library of Parliament*: Philip Rosen and Helen Morrison, Research Officers.

Witnesses: *From Emergency Preparedness Canada*: Bill Snarr, Executive Director. *From the Department of Justice*: Henry Molot, Senior General Counsel, Advisory and Administrative Law.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference, dated Wednesday, November 18, 1987, concerning Bill C-77, An Act to authorize the taking of special temporary measures to ensure safety and security during national emergencies and to amend other Acts in consequence thereof (*see Minutes of Proceedings and Evidence, Tuesday, December 15, 1987, Issue No. 1*).

The Committee resumed consideration of Clause 2.

Derek Blackburn moved,—That Clause 2 be amended by adding immediately after line 14, on page 2, the following:

"(3) In time of national emergency, the Government of Canada may take measures derogating from its obligations under the International Covenant on Civil and Political Rights to the extent strictly required by the exigencies of the situation, provided that such measures are not inconsistent with its other obligations under international law and do not involve discrimination solely on the ground of race, colour, sex, language, religion or social origin."

After debate thereon, the question being put on the amendment, it was by a show of hands, negatived: Yeas: 1; Nays: 4.

And the question being put on Clause 2, it was carried.

New Clause 3

Bud Bradley moved,—That a New Clause 3 be added immediately after line 14, on page 2, the following:

PROCÈS-VERBAUX

LE MARDI 29 MARS 1988
(13)

[*Traduction*]

Le Comité législatif sur le projet de loi C-77, Loi visant à autoriser à titre temporaire des mesures extraordinaires de sécurité en situation de crise nationale et à modifier d'autres lois en conséquence, se réunit aujourd'hui à 11 heures, dans la pièce 269 de l'Édifice de l'ouest sous la présidence d'Allan McKinnon, (*président*).

Membres du comité présents: Derek Blackburn, Bud Bradley, Patrick Crofton, Marc Ferland et Doug Frith.

Autre député présent: Dan Heap.

Aussi présents: *De la Direction des comités*: Janice Hilchie, greffier de Comité. *De la Bibliothèque du Parlement*: Philip Rosen et Helen Morrison, attachés de recherche.

Témoins: *De Protection civile Canada*: Bill Snarr, directeur exécutif. *Du ministère de la Justice*: Maître Henry Molot, avocat général principal, Section de consultation et de droit administratif.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du mercredi 18 novembre 1987 relatif au projet de loi C-77, Loi visant à autoriser à titre temporaire des mesures extraordinaires de sécurité en situation de crise nationale et à modifier d'autres lois en conséquence (*Voir Procès-verbaux et témoignages du mardi 15 décembre 1987, fascicule n° 1*).

Le Comité reprend l'étude de l'article 2.

Derek Blackburn propose,—Que l'article 2 soit modifié en ajoutant à la suite de la ligne 12, page 2, ce qui suit:

«(3) En situation de crise nationale, le gouvernement fédéral peut prendre, dans la stricte mesure où la situation n'exige, des mesures dérogatoires à ses obligations prévues dans le Pacte international relatif aux droits civils et politique, pourvu qu'elles ne soient pas incompatibles avec ses autres obligations en droit international et ne comportent pas de discrimination fondée uniquement sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion ou l'origine sociale.»

Après débat sur l'amendement, celui-ci est mis aux voix et rejeté par vote à main levée: Pour: 1; Contre: 4.

L'article 2 est mis aux voix et adopté.

Nouvel article 3

Bud Bradley propose,—Qu'un nouvel article 3 soit ajouté à la suite de la ligne 12, page 2 et libellé en ces termes:

"NATIONAL EMERGENCY

3. For the purposes of this Act, a "national emergency" is an urgent and critical situation of a temporary nature that

(a) seriously endangers the lives, health or safety of Canadians and is of such proportions or nature as to exceed the capacity or authority of a province to deal with it, or

(b) seriously threatens the ability of the Government of Canada to preserve the sovereignty, security and territorial integrity of Canada

and that cannot be effectively dealt with under any other law of Canada."

and renumbering the subsequent clauses and the cross-references thereto accordingly.

By unanimous consent, Derek Blackburn moved,—That a New Clause 4 be added immediately after New Clause 3:

"4. Nothing in this Act shall be construed as granting to the Governor in Council the power to make orders or regulations that alter the provisions of this Act."

After debate thereon, the question being put on the New Clause 4, it was, by a show of hands, agreed to: Yeas: 3; Nays: 2.

By unanimous consent, Derek Blackburn moved,—That a New Clause 5 be added immediately after the New Clause 4:

"5. Nothing in this Act shall be construed as granting to the Governor in Council the power to make orders or regulations that overide the rights and freedoms set out in the Charter of Rights and Freedoms."

By unanimous consent, Derek Blackburn withdrew his amendment.

By unanimous consent, Bud Bradley moved,—That Clause 3 be amended by striking out lines 24 to 29, on page 2, and substituting the following therefor:

"plants, or

(c) accident or pollution

and that results or may result in a danger to life or property, social disruption or a breakdown in the flow of essential goods, services or resources, so"

After debate thereon, the question being put on the amendment, it was, by a show of hands, agreed to: Yeas: 5; Nays: 0.

«CRISE NATIONALE

3. Pour l'application de la présente loi, une situation de crise nationale résulte d'un concours de circonstances critiques à caractère d'urgence et de nature temporaire, auquel il n'est pas possible de faire face adéquatement sous le régime des lois du Canada et qui, selon le cas:

a) met gravement en danger la vie, la santé ou la sécurité des Canadiens et échappe à la capacité ou aux pouvoirs d'intervention des provinces;

b) menace gravement la capacité du gouvernement du Canada de garantir la souveraineté, la sécurité et l'intégrité territoriale du pays.»

et effectuer les changements de désignation numérique d'article ainsi que de présentation des renvois, qui en découlent.

Par consentement unanime, Derek Blackburn propose,—Qu'un nouvel article 4 soit ajouté à la suite du nouvel article 3:

«4. La présente loi n'a pas pour effet de donner au gouverneur en conseil le pouvoir de prendre des décrets ou règlements qui modifient ses dispositions.»

Après débat sur le nouvel article 4, celui-ci est mis aux voix et adopté par vote à main levée: Pour: 3; Contre: 2.

Par consentement unanime, Derek Blackburn propose,—Qu'un nouvel article 5 soit ajouté à la suite du nouvel article 4:

«5. La présente loi n'a pas pour effet de donner au gouverneur en conseil le pouvoir de prendre des décrets ou règlements ayant priorité sur les droits et libertés protégés par la Charte des droits et libertés.»

Par consentement unanime, Derek Blackburn retire son amendement.

Par consentement unanime, Bud Bradley propose,—Que l'article 3 soit modifié en substituant aux lignes 18 et 19, page 2, ce qui suit:

«risque de pertes humaines, et matérielles, de bouleversements sociaux ou d'une interruption de l'acheminement des denrées, ressources et services essentiels d'une gravité»

Après débat sur l'amendement, celui-ci est mis aux voix et adopté par vote à main levée: Pour: 5; Contre: 0.

And the question being put on Clause 3, as amended, it was carried.

On motion of Bud Bradley, it was agreed,—That

(a) clauses 4, 10, 11, 15, 21, 22, 26, 32, 36 and 41 of Bill C-77 be amended by deleting the words "the Governor in Council is of the opinion" wherever they appear therein and substituting the words "the Governor in Council believes, on reasonable grounds,"

(b) clauses 6, 17, 28 and 38 of Bill C-77 be amended by deleting the words "as, in the opinion of the Governor in Council, are reasonably necessary" wherever they appear therein and substituting the words "as the Governor in Council believes, on reasonable grounds, are necessary"

(c) clauses 10, 21, 32 and 41 of Bill C-77 be amended by deleting the words "if, in the opinion of the Governor in Council, they continue to be reasonably necessary" wherever they appear therein and substituting the words "if the Governor in Council believes, on reasonable grounds, that they continue to be necessary".

On Clause 4

On motion of Bud Bradley, it was agreed,—That Clause 4 be amended by striking out lines 1 to 3, on page 3, and substituting the following therefor:

"4. (1) When the Governor in Council believes, on reasonable grounds, that a public welfare emergency exists and necessitates the taking"

And the question being put on Clause 4, as amended, it was carried.

Clause 5 carried.

On Clause 6

On motion of Bud Bradley, it was agreed,—That Clause 6 be amended by striking out lines 33 to 35, on page 3, and substituting the following therefor:

"tions with respect to the following matters as the Governor in Council believes, on reasonable grounds, are necessary for dealing with the"

Derek Blackburn moved,—That Clause 6 be amended by adding immediately after line 38, on page 3, the following:

"Where necessary for the protection of the health and safety of individuals;"

L'article 3 ainsi modifié est mis aux voix et adopté.

Sur motion de Bud Bradley, il est convenu que le projet de loi C-77 soit modifié:

a) en substituant à l'expression «s'il estime», l'expression «s'il croit, pour des motifs raisonnables», aux articles 4, 10, 11, 15, 21, 22, 26, 32, 36 et 41.

b)en substituant, à l'expression «qu'il estime fondée en l'occurence», l'expression «qu'il croit, pour des motifs raisonnables, fondée en l'occurence», aux articles 6, 17 et 28;

c) en substituant, à l'expression «toute mesure fondée ou opportune», l'expression «toute mesure qu'il croit, pour des motifs raisonnables, fondée ou opportune», à l'article 38;

d) en substituant, à l'expression «dans quels domaines ils restent fondés en l'occurrence», l'expression «dans quels domaines il croit, pour des motifs raisonnables, qu'ils restent fondés en l'occurrence», aux articles 10, 21 et 32;

e) en substituant, à l'expression «déterminer s'ils demeurent fondés ou opportuns en l'occurrence», l'expresssion «de déterminer s'ils croit, pour des motifs raisonnables qu'ils demeurent fondés ou opportuns en l'occurrence», à l'article 41.

Article 4

Sur motion de Bud Bradley, il est convenu,—Que l'article 4 soit modifié en substituant aux lignes 4 et 5, page 3, ce qui suit:

«proclamation, s'ils croit, pour des motifs raisonnables, qu'il se produit un sinistre justifiant en l'occurrence»

L'article 4 ainsi modifié est mis aux voix et adopté.

L'article 5 est adopté.

Article 6

Sur motion de Bud Bradley, il est conveunu,—Que l'article 6 soit modifié en substituant à la ligne 31, page 3, ce qui suit:

«croit, pour des motifs raisonnables, fondée en l'occurrence:»

Derek Blackburn propose,—Que l'alinéa 6(1)a) soit modifié en ajoutant à la suite du mot «désignée», ce qui suit:

«si cela est nécessaire pour la protection de la santé et la sécurité de personnes physiques;»

After debate thereon, the question being put on the amendment, it was agreed to.

Bud Bradley moved,—That Clause 6 be amended by striking out line 9, on page 4, and substituting the following therefor:

"class, is competent to provide and the provision of compensation in respect of services so rendered;"

After debate thereon, by unanimous consent, Bud Bradley withdrew his amendment.

Bud Bradley moved,—That Clause 6 be amended by striking out line 9, on page 4, and substituting the following therefor:

"class, is competent to provide and the provision of reasonable compensation in respect of services so rendered;"

The question being put on the amendment, it was agreed to.

Bud Bradley moved,—That Clause 6 be amended by striking out lines 23 to 27, on page 4, and substituting the following therefor:

"(j) the imposition

(i) on summary conviction, of a fine not exceeding five hundred dollars or imprisonment not exceeding six months or both that fine and imprisonment, or

(ii) on indictment, of a fine not exceeding five thousand dollars or imprisonment not exceeding five years or both that fine and imprisonment

for contravention of any"

After debate thereon, the question being put on the amendment, it was agreed to.

Bud Bradley moved,—That Clause 6 be amended by striking out lines 37 to 45, on page 4, and substituting the following therefor:

"such order or regulation, may be exercised or performed only with respect to that area.

(3) The power under subsection (1) to make orders and regulations, and any powers, duties or functions conferred or imposed by or pursuant to any such order or regulation,

(a) shall be exercised or performed

(i) in a manner that will not unduly impair the ability of any province to take measures, under an Act of the legislature of the province, for dealing with an emergency in the province, and

Après débat sur l'amendement, celui-ci est mis aux voix et adopté.

Bud Bradley propose,—Que l'article 6 soit modifié en substituant à la ligne 6, page 4, ce qui suit:

«de fournir des services essentiels, ainsi que le versement d'une idemnité pour ces services;»

Après débat sur l'amendement, par consentement unanime, Bud Bradley retire son amendement.

Bud Bradley propose,—Que l'alinéa 6(1)d) soit modifié en retranchant tout ce qui suit le mot «versement» et en y substituant ce qui suit:

«d'une indemnité raisonnable pour ces services;»

L'amendement est mis aux voix et adopté.

Bud Bradley propose,—Que l'article 6 soit modifié en substituant aux lignes 20 à 27, page 4, ce qui suit:

(i) par procédure sommaire, d'une amende maximale de cinq cent dollars et d'un emprisonnement maximal de six mois ou de l'une de ces peines,

(ii) par mise en accusation, d'une amende maximale de cinq mille dollars et d'un emprisonnement maximal de cinq ans ou de l'une de ces peines.»

Après débat sur l'amendement, celui-ci est mis aux voix et adopté.

Bud Bradley propose,—Que l'article 6 soit modifié en substituant aux lignes 32 à 38, page 4, ce qui suit:

«découlent n'ont d'application qu'à l'égard de cette zone.

(3) Les décrets et règlements d'application du paragraphe (1) et les pouvoirs et fonctions qui en découlent:

a) sont appliqués ou exercés:

(i) sans que soit entravée la capacité d'une province de prendre des mesures en vertu d'une de ses lois pour faire face à un sinistre sur son territoire,

(ii) de façon à viser à une concertation aussi poussée que possible avec chaque province

(ii) with a view to achieving, to the extent possible, concerted action with each province with respect to which the power, duty or function is exercised or performed; and

(b) shall not be exercised or performed for the purpose of terminating a strike or lock-out or imposing a settlement in a labour dispute."

After debate thereon, the question being put on the amendment, it was agreed to.

And the question being put on Clause 6, as amended, it was carried.

Clauses 7 and 8 carried.

On Clause 9

Bud Bradley moved,—That Clause 9 be amended by striking out lines 20 to 25, on page 5, and substituting the following therefor:

"such day as is specified in the proclamation."

After debate thereon, the question being put on the amendment, it was agreed to.

And the question being put on Clause 9, as amended, it was carried.

On Clause 10

On motion of Bud Bradley, it was agreed,—That Clause 10 be amended by striking out lines 34 to 36, on page 5, and substituting the following therefor:

"proclamation, if the Governor in Council believes, on reasonable grounds, that the emergency will continue to exist that the direct"

On motion of Bud Bradley, it was agreed,—That Clause 10 be amended by striking out lines 43 to 45, on page 5, and substituting the following therefor:

"under section 6 to determine if the Governor in Council believes, on reasonable grounds, that they continue to be necessary for dealing with"

And the question being put on Clause 10, as amended, it was carried.

On Clause 11

On motion of Bud Bradley, it was agreed,—That Clause 11 be amended by striking out line 18, on page 6, and substituting the following therefor:

"(b) believes, on reasonable grounds, that the direct effects"

And the question being put on Clause 11, as amended, it was carried.

Clauses 12, 13 and 14 carried.

concernée;

b) ne peuvent servir à mettre fin à une grève ou à un lock-out ni à imposer un règlement dans un conflit du travail.»

Après débat sur l'amendement, celui-ci est mis aux voix et adopté.

L'article 6, sous sa forme modifiée, est mis aux voix et adopté.

Les articles 7 et 8 sont adoptés.

Article 9

Bud Bradley propose,—Que l'article 9 soit modifié en substituant aux lignes 18 et 19, page 5, ce qui suit:

«par la proclamation.»

Après débat sur l'amendement, celui-ci est mis aux voix et adopté.

L'article 9 ainsi modifié est mis aux voix et adopté.

Article 10

Sur motion de Bud Bradley, il est convenu,—Que l'article 10 soit modifié en substituant à la ligne 27, page 5, ce qui suit:

«fixée par la proclamation, s'il croit, pour des motifs raisonnables, que le»

Sur motion de Bud Bradley, il est convenu,—Que l'article 10 soit modifié en substituant à la ligne 32, page 5, ce qui suit:

«déterminer dans quels domaines il croit, pour des motifs raisonnables, qu'ils restent»

L'article 10 ainsi modifié est mis aux voix et adopté.

Article 11

Sur motion de Bud Bradley, il est convenu,—Que l'article 11 soit modifié en substituant à la ligne 11, page 6, ce qui suit:

«qu'une zone désignée du Canada, s'il croit, pour des motifs raisonnables,»

L'article 11 ainsi modifié est mis aux voix et adopté.

Les articles 12, 13 et 14 sont adoptés.

On Clause 15

On motion of Bud Bradley, it was agreed,—That Clause 15 be amended by striking out lines 16 to 18, on page 8, and substituting the following therefor:

"15. (1) When the Governor in Council believes, on reasonable grounds, that a public order emergency exists and necessitates the taking"

And the question being put on Clause 15, as amended, it was carried.

On Clause 16

Derek Blackburn moved,—That Clause 16 be amended by striking out lines 4 to 7, on page 9 and substituting the following therefor:

"(2) A declaration of a public order emergency expires at the end of thirty days, unless the declaration is previously revoked or continued in accordance with this Act."

After debate thereon, the question being put on the amendment, it was agreed to.

And the question being put on Clause 16, as amended, it was carried.

On Clause 17

On motion of Bud Bradley, it was agreed,—That Clause 17 be amended by striking out lines 11 to 13, on page 9, and substituting the following therefor:

"with respect to the following matters as the Governor in Council believes, on reasonable grounds, are necessary for dealing with the"

Bud Bradley moved,—That Clause 17 be amended by striking out line 16, on page 9, and substituting the following therefor:

"(i) any public assembly that is directly related to the emergency,"

By unanimous consent, Bud Bradley withdrew his amendment.

On motion of Bud Bradley, it was agreed,—That Clause 17 be amended by striking out line 16, on page 9, and substituting the following therefor:

"(i) any public assembly that may reasonably be expected to lead to a breach of the peace"

Derek Blackburn moved,—That Clause 17 be amended by striking out line 18, on page 9, and substituting the following therefor:

"fied area, where necessary for the protection of the health and safety of individuals or"

After debate thereon, the question being put on the amendment, it was, by a show of hands, negatived: Yeas: 1; Nays: 3.

Article 15

Sur motion de Bud Bradley, il est convenu,—Que l'article 15 soit modifié en substituant aux lignes 16 et 17, page 8, ce qui suit:

«proclamation, s'il croit, pour des motifs raisonnables, qu'il se produit un état d'urgence justifiant en l'oc-»

L'article 15 ainsi modifié est mis aux voix et adopté.

Article 16

Derek Blackburn propose,—Que l'article 16 soit modifié en substituant aux lignes 3 à 6, page 9, ce qui suit:

«(2) La déclaration cesse d'avoir effet après trente ?? jours, sauf abrogation ou prorogation antérieure en conformité avec la présente loi.»

Après débat sur l'amendement, celui-ci est mis aux voix et adopté.

L'article 16 ainsi modifié est mis aux voix et adopté.

Article 17

Sur motion de Bud Bradley, il est convenu,—Que l'article 17 soit modifié en substituant à la ligne 11, page 9, ce qui suit:

«mesure qu'il croit, pour des motifs raisonnables, fondée en l'occurrence:»

Bud Bradley propose,—Que l'article 17 soit modifié en substituant à la ligne 13, page 9, ce qui suit:

«(i) des assemblées publiques qui ont un rapport direct avec l'état d'urgence,»

Par consentement unanime, Bud Bradley retire l'amendement.

Sur motion de Bud Bradley, il est convenu,—Que l'article 17 soit modifié en substituant à la ligne 13, page 9, ce qui suit:

«(i) des assemblées publiques dont il est raisonnable de penser qu'elles auraient pour effet de troubler la paix,»

Derek Blackburn propose,—Que l'article 17 soit modifié en insérant à la suite de la ligne 16, page 9, ce qui suit:

«, si cela est nécessaire pour la protection de la santé et la sécurité de personnes physiques,»

Après débat sur l'amendement, celui-ci est mis aux voix et rejeté par vote à main levée: Pour: 1; Contre: 3.

Bud Bradley moved,—That Clause 17 be amended by striking out lines 29 to 34, on page 9, and substituting the following therefor:

"class, is competent to provide and the provision of compensation in respect of services so rendered; and

(e) the imposition

(i) on summary conviction, of a fine not exceeding five hundred dollars or imprisonment not exceeding six months or both that fine and imprisonment, or

(ii) on indictment, of a fine not exceeding five thousand dollars imprisonment not exceeding five years or both that fine and imprisonment

for contravention of any"

By unanimous consent, Bud Bradley withdrew his amendment.

On motion of Bud Bradley, it was agreed,—That Clause 17 be amended by striking out lines 29 to 34, on page 9, and substituting the following therefor:

"class is competent to provide and the provision of reasonable compensation in respect of services so rendered; and

(e) the imposition

(i) on summary conviction, of a fine not exceeding five hundred dollars or imprisonment not exceeding six months or both that fine and imprisonment, or

(ii) on indictment, of a fine not exceeding five thousand dollars or imprisonment not exceeding five years or both that fine and imprisonment

for contravention of any"

On motion of Bud Bradley, it was agreed,—That Clause 17 be amended by striking out lines 44 to 46, on page 9, and lines 1 to 6, on page 10, and substituting the following therefor:

"regulation, may be exercised or performed only with respect to that area.

(3) The power under subsection (1) to make orders and regulations, and any powers, duties or functions conferred or imposed by or pursuant to any such order or regulation, shall be exercised or performed

(a) in a manner that will not unduly impair the ability of any province to take measures, under an Act of the legislature of the province, for dealing

Bud Bradley propose,—Que l'article 17 soit modifié en substituant aux lignes 25 à 33, page 9, ce qui suit:

«de fournir des services essentiels, ainsi que le versement d'une indemnité pour ces services;

e) en cas de contravention aux décrets ou règlements d'application du présent article, l'imposition, sur déclaration de culpabilité:

(i) par procédure sommaire, d'une amende maximale de cinq cent dollars et d'un emprisonnement maximal de six mois ou de l'une de ces peines,

(ii) par mise en accusation, d'une amende maximale de cinq mille dollars et d'un emprisonnement maximal de cinq ans ou de l'une de ces peines.»

Par consentement unanime, Bud Bradley retire son amendement.

Sur motion de Bud Bradley, il est convenu,—Que l'article 17 soit modifié en retranchant tout ce qui suit le mot «versement» et en y substituant ce qui suit:

«de fournir des services essentiels, ainsi que le versement d'une indemnité raisonnable pour ces services;

e) en cas de contravention aux décrets ou règlements d'application du présent article, l'imposition, sur déclaration de culpabilité:

(i) par procédure sommaire, d'une amende maximale de cinq cent dollars et d'un emprisonnement maximal de six mois ou de l'une de ces peines,

(ii) par mise en accusation, d'une amende maximale de cinq mille dollars et d'un emprisonnement maximal de cinq ans ou de l'une de ces peines.»

Sur motion de Bud Bradley, il est convenu,—Que l'article 17 soit modifié:

a) en substituant, dans la version anglaise seulement, aux lignes 44 à 46, page 9, ce qui suit:

«regulation, may be exercised or performed only with respect to that area.»

b) en substituant aux lignes 41 et 42, page 9, et aux lignes 1 et 2, page 10, ce qui suit:

(3) Les décrets et règlements d'application du paragraphe (1) et les pouvoirs et fonctions qui en découlent sont appliqués ou exercés:

with an emergency in the province; and

(b) with a view to achieving, to the extent possible, concerted action with each province with respect to which the power, duty or function is exercised or performed."

And the question being put on Clause 17, as amended, it was carried.

During the course of the meeting, the witnesses answered questions.

At 12:30 o'clock p.m., the Committee adjourned until 3:30 o'clock p.m. this day.

AFTERNOON SITTING
(14)

The Legislative Committee on Bill C-77, An Act to authorize the taking of special temporary measures to ensure safety and security during national emergencies and to amend other Acts in consequence thereof, met at 3:30 o'clock p.m. this day, in Room 269 West Block, the Chairman, Allan McKinnon, presiding.

Members of the Committee present: Derek Blackburn, Bud Bradley, Patrick Crofton and Marc Ferland.

Other Member present: Dan Heap.

In attendance: *From the Committees Directorate*: Janice Hilchie, Committee Clerk. *From the Library of Parliament*: Helen Morrison, Research Officer.

Witnesses: *From Emergency Preparedness Canada*: Bill Snarr, Executive Director. *From the Department of Justice*: Henry Molot, Senior General Counsel, Advisory and Administrative Law.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference, dated Wednesday, November 18, 1987, concerning Bill C-77, An Act to authorize the taking of special temporary measures to ensure safety and security during national emergencies and to amend other Acts in consequence thereof (*see Minutes of Proceedings and Evidence, Tuesday, December 15, 1987, Issue No. 1*).

On Clause 18

And the question being put on Clause 18, it was carried.

Clause 19 carried.

On Clause 20

On motion of Bud Bradley, it was agreed,—That Clause 20 be amended by striking out lines 32 to 36, on page 10, and substituting the following therefor:

"tion."

And the question being put on Clause 20, as amended, it was carried.

On Clause 21

On motion of Bud Bradley, it was agreed,—That Clause 21 be amended by striking out lines 45 and 46, on

a) sans que soit entravée la capacité d'une province de prendre des mesures en vertu d'une de ses lois pour faire face à un état d'urgence sur son territoire;

b) de façon à viser à une concertation aussi poussée que possible avec chaque province concernée.»

L'article 17 ainsi modifié est mis aux voix et adopté.

Au cours de la réunion, les témoins répondent aux questions.

À 12 h 30, le Comité suspend ses travaux jusqu'à 15 h 30 aujourd'hui.

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI
(14)

Le Comité législatif sur le projet de loi C-77, Loi visant à autoriser à titre temporaire des mesures extraordinaires de sécurité en situation de crise nationale et à modifier d'autres lois en conséquence, se réunit aujourd'hui à 15 h 30, dans la pièce 269 de l'Édifice de l'ouest, sous la présidence d'Allan McKinnon, (*président*).

Membres du Comité présents: Derek Blackburn, Bud Bradley, Pratrick Crofton et Marc Ferland.

Autre député présent: Dan Heap.

Aussi présentes: *De la Direction des comités*: Janice Hilchie, greffier de Comité. *De la Bibliothèque du Parlement*: Helen Morrison, attachée de recherche.

Témoins: *De Protection civile Canada*: M. Bill Snarr, directeur exécutif. *Du ministère de la Justice*: Maître Henry Molot, avocat général principal, Section de consultation et de droit administratif.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du mercredi 18 novembre 1987 relatif au projet de loi C-77, Loi visant à autoriser à titre temporaire des mesures extraordinaires de sécurité en situation de crise nationale et à modifier d'autres lois en conséquence (*Voir Procès-verbaux et témoignages du mardi 15 décembre 1987, fascicule nº 1*).

Article 18

L'article 18 est mis aux voix et adopté.

L'article 19 est adopté.

Article 20

Sur motion de Bud Bradley, il est convenu,—Que l'article 20 soit modifié en substituant aux lignes 24 et 25, page 10, ce qui suit:

«fixée par la proclamation.»

L'article 20 ainsi modifié est mis aux voix et adopté.

Article 21

Sur motion de Bud Bradley, il est convenu,—Que l'article 21 soit modifié en substituant à la ligne 33, page

page 10, and line 1, on page 11, and substituting the following therefor:

"mation, if the Governor in Council believes, on reasonable grounds, that the emergency will continue to exist or that the effects of the"

On motion of Bud Bradley, it was agreed,—That Clause 21 be amended by striking out lines 8 to 10, on page 11, and substituting the following therefor:

"section 17 to determine if the Governor in Council believes, on reasonable grounds, that they continue to be necessary for dealing with the"

And the question being put on Clause 21, as amended, it was carried.

On Clause 22

On motion of Bud Bradley, it was agreed,—That Clause 22 be amended by striking out line 27, on page 11, and substituting the following therefor:

"(b) believes, on reasonable grounds, that the effects of the"

And the question being put on Clause 22, as amended, it was carried.

Clause 23 carried.

Clause 24 carried.

On Clause 25

Bud Bradley moved,—That Clause 25 be amended by striking out lines 32 to 37, on page 13, and substituting the following therefor:

"and that is so serious as to be a national emergency."

After debate thereon, the question being put on Clause 25, as amended, it was carried.

On Clause 26

On motion of Bud Bradley, it was agreed,—That Clause 26 be amended by striking out lines 1 and 2, on page 14, and substituting the following therefor:

"26. (1) When the Governor in Council believes, on reasonable grounds, that an international emergen-"

And the question being put on Clause 26, as amended, it was carried.

On Clause 27

Derek Blackburn moved,—That Clause 27 be amended by striking out lines 22 to 26, on page 14, and substituting the following therefor:

"(2) A declaration of an international emergency expires at the end of sixty days, unless the declaration is previously revoked or continued in accordance with this Act."

10, ce qui suit:

«proclamation, s'il croit, pour des motifs raisonnables, que l'état d'urgence»

Sur motion de Bud Bradley, il est convenu,—Que l'article 21 soit modifié en substituant à la ligne 4, page 11, ce qui suit:

«déterminer dans quel domaine il croit, pour des motifs raisonnables, qu'ils restent»

L'article 21 ainsi modifié est mis aux voix et adopté.

Article 22

Sur motion de Bud Bradley, il est convenu,—Que l'article 22 soit modifié en substituant à la ligne 18, page 11, ce qui suit:

«croit, pour des motifs raisonnables, que les effets de l'état d'urgence ont»

L'article 22 ainsi modifié est mis aux voix et adopté.

L'article 23 est adopté.

L'article 24 est adopté.

Article 25

Bud Bradley propose,—Que l'article 25 soit modifié en substituant aux lignes 25 à 31, page 13, ce qui suit:

«de violence grave et qui est suffisamment grave pour constituer une situation de crise national.»

Après débat sur l'amendement, l'article 25 ainsi modifié est mis aux voix et adopté.

Article 26

Sur motion de Bud Bradley, il est convenu,—Que l'article 26 soit modifié en substituant à la ligne 2, page 14, ce qui suit:

«proclamation, s'il croit, pour des motifs raisonnables, qu'il existe un état»

L'article 26 ainsi modifié est mis aux voix et adopté.

Article 27

Derek Blackburn propose,—Que l'article 27 soit modifié en substituant aux lignes 22 à 25, page 14, ce qui suit:

«(2) La déclaration cesse d'avoir effet après soixante jours, sauf abrogation ou prorogation antérieure en conformité avec la présente loi.»

After debate thereon, the question being put on the amendment, it was agreed to.

And the question being put on Clause 27, as amended, it was carried.

On Clause 28

On motion of Bud Bradley, it was agreed,—That Clause 28 be amended by striking out lines 30 to 32, on page 14, and substituting the following therefor:

"with respect to the following matters as the Governor in Council believes, on reasonable grounds, are necessary for dealing with the"

Bud Bradley moved,—That Clause 28 be amended by striking out lines 39 to 45, on page 14, and lines 1 to 9, on page 15 and substituting the following therefor:

"(c) the authorization and conduct of inquiries in relation to defence contracts or defence supplies as defined in the Defence Production Act or to hoarding, overcharging, blackmarketing or fraudulent operations in respect of scarce commodities, including the conferral of powers under the Inquiries Act on any person authorized to conduct such an inquiry;

(d) the authorization of the entry and search of any dwelling-house, premises, conveyance or place, and the search of any person found therein, for anything that may be evidence relevant to any matter that is the subject of an inquiry referred to in paragraph (c), and the seizure and detention of any such thing;"

After debate thereon, Derek Blackburn moved,—That the amendment be amended by striking out in paragraphe (d) all the words after "authorization" and substituting the following therefor:

", with warrant from a Federal Court, of the entry and search of any dwelling-house, premises, conveyance or place, and the search of any person found therein, for anything that may be evidence relevant to any matter that is the subject of any inquiry referred to in paragraph (c), and the seizure and detention of any such thing;"

After further debate, the question being put on the amendment to the amendment of Derek Blackburn, it was, by a show of hands, negatived: Yeas: 1; Nays: 3.

The question being put on the amendment of Bud Bradley, it was, by a show of hands, agreed to: Yeas: 4; Nays: 0.

Bud Bradley moved,—That Clause 28 be amended by striking out line 14, on page 15, and substituting the following therefor:

"competent to provide and the provision of reasonable compensation in respect of services so rendered;"

Après débat sur l'amendement, celui-ci est mis aux voix et adopté.

L'article 27 ainsi modifié est mis aux voix et adopté.

Article 28

Sur motion de Bud Bradley, il est convenu,—Que l'article 28 soit modifié en substituant à la ligne 30, page 14, ce qui suit:

«toute mesure qu'il croit, pour des motifs raisonnables, fondée en l'occur-»

Bud Bradley propose,—Que l'article 28 soit modifié en substituant aux lignes 39 à 44, page 14, et aux lignes 1 à 10, page 15, ce qui suit:

«c) l'autorisation et la conduite d'enquêtes relatives aux contrats de défense et aux matériels de défense au sens de la définition que donne de ces expressions la *Loi sur la production de défense*, au stockage, à la vente à prix excessif, aux opérations de marché noir et autres opérations frauduleuses à l'égard de denrées rares, y compris l'attribution de pouvoir de la *Loi sur les enquêtes* à une personne autorisées à mener ces enquêtes;

d) l'habilitation à pénétrer et à fouiller les maisons d'habitation, locaux, moyens de transport ou lieux ainsi que la fouille de quiconque s'y trouve à la recherche d'éléments de preuve utiles dans une enquête visée à l'alinéa c), ainsi que la saisie et la rétention de ces éléments;»

Après débat sur l'amendement, Derek Blackburn propose,—Que l'amendement soit modifié en substituant à la ligne 14, page 15, ce qui suit:

«de fournir des services essentiels, ainsi que le versement d'une indemnité pour ces services;»

Après plus ample débat, le sous-amendement proposé par Derek Blackburn est mis aux voix et rejeté par vote à main levée: Pour: 1; Contre: 3.

L'amendement proposé par Bud Bradley est mis aux voix et adopté par vote à main levée: Pour: 4; Contre: 0.

Bud Bradley propose,—Que l'alinéa 28(1)e) soit modifié en retranchant tout ce qui suit le mot «versement» et en y substituant ce qui suit:

«d'une indemnité raisonnable pour ces services;»

The question being put on the amendment, it was agreed to.

Derek Blackburn moved,—That Clause 28 be amended by striking out line 21, on page 15, and substituting the following therefor:

"into Canada by other persons other than bona fide refugees;"

After debate thereon, the question being put on the amendment, it was by a show of hands, negatived: Yeas: 1; Nays: 3.

Derek Blackburn moved,—That Clause 28 be amended by striking out line 25, on page 15, and substituting the following therefor:

"Act, 1976; or bona fide refugees;"

After debate thereon, the question being put on the amendment, it was, by a show of hands, negatived: Yeas: 1; Nays: 3.

On motion of Bud Bradley, it was agreed,—That Clause 28 be amended by striking out lines 40 to 44, on page 15, and substituting the following therefor:

"(l) the imposition

(i) on summary conviction, of a fine not exceeding five hundred dollars or imprisonment not exceeding six months or both that fine and imprisonment, or

(ii) on indictment, of a fine not exceeding five thousand dollars or imprisonment not exceeding five years or both that fine and imprisonment

for contravention of any"

Bud Bradley moved,—That Clause 28 be amended by striking out lines 3 to 7, on page 16, and substituting the following therefor:

"regulation,

(a) shall be exercised or performed

(i) in a manner that will not unduly impair the ability of any province to take measures, under an Act of the legislature of the province, for dealing with an emergency in the province, and

(ii) with a view to achieving, to the extent possible, concerted action with each province with respect to which the power, duty or function is exercised or performed; and

(b) shall not be exercised or performed for the purpose of censoring, suppressing or controlling the

L'amendement est mis aux voix et adopté.

Derek Blackburn propose,—Que l'article 28 soit modifié en insérant à la suite du mot «personnes», à la ligne 21, page 15, ce qui suit:

«, sauf les personnes invoquant de bonne foi la qualité de réfugié,»

Après débat sur l'amendement, celui-ci est mis aux voix et rejeté por vote à main levée: Pour: 1; Contre: 3.

Derek Blackburn propose,—Que l'article 28 soit modifié en insérant à la suite des mots «l'immigration», à la ligne 26, page 15, ce qui suit:

«ou des personnes invoquant de bonne foi la qualité de réfugié;»

Après débat sur l'amendement, celui-ci est mis aux voix et rejeté par vote à main levée comme suit: Pour: 1; Contre: 3.

Sur motion de Bud Bradley, il est convenu,—Que l'article 28 soit modifié en substituant aux lignes 41 à 48, page 15, ce qui suit:

«l) en cas de contravention aux décrets ou règlements d'application du présent article, l'imposition, sur déclaration de culpabilité:

(i) par procédure sommaire, d'une amende maximale de cinq cent dollars et d'un emprisonnement maximal de six mois ou de l'une de ces peines,

(ii) par mise en accusation, d'une amende maximale de cinq mille dollars et d'un emprisonnement maximal de cinq ans ou de l'une de ces peines.»

Bud Bradley propose,—Que l'article 28 soit modifié en substituant aux lignes 1 à 5, page 16, ce qui suit:

«qui en découlent:

a) sont appliqués ou exercés:

(i) sans que soit entravée la capacité d'une province de prendre des mesures en vertu d'une de ses lois pour faire face à une crise sur son territoire,

(ii) de façon à viser à une concertation aussi poussée que possible avec chaque province concernée;

b) ne peuvent servir à censurer, interdire ou contrôler la publication ou la communication de tout renseignement, indépendamment de sa forme ou de ses caractéristiques.»

publication or communication of any information regardless of its form or characteristics."

After debate thereon, the question being put on the amendment, it was agreed to.

And the question being put on Clause 28, as amended, it was carried.

Clauses 29 and 30 carried.

On Clause 31

On motion of Bud Bradley, it was agreed,—That Clause 31 be amended by striking out lines 31 to 33, on page 16, and substituting the following therefor:

"day as is specified in the proclamation."

And the question being put on Clause 31, as amended, it was carried.

On Clause 32

Derek Blackburn moved,—That Clause 32 be amended by striking out lines 39 to 43, on page 16, and substituting the following therefor:

"laration for such period, not exceeding sixty days, as is specified in the proclamation, if the Governor in Council believes on reasonable grounds that the emergency will continue to exist."

After debate thereon, the question being put on the amendment, it was agreed to.

On motion of Bud Bradley, it was agreed,—That Clause 32 be amended by striking out lines 41 and 42, on page 16, and substituting the following therefor:

"the proclamation, if the Governor in Council believes, on reasonable grounds, that the emergency will"

On motion of Bud Bradley, it was agreed,—That Clause 32 be amended by striking out lines 1 to 3, on page 17, and substituting the following therefor:

"under section 28 to determine if the Governor in Council believes, on reasonable grounds, that they continue to be necessary for dealing with"

And the question being put in Clause 32, as amended, it was carried.

Clauses 33 and 34 carried.

On Clause 35

On motion of Bud Bradley, it was agreed,—That Clause 35 be amended by striking out lines 7 to 10, on page 18, and substituting the following therefor:

"Canada or any of its allies that is so serious as to be a national emergency."

And the question being put on Clause 35, as amended, it was carried.

Après débat sur l'amendement, celui-ci est mis aux voix et adopté.

L'article 28 ainsi modifié est mis aux voix et adopté.

Les articles 29 et 30 sont adoptés.

Article 31

Sur motion de Bud Bradley, il est convenu,—Que l'article 31 soit modifié en substituant aux lignes 26 à 28, page 16, ce qui suit:

«fixée par la proclamation.»

L'article 31 ainsi modifié est mis aux voix et adopté.

Article 32

Derek Blackburn propose,—Que l'amendement relatif au paragraphe 32(1) soit modifié en retranchant tout ce qui suit le mot «maximale» et en y substituant ce qui suit:

«de soixante jours fixée par la proclamation, s'il croit, pour des motifs raisonnables, que l'état de crise internationale en cause n'a pas pris fin.»

Après débat sur l'amendement, celui-ci est mis aux voix et adopté.

Sur motion de Bud Bradley, il est convenu,—Que l'article 32 soit modifié en substituant à la ligne 35, page 16, ce qui suit:

«par la proclamation, s'il croit, pour des motifs raisonnables, que l'état de»

Sur motion de Bud Bradley, il est convenu,—Que l'article 32 soit modifié en substituant à la ligne 40, page 16, ce qui suit:

«déterminer dans quels domaines il croit, pour des motifs raisonnables, qu'ils restent»

L'article 32 ainsi modifié est mis aux voix et adopté.

Les articles 33 et 34 sont adoptés.

Article 35

Sur motion de Bud Bradley, il est convenu,—Que l'article 35 soit modifié en substituant aux lignes 7 à 10, page 18, ce qui suit:

«le Canada ou un de ses alliés et qui est suffisamment grave pour constituer une situation de crise nationale.»

L'article 35 ainsi modifié est mis aux voix et adopté.

On Clause 36

On motion of Bud Bradley, it was agreed,—That Clause 36 be amended by striking out lines 11 and 12, on page 18, and substituting the following therefor:

"36. (1) When the Governor in Council believes, on reasonable grounds, that a war emergency exists"

And the question being put on Clause 36, as amended, it was carried.

On Clause 37

Derek Blackburn moved,—That Clause 37 be amended by striking out lines 31 to 35, on page 18, and substituting the following therefor:

"(2) A declaration of a war emergency expires at the end of one hundred and twenty days, unless the declaration is previously revoked or continued in accordance with this Act."

After debate thereon, the question being put on Clause 37, as amended, it was carried.

On Clause 38

On motion of Bud Bradley, it was agreed,—That Clause 38 be amended by striking out lines 2 and 3, on page 19, and substituting the following therefor:

"as the Governor in Council believes, on reasonable grounds, are necessary or advisable for"

On motion of Bud Bradley, it was agreed,—That Clause 38, be amended, by striking out lines 6 to 11, on page 19, and substituting the following therefor:

"regulations providing for the imposition

(a) on summary conviction, of a fine not exceeding five hundred dollars or imprisonment not exceeding six months or both that fine and imprisonment, or

(b) on indictment, of a fine not exceeding five thousand dollars or imprisonment not exceeding five years or both that fine and imprisonment

for contravention of any order or regu-"

On motion of Bud Bradley, it was agreed,—That Clause 38 be amended by adding immediately after line 12, on page 19, the following:

"(3) The power under subsection (1) to make orders and regulations, and any powers, duties or functions conferred or imposed by or pursuant to any such order or regulation, shall be exercised or performed with a view to achieving, to the extent possible, concerted action with each province with respect to which the power, duty or function is exercised or performed."

And the question being put on Clause 38, as amended, it was carried.

Clause 39 carried.

Article 36

Sur motion de Bud Bradley, il est convenu,—Que l'article 36 soit modifié en substituant à la ligne 12, page 18, ce qui suit:

«proclamation, s'il croit, pour des motifs raisonnables, qu'il existe un état»

L'article 36 ainsi modifié est mis aux voix et adopté.

Article 37

Derek Blackburn propose,—Que l'article 37 soit modifié en substituant aux lignes 28 à 31, page 18, ce qui suit:

«(2) La déclaration cesse d'avoir effet après cent vingt jours, sauf abrogation ou prorogation antérieure en conformité avec la présente loi.»

Après débat sur l'amendement, l'article 37 ainsi modifié est mis aux voix et adopté.

Article 38

Sur motion de Bud Bradley, il est convenu,—Que l'article 38 soit modifié en substituant à la ligne 2, page 19, ce qui suit:

«prendre toute mesure qu'il croit, pour des motifs raisonnables, fondée ou opportune»

Sur motion de Bud Bradley, il est convenu,—Que l'article 38 soit modifié en substituant aux lignes 8 à 13, page 19, ce qui suit:

«imposées; ces peines sont:

a) une amende maximale de cinq cent dollars et un emprisonnement de six mois ou l'une de ces peines, dans le cas d'une déclaration de culpabilité par procédure sommaire;

b) une amende maximale de cinq mille dollars et un emprisonnement de cinq ans ou l'une de ces peines, dans le cas d'une déclaration de culpabilité par voie de mise en accusation.»

Sur motion de Bud Bradley, il est convenu,—Que l'article 38 soit modifié en ajoutant à la suite de la ligne 13, page 19, ce qui suit:

«(3) Les décrets et règlements d'application du paragraphe (1) et les pouvoirs et fonctions qui en découlent sont appliqués ou exercés de façon à viser à une concertation aussi poussée que possible avec chaque province concernée.»

L'article 38 ainsi modifié est mis aux voix et adopté.

L'article 39 est adopté.

On Clause 40

On motion of Bud Bradley, it was agreed,—That Clause 40 be amended by striking out lines 19 to 21, on page 19, and substituting the following therefor:

"fied in the proclamation."

And the question being put in Clause 40, as amended, it was carried.

On Clause 41

Derek Blackburn moved,—That Clause 41 be amended by striking out lines 27 to 31, on page 19, and substituting the following therefor:

"such period not exceeding one hundred and twenty days, as is specified in the proclamation, if the Governor in Council believes on reasonable grounds that the emergency will continue to exist."

After debate thereon, the question being put on the amendment, it was agreed to.

On motion of Bud Bradley, it was agreed,—That Clause 41 be amended by striking out lines 36 to 38, on page 19, and substituting the following therefor:

"to determine if the Governor in Council believes, on reasonable grounds, that they continue to be necessary or advisable for dealing with"

And the question being put on Clause 41, as amended, it was carried.

Clauses 42, 43 and 44 carried.

On motion of Bud Bradley, it was agreed,—That pursuant to the resolution of the Committee of March 29, 1988, the Clerk of the Committee be authorized to indicate in the Minutes of Proceedings that the Clauses listed in the resolution were carried as amended.

On motion of Derek Blackburn, it was agreed,—That reasonable travelling and living expenses be paid to Frank Addario of the Law Union of Ontario, who appeared before the Legislative Committee on Tuesday, March 15, 1988 with respect to Bill C-77, the Emergencies Act, in accordance with the policies laid down by the Board of Internal Economy.

On motion of Derek Blackburn, it was agreed,—That reasonable travelling and living expenses be paid to Professor Peter Rosenthal, University of Toronto, Toronto, Ontario, who appeared before the Legislative Committee on Tuesday, March 15, 1988 with respect to Bill C-77, the Emergencies Act, in accordance with the policies laid down by the Board of Internal Economy.

During the course of the meeting the witnesses answered questions.

Article 40

Sur motion de Bud Bradley, il est convenu,—Que l'article 40 soit modifié en substituant aux lignes 20 et 21, page 19, ce qui suit:

«proclamation.»

L'article 40 ainsi modifié est mis aux voix et adopté.

Article 41

Derek Blackburn propose,—Que l'article 41 soit modifié en substituant à la ligne 28, page 19, ce qui suit:

«par la proclamation, s'il croit, pour des motifs raisonnables, que l'état de»

Après débat sur l'amendement, celui-ci est mis aux voix et adopté.

Sur motion de Bud Bradley, il est convenu,—Que l'article 41 soit modifié en substituant à la ligne 33, page 19, ce qui suit:

«déterminer s'il croit, pour des motifs raisonnables qu'ils demeurent fondée ou oppor-»

L'article 41 ainsi modifié est mis aux voix et adopté.

Les articles 42, 43 et 44 sont adoptés.

Sur motion de Bud Bradley, il est convenu,—Que, conformément à la résolution adoptée par le Comité le 29 mars 1988, le greffier du Comité soit autorisé à indiquer dans le Procès-verbal que les articles énumérés dans la résolution sont adoptés dans leur version modifiée.

Sur motion de Derek Blackburn, il est convenu,—Que M. Frank Addario, de la *Law Union of Ontario*, lequel a comparu devant le Comité législatif, le mardi 15 mars 1988, au sujet du projet de loi C-77, Loi sur les mesures d'urgence, soit remboursé de ses frais de déplacement et de séjour jugés raisonnables, conformément aux politiques établies par le Bureau de régie interne.

Sur motion de Derek Blackburn, il est convenu,—Que le professeur Peter Rosenthal, de l'Université de Toronto, Toronto, (Ontario), lequel a comparu devant le Comité législatif, le mardi 15 mars 1988, au sujet du projet de loi C-77, Loi sur les mesures d'urgence, soit remboursé de ses frais de déplacement et de séjour jugés raisonnables, conformément aux politiques établies par le Bureau de régie interne.

Au cours de la réunion, les témoins répondent aux questions.

At 5:03 o'clock p.m. the Committee adjourned until 11:00 o'clock a.m., Tuesday April 12, 1988.

Santosh Sirpaul
Clerk of the Committee

À 17 h 03, le Comité suspend ses travaux jusqu'au mardi 12 avril 1988, à 11 heures.

Le greffier du Comité
Santosh Sirpaul

EVIDENCE

[*Recorded by Electronic Apparatus*]

[*Texte*]

Tuesday, March 29, 1988

• 1103

The Chairman: I call the meeting to order.

Today we resume consideration of Bill C-77, An Act to authorize the taking of special temporary measures to ensure safety and security during national emergencies and to amend other Acts in consequence thereof. We will resume consideration of clause 2.

On clause 2—*Binding on Her Majesty*

Today I would like to welcome Mr. Snarr, Executive Director of Emergency Preparedness Canada, and Mr. Henry Molot from the Department of Justice. These two gentlemen are here to be of help to us; they are not really witnesses today. But if we need legal advice, the two of them will no doubt consult and give us the soundest advice they can between the two of them.

I believe at this point it is up to me to ask: Shall clause 2 carry? I am doubtful if it will. I would like to move along fairly cautiously into this business so we can set a pattern to make sure we do not miss amendments. I do not intend to try to get everything done before noon.

Mr. Blackburn (Brant): Mr. Chairman, I have an amendment to clause 2. I move that clause 2 be amended by adding immediately after line 14 on page 2 the following:

> (4) In time of national emergency, the Government of Canada may take measures derogating from its obligations under the International Covenant on Civil and Political Rights to the extent strictly required by the exigencies of the situation, provided that such measures are not inconsistent with its other obligations under international law and do not involve discrimination solely on the ground of race, colour, sex, language, religion or social origin.

Mr. Chairman, this writes into the body of the bill the International Covenant. In other words, we are putting these words into the text of Bill C-77, so that the government in applying the act would be bound by that covenant. But it could derogate, as the amendment lays out—"take measures derogating from its obligations under" that covenant "to the extent strictly required by the exigencies of the situation". Not to use the International Covenant is circumscribed or restricted by the exigencies of the situation. The Japanese were very concerned that there was very little in the bill preventing any government from applying the heavy hand of the law, for example, on a whole group of people and discriminating against them solely on the grounds of race, colour, sex, language, religion or social origin.

TÉMOIGNAGES

[*Enregistrement électronique*]

[*Traduction*]

Le mardi 29 mars 1988

Le président: La séance est ouverte.

Nous reprenons l'examen du projet de loi C-77, Loi visant à autoriser à titre temporaire des mesures extraordinaires de sécurité en situation de crise nationale et à modifier d'autres lois en conséquence. Nous reprenons l'examen de l'article 2.

Article 2—*Obligation de Sa Majesté*

Je souhaite la bienvenue à M. Snarr, directeur exécutif de Protection civile Canada et à M. Henry Molot du ministère de la Justice. Ils sont tous deux ici pour nous aider car ils ne comparaissent pas vraiment à titre de témoins. Si nous avons besoin de conseils juridiques et ils pourront ensemble nous donner un avis éclairé.

Il faut que je mette aux voix l'article 2. Je doute qu'il soit adopté. Je souhaite procéder avec prudence afin de n'oublier aucun des amendements. Mon intention n'est pas que tout soit fini avant midi.

M. Blackburn (Brant): Monsieur le président, j'ai un amendement à proposer à l'article 2. Je propose que l'article 2 soit modifié en ajoutant à la suite de la ligne 12, page 2, ce qui suit:

> (4) En situation de crise nationale, le gouvernement fédéral peut prendre, dans la stricte mesure où la situation l'exige, des mesures dérogatoires à ses obligations prévues dans la Charte canadienne des droits et libertés, la Déclaration canadienne des droits et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, pourvu qu'elles ne soient pas incompatibles avec ses autres obligations en droit international et ne comportent pas de discrimination fondée uniquement sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion ou l'origine sociale.

Monsieur le président, il s'agit ici d'inclure le Pacte international dans le projet de loi. En d'autres termes, cette expression sera inscrite dans le texte du projet de loi C-77 pour que le gouvernement, dans son application de la loi, soit lié par le pacte. Toutefois, le gouvernement pourrait prendre des mesures dérogatoires, comme le précise l'amendement—«des mesures dérogatoires à ses obligations prévues» dans le pacte «dans la stricte mesure où la situation l'exige». Les dérogations au Pacte international seraient restreintes par les exigences de la situation. Les Japonais s'inquiétaient vivement de constater qu'il y a très peu de dispositions dans le projet de loi qui interdisent au gouvernement d'appliquer le plus strictement la loi à tout un groupe de personnes, ce qui correspondrait à une mesure discriminatoire à leur

[*Texte*]

• 1105

Mr. Crofton: An observation, Mr. Chairman. My understanding of the word "derogate" means to vary or stray from. It is one thing to suggest there may be a circumstance to do it, but then it follows on in the way it is written:

> . . . provided that such measures are not inconsistent with its. . . obligations under international law. . .

In one breath we are saying there may be circumstances when we will vary, but we can never vary if it is at variance with our obligations under international law. Either we are going to vary or we are not going vary, but you are almost saying the same thing in one sentence. If it were challenged because the government did take some action, I think it would be a very confusing situation if this was written in the law. I do not know what our legal minds think, but there seems to me to be a bit of an inconsistency in the way it is written.

Mr. Blackburn (Brant): Just very briefly, Mr. Chairman, the Government of Canada is already a signatory to the International Covenant. All we are doing is putting that section of the International Covenant into the text of this bill.

Mr. Bud Bradley (Parliamentary Secretary to Minister of National Defence): I am confused about whether or not it is a necessity, and I wonder if we could get a comment from Mr. Snarr.

The Chairman: Gentlemen, you come from two different departments. Is this considered to be a bill sponsored by the Department of National Defence or by the Department of Justice? Who should I look to for the first answer?

Mr. Bill Snarr (Executive Director, Emergency Preparedness Canada): The bill is sponsored by Emergency Preparedness Canada, which at the present time as you know is a component of the Department of National Defence but is in the process of being established as a separate agency. I have Mr. Molot with me from the Department of Justice, acting as legal counsel for us in relation to this bill.

Perhaps I might give a brief initial reaction to this proposed amendment, and ask Mr. Molot to speak to the legal implications. It is my understanding that while we are a signatory to the International Convenant, through that process we are not legally subject to the covenant. By suggesting the government may derogate from its obligations would imply we were subject to it in the first place. I do not think that is true.

Secondly, there is an internal inconsistency in this amendment as proposed, since the International Covenant itself includes clauses that say certain parts of the covenant may not be departed from in any circumstance, whether the exigencies of the situation require it or not.

[*Traduction*]

égard, mesure fondée uniquement sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion ou l'origine sociale.

M. Crofton: Monsieur le président, j'ai une remarque à faire. Pour moi, le mot «dérogatoire» signifie «qui ne ce conforme pas à». D'une part, on dit que certaines conditions pourraient l'exiger mais on ajoute par ailleurs:

> . . . pourvu qu'elles ne soient pas incompatibles avec ses autres obligations en droit international. . .

D'une part, on dit que certaines conditions permettraient des dérogations mais, d'autre part, on dit qu'il faut toujours qu'il y ait compatibilité avec nos obligations en droit international. C'est l'un ou c'est l'autre. Mais vous dites à peu près la même chose dans la même phrase. S'il y avait contestation par suite d'une mesure prise par le gouvernement, je pense que le libellé prêterait à confusion. Je ne sais pas ce qu'en pensent nos conseillers juridiques mais il me semble qu'il y a contradiction ici.

M. Blackburn (Brant): Le gouvernement du Canada adhère déjà au Pacte international. Il s'agit ici d'inclure le Pacte international dans le projet de loi.

M. Bud Bradley (secrétaire parlementaire du ministre de la Défense nationale): Je me demande si c'est vraiment nécessaire. M. Snarr pourrait-il nous dire ce qu'il en pense.

Le président: Messieurs, vous êtes de deux ministères différents. Ce projet de loi est parrainé par le ministère de la Défense nationale, n'est-ce pas? Ou est-ce le ministère de la Justice? À qui dois-je demander de répondre en premier?

M. Bill Snarr (directeur exécutif, Protection civile Canada): Le projet de loi est parrainé par Protection civile Canada, qui pour l'instant fait partie du ministère de la Défense nationale mais dont on est sur le point de faire un organisme autonome. M. Molot, du ministère de la Justice, m'accompagne et il a été notre conseiller juridique pour les questions qui se rapportent au projet de loi.

Je vais vous dire ce que j'en pense de prime abord et demander ensuite à M. Molot de vous parler des conséquences juridiques. Le Canada est un des pays signataires du Pacte international, mais cela ne signifie pas que nous sommes liés en droit par les clauses du Pacte. En disant que le gouvernement peut y déroger, cela serait reconnaître que nous y sommes liés. Je ne pense pas que ce soit le cas.

Deuxièmement, il y a une contradiction interne dans l'amendement proposé, puisque le Pacte international lui-même contient des clauses qui précisent qu'on ne pourra en aucun cas déroger à certaines de ses dispositions, quelles que soient les exigences de la situation. De la

[*Text*]

In a sense, as worded, this would permit variations the covenant itself does not permit.

• 1110

Finally, and I am sure Mr. Molot will confirm, the view of the Department of Justice, the legal advisers to the government, is that the matters expressed in the covenant are fully covered by the Canadian Charter of Rights and Freedoms, which is part of our Constitution.

Mr. Henry Molot (Senior General Counsel, Advisory and Administrative Law, Department of Justice): Mr. Chairman, one of the assumptions on which this clause is based is probably not accurate in Canadian constitutional law. The assumption here is that a treaty or a convention Canada enters into is, by virtue of just entering into the treaty, the law of Canada. There is a two-step process required under our Constitution. Having entered into the treaty, the Canadian government then has to make sure that in domestic Canadian law the treaty is implemented. The second step has been followed in the case of the International Covenant by way of the Charter of Rights and Freedoms and succeeding legislation that has tried to implement the Charter of Rights and Freedoms in federal law.

The position the department takes is the covenant has been implemented through the Charter, and therefore there is not the problem that seems to be assumed here, that rights and freedoms are somehow not taken care of under Canadian law. They are through the Canadian Bill of Rights as well, of course. To that extent, the assumption on which this is based is probably not correct.

Mr. Blackburn (Brant): Mr. Chairman, I could accept that, and I would accept it on its face value, except for the fact that in this bill, although there are safeguards under the Charter, you know as well as I do that there is also a notwithstanding clause and that the notwithstanding clause could withdraw the Charter of Rights and Freedoms.

Mr. Molot: It has to be done through an act of Parliament, and there is nothing in this bill which notwithstands the Charter, therefore the Charter is not notwithstood.

Mr. Blackburn (Brant): This is an area we will come to a little later on, but I am putting a question at this point. Does that mean then that there is nothing in this bill that would come under the notwithstanding clause?

Mr. Molot: Nothing. This is the position we have always taken with respect to this bill; the Charter applies to everything in it.

Mr. Blackburn (Brant): It is inviolate in the application of this bill.

Mr. Molot: Yes.

Amendment negatived.

[*Translation*]

façon dont il est libellé, cet amendement permettrait de passer outre aux dispositions du Pacte international alors que ce dernier précisément ne le permet pas.

En terminant, et je suis sûr que M. Molot le confirmera, les conseillers juridiques du gouvernement au ministère de la Justice estiment que les éléments que contient le Pacte doivent être entièrement repris dans la Charte canadienne des droits et libertés, qui fait partie de notre Constitution.

M. Henry Molot (avocat général principal, Section de consultation et de droit administratif, ministère de la Justice): Monsieur le président, cet article est fondé, entre autres, sur une hypothèse qui n'est sans doute pas conforme au droit constitutionnel canadien. En effet, on semble présumer ici qu'un traité ou une convention auquel le Canada adhère devient par le fait même une loi du Canada. Notre Constitution prévoit à cet égard une procédure en deux étapes. Le gouvernement canadien, une fois qu'il a signé un traité, doit s'assurer que le traité est respecté dans les lois nationales. Cette deuxième étape a été franchie dans le cas du Pacte international grâce à l'adoption de la Charte des droits et libertés et aux lois qui ont été votées par la suite pour son application dans la législation fédérale.

Ainsi, le ministère estime que le Pacte a été appliqué grâce à la Charte et, par conséquent, le problème que l'on semble voir ici n'existerait pas, les droits et libertés étant protégés en vertu de la loi canadienne. Ces droits sont protégés également en vertu de la Déclaration canadienne des droits. Cela signifie que l'hypothèse sur laquelle on a fondé cet amendement n'est pas juste.

M. Blackburn (Brant): Monsieur le président, je pourrais accepter cette réponse, telle quelle, mais dans le projet de loi, même si on trouve des garanties en vertu de la Charte, il y a aussi un article dérogatoire qui pourrait neutraliser la Charte des droits et libertés.

M. Molot: Cela exige une loi du Parlement et rien dans ce projet de loi ne peut neutraliser la Charte, si bien qu'on n'y passe pas outre.

M. Blackburn (Brant): Nous verrons cela un peu plus tard mais il y a une chose que je veux savoir maintenant. Voulez-vous dire que rien dans ce projet de loi ne peut neutraliser la Charte?

M. Molot: Rien du tout. Nous n'avons pas cessé d'adopter la même position en ce qui concerne ce projet de loi: la Charte s'applique à tout ce qu'il contient.

M. Blackburn (Brant): L'application des dispositions de ce projet de loi ne peut absolument pas porter atteinte à la Charte alors n'est-ce pas?

M. Molot: C'est cela.

L'amendement est rejeté.

[*Texte*]

The Chairman: Do you gentlemen have copies of this bit of amending we are doing today?

Mr. Bradley: Unfortunately, Mr. Chairman.

I think I know what you are getting at, Mr. Chairman. I was wondering if we might have an agreement that instead of reading each amendment by the proposer, we introduce the amendment as printed on page such and such, or do you wish us to read into the record every amendment?

The Chairman: Let us go through it just for one amendment. Maybe the next one we will do that. Are you offering this as an amendment?

Mr. Frith: Mr. Chairman, just for clarification, when we get to the next one, where we have two proposed amendments—one by Mr. Blackburn, and I assume the other ones are the government's proposed amendments—how are we going to deal with it?

• 1115

Mr. Crofton: If I may just ask a question of clarification, we talked about the preamble earlier and about having it relocated in the main body of the text. Where is it going to go?

The Chairman: I think right at the end we will get back to clause 1 and the preamble and discuss that then.

Mr. Crofton: Okay. Clause 2 is application. I was wondering whether part of it was going to appear in there.

Mr. Blackburn (Brant): Mr. Chairman, I have to ask the indulgence of the committee. We have several amendments to clause 2 but they have not been translated into French. Could we stand these amendments? There are two amendments.

M. Ferland: J'ai en ma possession un certain nombre d'amendements à l'article 2, amendements qui ont été proposés par M. Blackburn. Je les ai en français et en anglais. Je ne sais pas combien il y en a en plus. J'en ai au moins deux. Est-ce que vous en avez plus de deux?

Mr. Blackburn (Brant): No, just the two.

The Chairman: Is that the one that starts off "That a new clause 4 be created"?

Mr. Blackburn (Brant): That is correct. The amendment is that a new clause 4 be created by adding, immediately after line 14 on page 2, the following—

The Chairman: If you are going to have a new clause 4, then we could go on with a motion to carry clause 2, it seems to me.

Mr. Bradley: I would assume if you are having a new clause 4, the anticipated amendment to clause 2 would fail and clause 2 would carry as is. Then there is a new clause 3 on page 3.

Mr. Blackburn (Brant): So I will then wait.

[*Traduction*]

Le président: Est-ce que vous avez une copie des amendements que nous étudions aujourd'hui, messieurs?

M. Bradley: Malheureusement non, Monsieur le président.

Monsieur le président, je pense que je sais de quoi vous parlez. Si nous pouvions nous entendre pour ne pas lire chaque amendement, et si nous convenions plutôt de nous reporter à un amendement tel qu'il figure à une page quelconque de la liasse, ce serait plus simple. Est-ce que vous voulez que je lise cet amendement en particulier?

Le président: Celui-ci, oui. Pour le prochain, nous retiendrons votre proposition. Est-ce que vous proposez un amendement?

M. Frith: Monsieur le président, je voudrais une précision. À l'article suivant, je constate qu'il y a deux amendements proposés, un par M. Blackburn, et l'autre, je suppose, par le gouvernement. Comment allons-nous procéder?

M. Crofton: Je voudrais une précision. Nous avons parlé du préambule tout à l'heure et de la possibilité de l'incorporer au texte de loi. Où le mettrait-on?

Le président: À la toute fin, nous reviendrons à l'article 1 et au préambule et nous en parlerons.

M. Crofton: Très bien. L'article 2 porte sur le champ d'application. Je me demandais si le préambule y serait inclus.

M. Blackburn (Brant): Monsieur le président, je prie mes collègues d'être patients. Nous proposons plusieurs amendements à l'article 2, mais ils n'ont pas encore été traduits en français. Pourrions-nous réserver ces amendements? Il y en a deux.

Mr. Ferland: I have in front of me several amendments to clause 2, as moved by Mr. Blackburn. I have got them in both French and English. I do not know if Mr. Blackburn has more but I have at least two. Do you have more than two?

M. Blackburn (Brant): Non je n'en ai que deux.

Le président: S'agit-il de l'amendement qui commence par «Qu'un nouvel article 4 soit créé»?

M. Blackburn (Brant): C'est cela. L'amendement porte qu'un nouvel article 4 soit créé en ajoutant, immédiatement après la ligne 12, page 2, ce qui suit. . .

Le président: Si c'est un nouvel article 4 que vous proposez, nous pourrions alors adopter l'article 2, à mon avis.

M. Bradley: Je présume que si vous proposez un nouvel article 4, il ne s'agit plus d'un amendement à l'article 2 et nous pourrions adopter ce dernier tel quel, n'est-ce pas? Il y aurait un nouvel article 3, page 3.

M. Blackburn (Brant): J'attendrai alors.

[*Text*]

Clause 2 agreed to.

The Chairman: We now have an amendment here regarding a new clause 3. This is an amendment I presume Mr. Bradley is going to offer.

Mr. Bradley: Yes, Mr. Chairman. I move an amendment for a new clause 3. I move that Bill C-77 be amended by adding immediately after line 14 on page 2 the following—

• 1120

The Chairman: Let us dispense with the reading.

[*See Minutes of Proceedings*]

Mr. Bradley: It is the intent that this be brought in to clarify the definition of national emergency, and, I think, to resolve and answer some of the concerns we have.

Mr. Blackburn (Brant): My party welcomes the new definition of "national emergency". It makes much more sense, and it is in the interests of balance between authority and civil rights. The balance is there.

I have, however, one concern. I notice that in the body of the text farther on the CSIS definition of an emergency is still in or is still to be used. It has not been deleted, to the best of my knowledge. I was wondering if Mr. Snarr could somehow take us through a hypothetical situation where you are applying both this definition of national emergency and the CSIS one.

My understanding—I may be wrong, and this is why I want the clarification—is that the Attorney General may say that he has to operate under the terms of the CSIS Act, that he has reached the point now where he can no longer apply the CSIS Act, that the emergency is out of control, and therefore that we must use this definition here of "national emergency". Is that the progression, or is that the possible progression?

Mr. Snarr: I might respond to the question by describing in general terms the approach that has been taken in the structure of the bill. The bill as a whole applies only to national emergencies, and this definition is intended to be a global definition that applies to all national emergencies.

In order to provide a graduated approach, we have identified four separate and different types of emergencies that conceivably could become national emergencies. In order to classify these four types, we have had subdefinitions for each of them; but in every case we say that the type must be so serious as to be a national emergency in order to invoke the act.

Part I, for example, deals with public welfare emergencies, and that has been defined. Part II deals with public order emergencies, and those have been defined. It is in the process of defining what we mean by a public order emergency that we have made use of the definition of a threat to the security of Canada, which is already provided by another act of Parliament.

[*Translation*]

L'article 2 est adopté.

Le président: Nous avons maintenant un amendement concernant un nouvel article 3. Je suppose que c'est l'amendement que M. Bradley voulait proposer.

M. Bradley: C'est cela, monsieur le président. Je propose un amendement créant un nouvel article 3. Je propose que le projet de loi C-77 soit modifié par insertion, après la ligne 12, page 2, de ce qui suit. . .

Le président: Dispensons-nous de la lecture.

[*Voir Procès-verbal*]

M. Bradley: Cet amendement cherche à clarifier la définition d'une crise nationale ainsi qu'à répondre à certaines de nos préoccupations.

M. Blackburn (Brant): Mon parti est tout à fait favorable à la nouvelle définition d'une «crise nationale». Elle est beaucoup plus juste et tient compte de l'équilibre à maintenir entre l'autorité et le droit des citoyens.

J'ai quand même une préoccupation. J'ai remarqué que, plus loin dans le texte, on conserve encore la définition d'une crise selon le SCRS, ce qui veut dire qu'on l'invoquera encore. Cette définition n'a donc pas été supprimée. Je me demande si M. Snarr peut nous citer un cas hypothétique où l'on utiliserait à la fois la nouvelle définition et celle du SCRS.

Corrigez-moi si je suis dans l'erreur, mais je crois comprendre que, d'après le solliciteur général, il faudra peut-être recourir à la définition du SCRS pour administrer la loi lorsque la situation devient incontrôlable, et que c'est pour cette raison que nous devons utiliser cette définition d'une «crise nationale». Est-ce bien ainsi que les choses peuvent se passer?

M. Snarr: Je répondrai à la question en parlant de l'approche que nous avons adoptée pour la rédaction du projet de loi. Dans l'ensemble, ce projet de loi ne porte que sur des situations de crise nationale, et la définition a donc été conçue de telle sorte à couvrir toutes les crises nationales.

Par ailleurs, pour qu'on procède de façon progressive, nous avons indiqué des types différents et distincts de crises qui pourraient évoluer pour prendre une envergure nationale. Pour classer ces quatre types, nous avons donc eu recours à des sous-définitions; toutefois, dans chacun des cas, la crise doit être suffisamment sérieuse pour qu'on invoque la loi et qu'on parle de crise nationale.

Ainsi, la partie I porte sur les situations d'urgence dans le cas où le bien-être de la collectivité est menacé, et nous disposons d'une définition à cette fin. La partie II porte sur les crises liées à l'ordre public, et nous nous sommes dotés d'une définition pertinente. C'est lors de cette étude des crises liées à l'ordre public que nous avons conçu une définition qui recouvrait la menace à la sécurité du Canada, laquelle figure déjà dans une autre loi.

[*Texte*]

As an aside, I might point out that the definition of a national emergency refers to the security of Canada. In a sense, we have used the definition in the CSIS Act to elaborate on that notion of what constitutes a threat to the security of Canada. We might deal with that aspect when we get to clause 14.

The Chairman: That is when the CSIS—

Mr. Snarr: Yes.

Mr. Blackburn (Brant): It says:

and that cannot be effectively dealt with under any other law of Canada.

Does that mean the government, when contemplating proclaiming an emergency, would have to make absolutely clear that the Criminal Code, for example, could not handle the situation; in other words, if we had a riot or a series of riots in a city and it was not felt that, by "reading the Riot Act" and imposing or using the Criminal Code, the regular law enforcement agencies could cope with that situation?

Mr. Snarr: That is exactly right.

• 1125

New clause 3 agreed to.

The Chairman: The next amendment I have in front of me is by Mr. Blackburn.

Mr. Blackburn (Brant): I move that a new clause 4 be added immediately after new clause 3 to read as follows:

4. Nothing in this act shall be construed as granting to the Governor in Council the power to make orders or regulations that alter the provisions of this act.

We consider this to be an extremely important matter. As far as I can tell, there is nothing in this bill that would prevent the government, during an emergency, from using even secret Orders in Council to alter the act, and it would be several days before Parliament would know about it and it would be a long time before Parliament knew about it. It would be several days before the review committee knew about it. They of course would be held to secrecy and therefore could not inform their own colleagues in their own party or other parties in the House of Commons.

We as parliamentarians in the legislative branch in this bill are giving up certain powers to the executive branch. One power we do not want to give to them is the arbitrary right to use secret Orders in Council to change a bill after it is passed by Parliament under emergency measures.

I am not suggesting that the present government would do that. I am not suggesting that my party or the Liberal

[*Traduction*]

Entre parenthèses, je préciserai que la définition d'une crise nationale porte en soi sur la sécurité du Canada. Dans un sens, nous avons donc dû recourir à la définition figurant dans la Loi sur le SCRS pour préciser ce que nous entendions par une telle menace. Nous y reviendrons peut-être lorsque nous arriverons à l'article 14.

Le président: C'est lorsque le SCRS. . .

M. Snarr: Oui.

M. Blackburn (Brant): Il est dit:

et lorsqu'une autre loi du Canada ne peut convenir à la situation.

Est-ce que cela signifie que, lorsque le gouvernement envisage de déclarer l'état de crise, il faudra établir clairement que le Code pénal ne peut suffire pour faire face à la situation. Autrement dit, s'il se produisait une émeute ou des séries d'émeutes dans une ville, et si on pensait qu'en utilisant les dispositions du Code criminel, les organismes habituellement chargés de faire régner l'ordre, ne pourraient pas faire face à la situation?

M. Snarr: C'est tout à fait cela.

Le nouvel article 3 est adopté.

Le président: Le prochain amendement est de M. Blackburn.

M. Blackburn (Brant): Je propose qu'un nouvel article 4 soit ajouté à la suite du nouvel article 3 et se lise comme suit:

4. La présente loi n'a pas pour effet de donner au gouverneur en conseil le pouvoir de prendre des décrets ou règlements qui modifient les dispositions de la présente loi.

Il s'agit à nos yeux d'une question extrêmement importante. À ma connaissance, rien dans l'actuel projet de loi n'empêcherait que le gouvernement, en temps de crise, n'aille jusqu'à promulguer des décrets secrets pour modifier la loi, et il s'écoulerait bon nombre de jours ou même beaucoup de temps avant que le Parlement n'en soit avisé. Cela veut aussi dire qu'il faudrait beaucoup de temps avant que la commission de réexamen ne soit elle aussi au courant. Les membres de cette commission seraient d'ailleurs tenus au secret et ne pourraient donc pas informer les autres députés de la Chambre des communes.

En vertu de ce projet de loi, nous nous trouvons à perdre certains de nos pouvoirs en tant que parlementaires travaillant dans le domaine législatif au profit du pouvoir exécutif. Or s'il y a un pouvoir que nous ne voulons pas céder, c'est le droit arbitraire de recourir à des décrets secrets pour amender une loi après qu'elle ait été adoptée par le Parlement dans une situation de crise.

Cela ne veut pas dire que le gouvernement actuel, mon parti ou encore le Parti libéral se comporteraient ainsi; ce

[*Text*]

Party would do it. But we do not know 20 or 30 years down the road what kind of government we are going to have in Ottawa. It is very possible in our opinion that a government, under an emergency situation, could use secret Orders in Council to change this act.

This clause 4 prevents that. They can change the act if they come back to the House, or if they introduce an amendment to the act and it goes through the normal legislation process. They cannot use Orders in Council to change the act during an emergency. I put this to my colleagues as a very important consideration.

Mr. Bradley: With all due respect, I do not read that in the act. We could ask for a clarification from our experts, but I do not see that as being a problem at all.

Mr. Snarr: Our advice from the law office of the Crown is that this is completely unnecessary. There is no way the government, by Order in Council, can amend a statute. If it were possible, they could by Order in Council remove this very clause. You have a circularity.

Mr. Molot: I happened to be here when the National Association of Japanese Canadians were making this point. Let me give you the example that they were referring to. It is a valid example of what Mr. Blackburn is referring to. It took place in First World War when Parliament had passed something called the Enlistment Act, which regulated the enlistment of men and women for the armed services during that war.

• 1130

The War Measures Act obviously was in place and the government wanted to change the enlistment basis that was in this statute. Because the War Measures Act covered such matters as enlistment and service in the armed forces, the court concluded that the order, altering, in effect, the provisions of a statute of Canada, was valid and could in effect override that particular statute. I suppose the important consideration there is that you were dealing with a subject-matter clearly covered by the War Measures Act, enlistment in the armed forces.

The theory is that no order or regulation made pursuant to a statute can exceed the bounds of the statute under which it is made. Applying that case would mean perhaps, certainly in a war situation, if there were a statute on a matter that related strictly to something that fell within the powers of the Governor in Council under, then, the War Measures Act, it might be that old case would apply and the act of Parliament could be in effect overridden. In any other situation for which there is no regulation-making or order-making authority under the

[*Translation*]

n'est pas ce que je dis. Cependant, nous ignorons qui sera au pouvoir dans vingt ou trente ans. À notre avis, il est très possible que, dans une situation de crise, un gouvernement quelconque recoure à des décrets secrets pour amender cette loi.

Or l'article 4 empêche justement cela. Il est toujours possible de modifier la loi si le gouvernement convoque la Chambre, ou s'il présente un amendement afin qu'il passe par la filière normale de tout projet législatif. Il ne pourrait toutefois pas recourir à des décrets pour amender la loi dans une situation de crise. J'aimerais que mes collègues estiment tout comme moi qu'il s'agit là d'un amendement très important.

M. Bradley: Si vous permettez, je ne vois pas du tout cette menace dans la loi. Nous pouvons toujours demander à nos spécialistes d'éclairer notre lanterne, mais je ne vois pas du tout le problème.

M. Snarr: Les spécialistes juridiques de la Couronne nous avisent qu'un tel amendement est tout à fait inutile. Il est tout à fait impossible pour le gouvernement d'amender une loi par décret. De toute façon, si la chose était possible, il pourrait alors supprimer la disposition même que vous proposez. Donc, même sur le plan de la forme, la proposition est inutile.

M. Molot: J'étais ici quand la l'Association nationale des Canadiens d'origine japonaise a fait justement valoir cela. Pour ce faire, elle a évoqué l'exemple suivant, qui correspond de manière assez juste aux possibilités évoquées par M. Blackburn. Pendant la Première Guerre mondiale, le Parlement a adopté une Loi sur la conscription pour réglementer le recrutement d'hommes et de femmes par les forces armées pendant la durée du conflit.

La Loi sur les mesures de guerre était manifestement en vigueur et le gouvernement désirait amender les dispositions relatives aux modalités de conscription dans la loi que je viens de mentionner. Étant donné que la Loi sur les mesures de guerre englobait des choses comme la conscription et le service dans les Forces armées, les tribunaux jugèrent que le décret qui modifiait une loi canadienne était valide et pouvait effectivement avoir préséance sur la loi qu'ils amendaient. Evidemment, un des aspects non négligeables de ce cas est qu'il portait sur un aspect très clair de la Loi sur les mesures de guerre, c'est-à-dire le recrutement dans les Forces armées.

En principe, aucun règlement découlant d'une loi ne peut outrepasser les limites fixées par cette même loi. Cela veut donc dire que dans une situation de guerre par exemple, si une loi portait strictement sur les pouvoirs accordés au gouverneur en conseil en vertu de la Loi sur les mesures de guerre, il se pourrait qu'un décret outrepasse les limites d'une loi adoptée par le Parlement. Exception faite de cela et du projet de loi dont nous sommes saisis, il ne fait aucun doute qu'aucun décret ou règlement ne peut l'emporter sur une loi adoptée par le

[*Texte*]

War Measures Act or under the proposed emergency bill you have in front of you, clearly there is no way in which an order or regulation could override an act of Parliament or an act of the legislature of any of the provinces.

Another thing we probably should keep in mind is that the decision was in the First World War. Since then we have a Charter and a Bill of Rights. We have a far more activist court, more willing than the one then to enforce individual rights and liberties and to make sure the government stays within the bounds of its authority.

The only thing I could offer in response is that what happened in the past probably would not happen again, and to that extent this clause, which is harmless, will not add anything. It will not subtract, either. But in a sense it becomes rather meaningless, because if the theory is that the Governor in Council cannot do something that is unauthorized by its act, and therefore alter an act of Parliament, then of course the courts would say this new clause 4 is merely declaratory of what the law is in any event.

I do not think I can offer much more in the way of comfort.

Mr. Frith: Mr. Chairman, if I have listened correctly to the legal expert. . . then why do we not put it in?

Mr. Bradley: The comfort factor.

Mr. Molot: I have no personal or professional objection.

Mr. Frith: It is just a safeguard.

M. Ferland: Est-ce que cet article-là n'aurait pas pour effet de limiter, jusqu'à un certain point, l'*article nonobstant* de la Charte canadienne des droits et libertés et de la Constitution?

Mr. Molot: Section 33 has not been brought into this bill, so section 33 has no relevance for the bill at this stage. Down the road, if Parliament wanted to amend the emergency legislation to add the notwithstanding clause, that would be a different story at that time. But at this point—

Mr. Crofton: Mr. Chairman, whereas a purist, a legal mind, might argue that the insertion of this clause does not assist in any particular way, nevertheless this is an important social document that people who are not trained legal minds will read and examine from time to time to seek some reassurance that certain rights and freedoms are protected.

• 1135

So, if putting it in here assists in making it clearer that the Charter of Rights and Freedoms overrides everything, I see no harm in it. I think it might indeed be an advantage to have it here if only to go that extra yard to make it very clear where we are at.

[*Traduction*]

Parlement ou même une loi adoptée par les assemblées législatives des provinces.

Par ailleurs, il faut aussi se rappeler que la décision remonte à l'époque de la Première Guerre mondiale. Depuis lors, nous nous sommes dotés d'une Charte et d'une Déclaration des droits. En outre, nos tribunaux interviennent beaucoup plus dans les questions d'intérêt public et sont davantage disposés qu'auparavant à protéger les droits et les libertés individuels et à veiller à ce que le gouvernement n'outrepasse pas les limites de son autorité.

Tout ce que je puis dire en guise de réponse est que ce qui s'est passé à cette époque ne risque probablement pas de se reproduire, et en conséquence, la disposition dont nous sommes saisis, qui est d'ailleurs anodine, n'ajoutera rien. Elle n'enlèvera rien non plus. Cependant, elle devient assez redondante car s'il est vrai que le gouverneur en conseil ne peut prendre d'initiatives qui ne soient pas autorisées par la loi, et par conséquent ne peut amender une loi du Parlement, alors bien entendu les tribunaux jugeront que ce nouveau paragraphe 4 n'aura qu'une importance déclaratoire.

Je crois que c'est tout ce que je puis offrir comme encouragement.

M. Frith: Monsieur le président, si j'ai bien compris, pourquoi ne pas insérer cette disposition?

M. Bradley: Si cela permet de se sentir plus à l'aise.

M. Molot: Je n'y vois pas d'objection, ni personnelle ni professionnelle.

M. Frith: C'est tout simplement une garantie.

Mr. Ferland: Would the subclause not limit, up to a point, the notwithstanding clause in the Canadian Charter of Rights and Freedoms, and therefore the Constitution?

M. Molot: L'article 33 n'intervient pas dans ce projet de loi, il n'est donc pas pertinent, tout au moins pour le moment. À la longue, si le Parlement voulait amender la loi relative aux situations de crise afin d'y insérer l'article nonobstant, alors les choses seraient différentes. Pour le moment cependant. . .

M. Crofton: Monsieur le président, aux yeux d'un puriste, l'ajout d'une telle disposition ne sert à rien, mais étant donné que le document en question est important sur le plan social et qu'il sera lu par des non-spécialistes, qui y rechercheront de temps en temps des motifs pour s'assurer que leurs droits et leurs libertés sont bel et bien protégés, je n'y vois pas d'objection.

Si le fait de préciser explicitement que la Charte des droits et libertés a préséance sur tout peut être utile à cet égard, je n'y vois pas d'objection. Il serait peut-être même avantageux d'insérer cela puisque le principe ressortira plus clairement.

[*Text*]

The Chairman: Mr. Bradley, you had a comment.

Mr. Bradley: Yes, Mr. Chairman, if it is irrelevant to the bill, why would we add it? Secondly, and you might clarify this for me, if the concern is that Parliament might somewhere down the road amend the bill to add the notwithstanding clause, would they in fact not take this clause out at the same time?

Mr. Molot: They probably would; I do not know. There is, of course, as Mr. Snarr is reminding me, a kind of unfortunate inference for the government or for any government that if this clause were not there, they could override any of the provisions of the bill, which, as I have explained, is not really true.

Mr. Bradley: The only concern I have, Mr. Chairman, is that if it is not of any relevance to the bill and if it might create confusion or give the indication that the government may be able to take some action somewhere else, I would have problems with having it introduced.

New clause 4 agreed to.

The Chairman: We have an amendment to have a new clause 5, sponsored by Mr. Blackburn.

Mr. Blackburn (Brant): Mr. Chairman, we put this new clause 5, based on representations made by the Japanese Canadians. It simply says:

> 5. Nothing in this act shall be construed as granting to the Governor in Council the power to make orders or regulations that override the rights and freedoms set out in the Charter of Rights and Freedoms.

Again, it just reinforces this aspect of the bill with respect to section 33 of the Charter of Rights and Freedoms.

Mr. Bradley: I was wondering about the relevance. Why should it be included, Mr. Chairman?

Mr. Blackburn (Brant): When I drafted this bill, I was unaware of the statement—and I am sorry, I may have been able to withdraw it a moment or so ago—that the law officer of the Crown said that there is nothing in this bill that permits the government to use the notwithstanding clause. I left it here to reinforce that argument. If that is correct, I will withdraw this amendment.

The Chairman: Does Mr. Blackburn have the unanimous consent of the committee to withdraw?

Some hon. members: Agreed.

Mr. Blackburn (Brant): Thank you. I apologize for that.

• 1140

On clause 3 (Part I)

[*Translation*]

Le président: Monsieur Bradley, vous avez une remarque.

M. Bradley: Oui, monsieur le président, si la disposition n'est pas pertinente au projet de loi, pourquoi l'ajouter? En second lieu, si l'on songe à l'éventualité où le Parlement pourrait un jour amender la loi de sorte à y ajouter l'article nonobstant, est-ce qu'on ne se trouverait pas par le fait même à retirer la disposition qu'on veut présentement y insérer?

M. Molot: Probablement, mais je l'ignore. Bien sûr, comme me le rappelle M. Snarr à l'instant, il serait assez malheureux que l'absence de la disposition veuille dire qu'un gouvernement pourrait s'imaginer avoir le droit d'imposer une mesure qui aurait préséance sur n'importe quel article du projet de loi, mais comme je l'ai expliqué, ce n'est pas vrai.

M. Bradley: Monsieur le président, si cette proposition n'est pas pertinente et si elle risque de créer de la confusion ou de donner l'impression que le gouvernement pourrait agir ailleurs, alors j'aurais de la difficulté à l'accepter.

Le nouveau paragraphe 4 est adopté.

Le président: Nous sommes saisis d'un autre amendement de M. Blackburn, celui-là proposant un nouveau paragraphe 5.

M. Blackburn (Brant): Monsieur le président, c'est à la suite des arguments présentés par les Canadiens d'origine japonaise que nous avons proposé ce nouveau paragraphe. Il y est dit ce qui suit:

> 5. La présente loi n'a pas pour effet de donner au gouverneur en conseil le pouvoir de prendre des décrets ou règlements ayant priorité sur les droits et libertés protégés par la Charte des droits et libertés.

Encore une fois, on ne fait que renforcer l'aspect du projet de loi qui a trait à l'article 33 de la Charte des droits et libertés.

M. Bradley: Je me demande si c'est pertinent. Pourquoi devrions-nous ajouter cela, monsieur le président?

M. Blackburn (Brant): Lorsque j'ai rédigé mes amendements au projet de loi, j'ignorais que l'avocat de la Couronne était d'avis que le projet de loi n'autorise pas le gouvernement à recourir à l'article nonobstant. Or j'avais décidé de présenter cet amendement précisément pour renforcer cela. Si on nous assure qu'on est déjà protégé, je retirerai donc mon amendement.

Le président: Y a-t-il consentement unanime pour que M. Blackburn retire son amendement?

Des voix: D'accord.

M. Blackburn (Brant): Merci. Je m'excuse.

Article 3 (Partie I)

[*Texte*]

The Chairman: There is a government amendment here. Would you care to present it, Mr. Bradley?

Mr. Bradley: Mr. Chairman, will that become clause 5? We have a new clause 3 and a new clause 4.

The Clerk of the Committee: Yes. The Law Clerk of the House of Commons will make the numbering changes later.

Mr. Bradley: I move that clause 3, page 2, be amended, to start with, by striking out lines 24 to 29, and so on.

[*See Minutes of Proceedings*]

Mr. Bradley: The reason for this is that apparently under the bill, if you look at it, there was some concern that paragraph (d), sitting by itself under "public welfare emergency" and about "breakdown in the flow of essential goods, services or resources" was a paragraph that could be introduced or could be acted upon in situations of strikes, etc.

In order to take it out, we have moved paragraph (d) into an amendment that states:

> `or a breakdown in the flow of essential goods, services and resources

so it must relate to paragraph (a) or (b) or (c) before paragraph (d) can be considered. It takes away the possibility a government could introduce this proposed act in strikes of services that do not relate to fire, flood, drought, accident, pollution, or disease of human beings, animals, etc.

Amendment agreed to.

Clause 3 as amended agreed to.

On clause 4—*Declaration of a public welfare emergency*

Mr. Frith: Just for clarification, this next one would reflect the comments made by the Canadian Civil Liberties Association.

Mr. Bradley: Yes. From what I understand, it inserts a reasonableness test into the bill, which facilitates any challenges through the courts.

Mr. Frith: Which is their concern.

Mr. Snarr: The purpose of this amendment is to provide the objective test the Canadian Civil Liberties Association so eloquently argued in favour of.

Mr. Bradley: I move that clause 4, page 3, be amended by striking out lines 1 to 3 on page 3 and substituting the following—

[*See Minutes of Proceedings*]

Mr. Bradley: I guess that will then take into consideration clauses 4, 10, 11, 15, 21, 22, 26, 32, 36, and 41, which all have that same wording.

[*Traduction*]

Le président: Nous avons un amendement présenté par le gouvernement ici. Comment voulez-vous procéder, monsieur Bradley?

M. Bradley: Monsieur le président, s'agirait-il désormais de l'article 5? Nous avons deux nouveaux articles, 3 et 4.

Le greffier du Comité: C'est cela. Le greffier législatif de la Chambre des communes procédera à la renumérotation plus tard.

M. Bradley: Je propose que l'article 3, page 2, soit modifié par substitution aux lignes 18 et 19, page 2, etc.

[*Voir le procès-verbal*]

M. Bradley: Voici pourquoi nous estimons que cet amendement est nécessaire. Apparemment, si on y regarde de plus près, on constate que l'alinéa d), «interruption de l'acheminement des denrées, ressources et services essentiels», sous la rubrique «sinistre», pouvait risquer d'être invoqué en cas de grève, etc.

Afin de redresser cette situation, nous avons déplacé l'alinéa d) qui se trouve désormais plus haut et je cite:

> ou d'une interruption de l'acheminement des denrées, ressources et services essentiels

ainsi, cette situation ne s'applique que dans les cas prévus aux alinéas a) ou b) ou c). Cela signifie qu'il est impossible que le gouvernement invoque le projet de loi en situation de grèves qui n'auraient rien à voir avec des incendies, des inondations, des sécheresses, des accidents ou de la pollution, ou encore des maladies infectant les humains, les animaux ou les végétaux.

L'amendement est adopté.

L'article 3 amendé est adopté.

Article 4—*Proclamation*

M. Frith: Je voudrais une explication. L'amendement suivant reprendrait les remarques faites par l'Association canadienne des libertés civiles, n'est-ce pas?

M. Bradley: C'est cela. Il s'agit ici de prévoir des motifs raisonnables dans les dispositions du projet de loi, au cas où il y aurait contestation devant les tribunaux.

M. Frith: C'était là leur inquiétude.

M. Snarr: Il s'agit ici d'introduire le critère objectif que l'Association canadienne des libertés civiles a réclamé de façon si éloquente.

M. Bradley: Je propose que l'article 4 du projet de loi C-77 soit modifié par substitution, aux lignes 4 et 5, page 3, de ce qui suit:

[*Voir le procès-verbal*]

M. Bradley: Je suppose que cela s'appliquera aussi aux articles 4, 10, 11, 15, 21, 22, 26, 32, 36 et 41, qui ont tous un libellé analogue.

[*Text*]

• 1145

The Chairman: You could carry on with items (b) and (c) as well—

Mr. Bradley: Also item (b), clauses 6, 17, 28 and 38, and item (c), clauses 10, 21, 32, and 41, which all relate to the same housekeeping term.

The Chairman: Shall the motion carry?

Mr. Blackburn (Brant): Excuse me, Mr. Chairman, are we just dealing with (a)?

The Chairman: No, we are dealing with (a), (b) and (c).

Mr. Blackburn (Brant): We have a problem with (c). There is one of these in here dealing with revoking. . . where you brought in deletions to "the Governor in Council is of the opinion" and substituted therefor "on reasonable grounds".

Mr. Frith: That is another clause, under 4, under the revoking, is it not?

Mr. Blackburn (Brant): For clarification, are we voting here on (a), (b) and (c)? All of these?

The Chairman: That is the intention. Yes. We will do so after a reasonable discussion.

Mr. Blackburn (Brant): We are just checking on this. There is one area in here where the government left in "in the opinion of the Governor in Council." We are trying to find this clause.

Mr. Frith: Mr. Chairman, correct me if I am wrong. I will ask the research, but would that not be under clause 4, "that permit the Governor in Council to revoke a declaration arbitrarily"? It is clauses 9, 20, 31, and 40.

Ms Helen Morrison (Researcher to the Committee): Yes, these amendments were revised March 29. The revoking was originally in the amendments, but they have since been revised.

The Chairman: Do you feel, Mr. Blackburn, there is another clause somewhere besides 10, 21, 32, and 41 that has the offensive words in it.

Mr. Blackburn (Brant): What caused the confusion is that it is well on. It is clause 59. It is not included in any of items (a), (b), and (c). When we get to clause 59, then I will raise the point. I am very sorry.

Motion agreed to.

Clause 4 as amended agreed to.

Clause 5 agreed to.

On clause 6—*Orders and regulations*

The Chairman: We have amendments to clause 6. Mr. Blackburn, your amendment starts off that the amendment to paragraph 6.(1)(a) be amended by—

Mr. Blackburn (Brant): By adding immediately after the word "area", the following:

[*Translation*]

Le président: On pourrait en dire autant des points b) et c). . .

M. Bradley: Effectivement, le point b) aux articles 6, 17, 28 et 38 et le point c), aux articles 10, 21, 32 et 41, qui concernent le même détail technique.

Le président: La motion est-elle adoptée?

M. Blackburn (Brant): Excusez-moi, monsieur le président. Est-ce que nous étudions exclusivement le point a)?

Le président: Non, nous étudions les trois, a), b) et c).

M. Blackburn (Brant): Il y a quelque chose qui ne va pas au point c). Il s'agit ici de l'abrogation. . . On voudrait supprimer l'expression «le gouverneur en conseil, s'il estime», pour la remplacer par «s'il croit, pour des motifs raisonnables».

M. Frith: Il s'agit d'un autre article, qui porte sur l'abrogation, n'est-ce pas?

M. Blackburn (Brant): Je voudrais savoir si nous mettons aux voix les trois points, a), b) et c)?

Le président: C'est ce que nous voulons faire. C'est cela. Nous voterons après en avoir parlé.

M. Blackburn (Brant): Je voulais vérifier. Il y a un article où le gouvernement laisse «le gouverneur en conseil, s'il estime». J'essaie de voir où c'est.

M. Frith: Monsieur le président, reprenez-moi si je me trompe. Je voudrais que notre documentaliste nous dise si c'est bien à l'article 4 que l'on trouve «le gouverneur en conseil peut abroger une déclaration arbitrairement»? C'est aux articles 9, 20, 31 et 40, n'est-ce pas?

Mme Helen Morrison (documentaliste du Comité): Oui, ces amendements ont été revus le 29 mars. À l'origine, il était question de révocation, mais il y a eu des modifications.

Le président: Monsieur Blackburn, pensez-vous qu'il y a d'autres articles à part les articles 10, 21, 32 et 41, qui contiendraient ce libellé indésirable?

M. Blackburn (Brant): Ce qui crée une certaine confusion ici, c'est que c'est beaucoup plus tard, à l'article 59. On n'en parle pas du tout dans les points a), b) et c). J'en parlerai de nouveau quand nous examinerons l'article 59. Excusez-moi.

La motion est adoptée.

L'article 4 amendé est adopté.

L'article 5 est adopté.

Article 6—*Gouverneur en conseil*

Le président: Nous avons des amendements à l'article 6. Monsieur Blackburn, votre amendement porte que l'alinéa 6.(1)a) soit amendé en. . .

M. Blackburn (Brant): En insérant immédiatement après le mot «zone» ce qui suit:

[*Texte*]

where necessary for the protection of the health and safety of individuals;

• 1150

In other words, under this bill travelling to designated areas must be injurious to the health and safety of those wishing to go in. That is the operative section we want to add as a consideration of the government. If the government is going to have the right to prohibit people from going into a designated area under an emergency, then it would be limited to protecting the health and safety of those persons.

If it is a chemical spill, an earthquake, or a raging forest fire totally out of control, then those would be the only grounds to prohibit people from going in. The government would have to say it was injurious to their health or safety.

Mr. Crofton: If I understand what Mr. Blackburn was saying, it would be because of concern for the safety of the individuals who wished to travel. You can also have another circumstance where the government may wish to restrict departure from a given area if there has been some release of toxin or bug or germ, to confine people in a given area until they can be checked out. It could work both ways.

Mr. Blackburn (Brant): I will have to introduce another amendment. That is a good idea.

Mr. Crofton: The point is that it now suggests that the government can restrict travel, given certain sets of circumstances. You were trying to limit it. I am suggesting that the way it reads now could give the government the flexibility to deal with a broader range of circumstance than you are proposing.

Mr. Blackburn (Brant): Paragraph 6.(1)(a) simply says that the government has the power in dealing with an emergency of:

(a) the regulation or prohibition of travel to, from or within any specified area;

We think that is too broad, too strong a measure for the government. There should be some limitation placed upon that prohibition. We are suggesting that the limitation should be based on the health and safety of the person or persons wishing to go into that area. That is essentially the thrust of the argument for that amendment.

I recognize that Mr. Crofton has raised an interesting point I did not think of. If an area designated is contaminated as a result of what caused the emergency, then the committee may wish at this point to consider

[*Traduction*]

quand cela est rendu nécessaire pour la protection de la santé et de la sécurité des citoyens.

En d'autres termes, en vertu du présent projet de loi, il faut que les déplacements à destination d'une zone désignée soient préjudiciables à la santé et à la sécurité de ceux qui désirent s'y rendre. Voilà le dispositif que nous voulons ajouter. Si le gouvernement a le droit d'interdire aux gens de se rendre dans une zone désignée sous l'effet d'une déclaration de sinistre, alors ce droit doit se limiter à la protection de la santé et de la sécurité de ces personnes.

Un déversement de produits chimiques, un tremblement de terre ou un feu de forêt qu'on ne peut maîtriser seraient alors les seuls motifs d'interdiction des déplacements à destination d'une zone désignée. Le gouvernement devrait déclarer qu'un tel déplacement serait préjudiciable à la santé ou à la sécurité.

M. Crofton: Si j'ai bien compris ce que disait M. Blackburn, le motif serait la crainte pour la sécurité des personnes qui désirent se rendre dans cette zone. Il pourrait y avoir d'autres circonstances où le gouvernement voudrait limiter les déplacements en provenance d'une zone désignée lorsqu'il y a par exemple présence d'une certaine toxine, d'un certain virus ou microbe, afin d'empêcher les gens d'aller à l'extérieur de cette zone jusqu'à ce qu'ils aient pu être examinés. Une telle interdiction pourrait être appliquée dans les deux sens.

M. Blackburn (Brant): Je devrai présenter un autre amendement. C'est une bonne idée.

M. Crofton: Le fait est qu'actuellement, selon le libellé de cet article, le gouvernement peut limiter les déplacements dans telle ou telle circonstance. Vous vouliez essayer de les limiter. Je dis que le libellé actuel pourrait donner au gouvernement la possibilité d'agir dans un plus grand nombre de circonstances que ce que vous proposez.

M. Blackburn (Brant): L'alinéa 6.(1)a) dit tout simplement que le gouvernement peut prendre des mesures en cas de sinistre:

a) la réglementation ou l'interdiction des déplacements à destination, en provenance ou à l'intérieur d'une zone désignée;

Nous estimons que cette disposition est trop générale et qu'elle donne trop de pouvoir au gouvernement. Certaines restrictions devraient être imposées à une telle interdiction. Nous disons que cette restriction devrait être fondée sur la santé et la sécurité de la personne ou des personnes qui désirent se rendre dans cette zone. Voilà essentiellement le but de notre amendement.

Je reconnais que M. Crofton a soulevé un point intéressant auquel je n'avais pas pensé. Si une zone désignée est contaminée par ce qui a causé le sinistre, alors le Comité voudra peut-être envisager un autre

[*Text*]

another amendment giving the government the power to prohibit persons from leaving.

The Chairman: It says "to, from or within" now.

Mr. Blackburn (Brant): That is right, "to, from or within any specified area". So the government already has that power.

Mr. Bradley: The government has the power, and the way the legislation is, you may actually have a point. At first blush, I was not prepared to support this amendment, but after listening to your concerns and that of my colleague, I do not see any problem with that amendment. It would restrict the government more, but then, of course, it would restrict our purpose of true emergency. So I could support that amendment, Mr. Chairman.

Mr. Frith: Mr. Chairman, could I have the opinion of the department? Do you see any cause for alarm?

Mr. Snarr: Mr. Chairman, I do not think this amendment would cause any difficulty at all in dealing with an emergency. Since the whole purpose of Part I has to do with protecting the safety and health of people, I do not think restricting it to those concerns causes any difficulty at all.

Mr. Crofton: On a point of clarification, you are saying that security is not of any concern in this particular area.

Mr. Snarr: No, not in Part I.

Amendment agreed to.

• 1155

The Chairman: The next one is a government amendment in here. It says to strike out line 9 on page 4, and substitute the following:

> class, is competent to provide and the provision of compensation in respect of services so rendered;

Mr. Bradley: It is paragraph 6.(1)(d) in the bill.

I have looked at Mr. Blackburn's subamendment and we have discussed it. We would be prepared to change our amendment to:

> class, is competent to provide and the provision of reasonable compensation in respect of services so rendered;

if it would appease Mr. Blackburn and his subamendment.

Mr. Blackburn (Brant): Fine.

The Chairman: Is there unanimous consent for the changing of that amendment?

Mr. Bradley: Mr. Chairman, I meant to withdraw my amendment, if I can have unanimous consent to withdraw my amendment. I would like to move a new amendment

[*Translation*]

amendement donnant au gouvernement le pouvoir d'interdire les déplacements en provenance de la zone désignée.

Le président: Le libellé actuel dit «à destination, en provenance ou à l'intérieur».

M. Blackburn (Brant): C'est exact, «à destination, en provenance ou à l'intérieur d'une zone désignée». Le gouvernement a donc déjà ce pouvoir.

M. Bradley: Le gouvernement a le pouvoir, et de la façon dont le projet de loi est rédigé, vous avez peut-être bien raison. Au premier coup d'oeil, je n'étais pas prêt à appuyer cet amendement, mais après que vous et que mon collègue nous ayez fait part de vos préoccupations, cet amendement ne me pose plus de problème. Je limiterais davantage les pouvoirs du gouvernement, mais cela limiterait évidemment les circonstances réelles de sinistre. J'appuie donc cet amendement, monsieur le président.

M. Frith: Monsieur le président, puis-je avoir l'opinion du ministère? Y a-t-il à votre avis lieu de s'inquiéter?

M. Snarr: Monsieur le président, je ne crois pas qu'un tel amendement pourrait poser de problème en cas de sinistre. Étant donné que le but de la Partie I consiste à protéger la sécurité et la santé des gens, je ne crois pas que le fait de la limiter à de telles préoccupations pose de problème.

M. Crofton: Pour plus de précision, voulez-vous dire que la sécurité ne nous préoccupe pas ici?

M. Snarr: Non, pas dans la Partie I.

L'amendement est adopté.

Le président: L'amendement suivant est présenté par le gouvernement. Il est proposé que l'article 6 soit modifié par substitution à la ligne 6, page 4, de ce qui suit:

> de fournir des services essentiels, ainsi que le versement d'une indemnité pour ces services;

M. Bradley: Il s'agit de l'alinéa 6.(1)d) du projet de loi.

J'ai lu le sous-amendement de M. Blackburn et nous en avons discuté. Sommes-nous d'accord pour modifier notre amendement comme suit:

> de fournir des services essentiels, ainsi que le versement d'une indemnité raisonnable pour ces services;

Est-ce que cela vous conviendrait, monsieur Blackburn?

M. Blackburn (Brant): Oui.

Le président: Avons-nous le consentement unanime pour modifier cet amendement?

M. Bradley: Monsieur le président, j'avais l'intention de retirer mon amendement, si nous pouvons avoir le consentement unanime. J'aimerais proposer un nouvel

[*Texte*]

by striking out line 9 on page 4 and substituting the following:

> class, is competent to provide and the provision of reasonable compensation in respect of services so rendered;

Then maybe Mr. Blackburn will withdraw his subamendment.

Mr. Blackburn (Brant): I will withdraw my subamendment.

The Chairman: Does Mr. Blackburn have unanimous consent to withdraw his subamendment?

Mr. Blackburn (Brant): Please.

Some hon. members: Agreed.

Amendment agreed to.

M. Ferland: Monsieur le président, j'invoque le Règlement!

Le président: Monsieur Ferland.

M. Ferland: Monsieur le président, tout à l'heure à l'article 4 du texte anglais, vous aviez (a), (b) et (c), mais si vous prenez le texte français, vous aviez d) et e). Il y a des petites différences, entre autres dans votre alinéa (c) en anglais, cela touche les articles 10, 21, 32 et 41 alors que moi, la clause c), cela ne touche que 38.

J'aimerais que les amendements tels que traduits fassent partie des amendements qui ont déjà été adoptés à l'article 4, si c'était possible. C'est pour faire la concordance entre le texte anglophone et le texte francophone de la loi. Si vous prenez le texte anglais, vous n'aviez que trois alinéas en fait, (a), (b) et (c), alors qu'en français, on avait d) et e) qui étaient ajoutés.

Ce serait simplement pour s'assurer que ces amendements-là ne sont pas de grosses modifications, mais qu'il s'agit de simples questions d'éclaircissement au niveau du texte français pour qu'il soit en concordance avec le texte anglais. Ça va?

The Chairman: I would like to hear from Mr. Snarr on this one.

Mr. Snarr: As far I can see, they are all there, in both versions. I have here (a), (b), (c), (d) relating to the English, and a), b), c), d) relating to the French version.

M. Ferland: Excusez! Je parle de la première feuille qui nous a été distribuée tout à l'heure, à l'article 4.

Mr. Snarr: Oh, perhaps I may respond to that then, Mr. Chairman. The reason is that to satisfy the differences in grammar between the two languages, the variations in wording are different in different clauses. There are three variations of wording in English. There are four variations of wording in French.

M. Ferland: Merci. C'est clair!

[*Traduction*]

amendement. Je propose que l'article 6 du projet de loi C-77 soit modifié par substitution, à la ligne 6, page 4, de ce qui suit:

> de fournir des services essentiels, ainsi que le versement d'une indemnité raisonnable pour ces services;

M. Blackburn pourra peut-être alors retirer son sous-amendement.

M. Blackburn (Brant): Je retire mon sous-amendement.

Le président: M. Blackburn a-t-il le consentement unanime pour retirer son sous-amendement?

M. Blackburn (Brant): S'il vous plaît.

Des voix: D'accord.

L'amendement est adopté.

Mr. Ferland: I have a point of order, Mr. Chairman.

The Chairman: Mr. Ferland.

Mr. Ferland: Mr. Chairman, in the English version of clause 4, you had paragraphs (a), (b) and (c), but if you take the French version, you had d) and e). There are slight differences, among others, in the English version, paragraph (c) concerns clauses 10, 21, 32 and 41 whereas the French version of paragraph c) concerns clause 38 only.

If possible, I would like the amendments that have been translated to be part of the amendments that have been agreed to in clause 4, to ensure that the French and the English version of the bill correspond. The English version has only three paragraphs, (a), (b) and (c), whereas in the French version, paragraphs d) and e) had been added.

This would simply ensure that those amendments are not major modifications, but only clarifications in the French version to make sure that it corresponds to the English version. Is that okay?

Le président: J'aimerais savoir ce que M. Snarr en pense.

M. Snarr: D'après moi, nous avons le même nombre d'alinéas dans les deux textes. J'ai ici (a), (b), (c) et (d) pour le texte anglais et a), b), c) et d) pour le texte français.

Mr. Ferland: I am sorry, I was referring to the first sheet that was handed out to us a little while ago, when we were discussing clause 4.

M. Snarr: Ah bon, je peux peut-être répondre à M. Ferland, monsieur le président. Les énoncés diffèrent dans les deux langues parce que nous devons respecter le caractère propre à chaque langue. Nous avons donc trois énoncés en anglais et quatre énoncés en français.

Mr. Ferland: Thank you. It is clear!

[*Text*]

• 1200

Mr. Bradley: Is that all clear?

The Chairman: The next amendment is by Mr. Blackburn, that clause 6 be amended by striking out lines 23 to 29.

[*See Minutes of Proceedings*]

Will you pick it up there, Mr. Blackburn?

Mr. Blackburn (Brant): Yes. Mr. Chairman, I think we all had concern at the outset, when we first saw the bill, that the sentencing was most unfair, that a person could be put away in a federal penitentiary for five years without a jury trial. The government has already made the exact changes we had proposed, therefore I would like unanimous consent to withdraw my amendment to paragraph 6.(1)(j).

The Chairman: Does the mover of this amendment have the unanimous consent to withdraw?

Some hon. members: Agreed.

The Chairman: The next one is a government amendment. Mr. Bradley.

Mr. Bradley: Thank you, Mr. Chairman. I would move an amendment to clause 6 by striking out lines 23 to 27 on page 4 and substituting the following, which is the imposition of the penalties.

[*See Minutes of Proceedings*]

This was brought in to specify lesser penalties for summary conviction than for a conviction of an indictable offence, as Mr. Blackburn had pointed out. I think in fact this goes even a little further than his amendment, so I think it would be a very valuable amendment.

The Chairman: Is there any discussion on the amendment?

Amendment agreed to.

The Chairman: The next page is another government amendment, Mr. Bradley.

Mr. Bradley: Yes, Mr. Chairman, there is an amendment, I believe,on two pages here, that subclause 6.(2) be amended by striking out lines 37 to 45 on page 4 and substituting the following:

> such order or regulation may be exercised or performed only with respect to that area.

The motion carries on to the next page, subclause 6.(3), and then on to paragraphs (a) and (b).

[*See Minutes of Proceedings*]

It is a technical change mainly, and subparagraph (ii) on the second page ensures that the actions are co-ordinated with the provinces to give us that facility. There was some concern about that. It explicitly rules out using

[*Translation*]

M. Bradley: Est-ce bien clair?

Le président: L'amendement suivant est présenté par M. Blackburn. Il est proposé que l'article 6 soit modifié en substituant aux lignes 20 à 27, page 4, ce qui suit.

[*Voir le procès-verbal*]

Voulez-vous continuer, monsieur Blackburn?

M. Blackburn (Brant): Oui. Monsieur le président, au début, lorsque nous avons pris connaissance du projet de loi pour la première fois, nous avions tous la crainte que les peines imposées soient des plus injustes, qu'une personne puisse être incarcérée dans un établissement fédéral pendant 5 ans sans avoir subi un procès avec jury. Le gouvernement a déjà apporté exactement les changements que nous avions proposés, par conséquent j'aimerais retirer mon amendement à l'alinéa 6.(1)j), avec le consentement unanime des membres du Comité.

Le président: L'auteur a-t-il le consentement unanime pour retirer son amendement?

Des voix: Oui.

Le président: L'amendement suivant est proposé par le gouvernement. Monsieur Bradley.

M. Bradley: Merci, monsieur le président. Il est proposé que l'article 6 du projet de loi C-77 soit modifié par substitution, aux lignes 20 à 25, page 4, de ce qui suit, c'est-à-dire l'imposition des peines.

[*Voir le procès-verbal*]

Cet amendement a été proposé en vue de préciser une peine moins élevée dans les cas de déclaration sommaire de culpabilité que dans les cas de déclaration de culpabilité par mise en accusation, comme M. Blackburn l'a fait remarquer. En fait, je pense que notre amendement va même un peu plus loin que le sien, de sorte qu'il serait très valable.

Le président: Quelqu'un a-t-il quelque chose à dire au sujet de l'amendement?

L'amendement est adopté.

Le président: Monsieur Bradley, nous avons un autre amendement du gouvernement à la page suivante.

M. Bradley: Oui, monsieur le président. Il est proposé que le paragraphe 6.(2) soit modifié par substitution, aux lignes 32 à 38, page 4, de ce qui suit:

> découlent n'ont d'application qu'à l'égard de cette zone.

À la page suivante, un amendement est proposé au paragraphe 6.(3), et aux alinéas a) et b).

[*Voir le procès-verbal*]

Il s'agit surtout d'un changement technique. Le sous-alinéa (ii) à la deuxième page vise à une concertation avec les provinces. On avait certaines craintes à ce sujet. Cet amendement élimine explicitement la possibilité d'utiliser

[*Texte*]

this part to deal with strikes, etc. I think they were concerns that were raised by a lot of our witnesses and by the other two parties as well.

Mr. Blackburn (Brant): Just a brief question. There is nothing changed here that we did not have in the original set of amendments, is there?

Mr. Bradley: No.

Mr. Blackburn (Brant): It is word for word the same. The paragraph dealing with strikes applies only to clause 1 of the bill, I gather.

Mr. Bradley: I would ask clarification on that.

Mr. Snarr: Mr. Chairman, I think it was only in Part I that there was any suspicion that the powers might conceivably be directed toward dealing with a strike, and hence it was only there it was felt necessary to make it clear that it did not apply.

Mr. Blackburn (Brant): Okay, thank you.

The Chairman: You have heard the amendment. Is there any further discussion?

Amendment agreed to.

Clause 6 as amended agreed to.

Clauses 7 and 8 agreed to.

On clause 9—*Revocation by Governor in Council*

The Chairman: On clause 9 there seems to be a government amendment.

Mr. Bradley: Thank you, Mr. Chairman. We would like to move an amendment that clause 9 of Bill C-77 be amended by striking out lines 20 to 25 on page 5 and substituting the following:

such day as is specified in the proclamation.

Apparently, Mr. Chairman, the additional lines are redundant.

The Chairman: Are there any comments?

• 1205

Mr. Blackburn (Brant): I am not quite sure, but would this deprive people under subsequent clauses of compensation if the proclamation was withdrawn?

Mr. Bradley: No, it would have no bearing on that. We are saying in here that we would withdraw the proclamation if, in the opinion of the Governor in Council, the emergency no longer exists. That is redundant. Why would the Governor in Council have to decide that the emergency no longer exists?

Naturally, we would want to withdraw the proclamation as soon as possible anyway. On such day as we specify the proclamation I think would take away those... and it apparently will not affect any of the others. But we can get a clarification from Mr. Snarr.

[*Traduction*]

ce sous-alinéa en cas de grève, etc. Ces préoccupations ont été exprimées par de nombreux témoins ainsi que par les deux autres partis.

M. Blackburn (Brant): Une courte question. Rien n'a changé ici par rapport à la première liasse d'amendements, n'est-ce pas?

M. Bradley: Non.

M. Blackburn (Brant): Le libellé est exactement le même. L'alinéa qui traite des grèves ne s'applique qu'à l'article 1 du projet de loi, si j'ai bien compris.

M. Bradley: J'aimerais quelques précisions à ce sujet.

M. Snarr: Monsieur le président, je crois que ce n'était qu'à la partie I que l'on craignait que les pouvoirs puissent être utilisés en cas de grève, et c'est pourquoi ce n'est qu'à cet endroit que l'on a jugé nécessaire de dire clairement qu'ils ne s'appliquaient pas.

M. Blackburn (Brant): Très bien, merci.

Le président: Vous avez entendu l'amendement. Quelqu'un aurait-il quelque chose à ajouter?

L'amendement est adopté.

L'article 6 amendé est adopté.

Les articles 7 et 8 sont adoptés.

Article 9—*Abrogation par le gouverneur en conseil*

Le président: Je crois qu'il y a un amendement du gouvernement à l'article 9.

M. Bradley: Merci, monsieur le président. Nous aimerions proposer que l'article 9 du projet de loi C-77 soit modifié par substitution, aux lignes 18 et 19, à la page 5, de ce qui suit:

par la proclamation.»

Il semble, monsieur le président, que le reste soit superflu.

Le président: Quelqu'un voudrait-il ajouter autre chose?

M. Blackburn (Brant): Cela pourrait-il empêcher les personnes d'être indemnisées en vertu des articles subséquents si la déclaration est abrogée?

M. Bradley: Non, c'est que la déclaration de sinistre serait abrogée si le gouverneur en conseil estime que le sinistre en cause a pris fin, ce qui est superflu. Pourquoi le gouverneur en conseil doit-il décider que le sinistre a pris fin?

Naturellement, nous voudrions abroger la déclaration de sinistre le plus tôt possible. Ce jour-là, que nous préciserons, la proclamation éliminerait ces... et il semble que cela n'aurait aucune conséquence sur les autres. M. Snarr pourrait peut-être nous donner quelques précisions.

[*Text*]

The Chairman: I am not too certain that historically we have had the kind of government that rushed to declare the emergency over and repeal the War Measures Act. I think we are batting something like zero for three in that business.

Mr. Bradley: This would have no effect on provisions for compensation or anything.

Mr. Blackburn (Brant): Let us assume there is a flood and the government revokes the proclamation and says the flood is over, but it is not over. There is still more water upstream and somebody's property is still badly damaged, but the proclamation is not in effect. Could that person have recourse? Would he be included in the original proclamation even though the damage to his property did not arrive until after the proclamation had been lifted or the emergency had been lifted?

Mr. Snarr: I think there is some confusion here. The compensation clause only deals with compensation for actions taken pursuant to the act. It does not deal with compensation caused by the emergency itself.

Mr. Blackburn (Brant): Okay, thank you. Suppose that damage is done to his property not by the water but by people attempting to save his property or to protect the family, not by the natural catastrophe itself. Can that person still have recourse to compensation?

Mr. Molot: Is it before or after the revocation of the proclamation?

Mr. Blackburn (Brant): That is after the revocation.

Mr. Molot: There is no provision for compensation then, because again it is not something that is done pursuant to—

Mr. Blackburn (Brant): This is my worry.

Mr. Snarr: The concern is a valid one. What we are talking about here is damage done while the act has been proclaimed. The proclamation is revoked, and then the process for administering the compensation may take a little longer.

Mr. Bradley: No. If I could put an example, if there was a flood and they brought bulldozers, etc., in to deal with the emergency, and then the proclamation is revoked and those bulldozers on their way out from that emergency go through his wheat field or corn field or whatever, is there a provision for that?

Mr. Blackburn (Brant): Exactly.

Mr. Bradley: I question whether it comes into play in this amendment, because all we are dealing with here is how it will be revoked, not whether the compensation takes place before or after. That is something that would be of interest and concern that I think we should address. All we are doing here is removing the fact that it has to be an Order in Council to revoke it, or whether it is on a

[*Translation*]

Le président: Je ne pense pas que par le passé nous ayons eu le genre de gouvernement à déclarer à la hâte qu'une situation de crise était terminée et à abroger la Loi sur les mesures de guerre. Cela n'a jamais été le cas.

M. Bradley: Ça n'aurait aucune conséquence sur les dispositions visant l'indemnisation ou quoi que ce soit.

M. Blackburn (Brant): Supposons qu'il y a une inondation et que le gouvernement abroge la déclaration de sinistre mais qu'en réalité l'inondation n'ait pas pris fin. Il y a encore beaucoup d'eau en amont, et certaines propriétés subissent encore des dommages importants, mais la proclamation n'est pas en vigueur. Ces personnes ont-elles un recours? Pourraient-elles être incluses dans la proclamation initiale même si les dommages à leur propriété n'ont eu lieu qu'une fois la proclamation levée ou que l'on ait déclaré que le sinistre avait pris fin?

M. Snarr: Je pense qu'il y a un peu de confusion ici. La disposition concernant l'indemnisation ne s'applique qu'aux indemnisations pour des mesures prises conformément à la loi. Cela ne s'applique pas aux indemnisations qui découlent du sinistre lui-même.

M. Blackburn (Brant): Très bien, merci. Supposons que les dommages n'ont pas été causés par l'eau, par la catastrophe naturelle elle-même, mais plutôt par les gens qui ont essayé de sauver la propriété ou de protéger la famille. Ces personnes peuvent-elles toujours demander une indemnisation?

M. Molot: Voulez-vous dire avant ou après l'abrogation de la déclaration?

M. Blackburn (Brant): Après.

M. Molot: Alors il n'y a aucune disposition visant l'indemnisation, parce que cette mesure n'a pas été prise conformément à. . .

M. Blackburn (Brant): C'est ce qui m'inquiète.

M. Snarr: Votre préoccupation est valable. Mais nous parlons ici des dommages causés alors que la déclaration de sinistre était en vigueur. La proclamation est abrogée et le processus pour administrer l'indemnisation pourrait être un peu plus long.

M. Bradley: Non. Disons par exemple qu'il y a eu une inondation et qu'on ait utilisé des bulldozers, etc., pour faire face au sinistre. La proclamation est abrogée, et en se retirant de la zone sinistrée, les bulldozers causent des dommages à un champ de blé ou à un champ de maïs. A-t-on prévu quelque chose dans un tel cas?

M. Blackburn (Brant): Exactement.

M. Bradley: Je me demande si cela entre en jeu dans le présent amendement, parce qu'il est uniquement question ici de la façon dont la déclaration de sinistre sera abrogée, il ne s'agit pas de déterminer si l'indemnisation se fait avant ou après. Voilà ce qui nous intéresse et nous préoccupe. Tout ce que nous disons ici, c'est que cette déclaration de sinistre peut être abrogée par proclamation

[*Texte*]

date specified in the proclamation. Revoked in either way, this problem would still exist.

We are talking now about an amendment dealing with the revoking, but it is something that maybe we should consider for our next deliberation of amendments or our next clause-by-clause sitting, to see if something could be considered in the meantime.

Mr. Blackburn (Brant): I think it is important—if not here, then certainly later on—because that is exactly what I had in mind. The damage could be done by human beings, not by nature, after the revocation, even though the original natural disaster took place when the proclamation was in effect.

I can just hear lawyers—

• 1210

Mr. Molot: Given the example we just heard, the compensation provision would probably apply because it would be something purportedly... The language in clause 46 is anything done under a proclamation or purporting to be done under a proclamation. There is an obvious link, if the bulldozers went in while the proclamation is in effect, and obviously you cannot leave the bulldozers there. There is a clear link between their departure and the fact they went in under a proclamation.

I think the problem becomes one where the proclamation is revoked this week and the flood recommences the following week, and then you have human activity coming into play.

Mr. Blackburn (Brant): That is part of it too.

Mr. Molot: Do not forget, you then have provincial emergency legislation, which might very well be in effect with compensation provisions.

Mr. Bradley: We suggest, Mr. Chairman, since that is in clause 46, and we are 36 from it, we might not get to it this morning or this afternoon. Maybe a look could be taken to give us a proper response, or maybe even another line, if necessary.

The Chairman: Are you suggesting we should let this amendment through then?

Mr. Bradley: Yes, Mr. Chairman. The amendment has nothing to do with the compensation.

Clause 9 as amended agreed to.

The Chairman: Clause 10 is one of the ones where we got rid of the amendments by that super-amendment.

Clauses 10 to 14 inclusive agreed to.

[*Traduction*]

du gouverneur en conseil ou à compter de la date fixée par la proclamation. Que la déclaration de sinistre soit abrogée d'une façon ou d'une autre, le problème reste le même.

Actuellement, nous discutons d'un amendement concernant l'abrogation, mais il s'agit peut-être d'une question sur laquelle nous devrons nous pencher lors de notre prochaine séance d'étude article par article.

M. Blackburn (Brant): Je pense qu'il serait important de le faire, sinon maintenant, certainement plus tard. C'est exactement ce à quoi je pensais. Les dommages pourraient être causés par des êtres humains, non pas par la nature, après l'abrogation, même si le désastre naturel initial avait eu lieu alors que la proclamation était en vigueur.

J'imagine facilement les avocats disant...

M. Molot: Étant donné l'exemple que vous venez tout juste de nous donner, les dispositions concernant l'indemnisation s'appliqueraient sans doute, parce qu'il s'agirait de dommages subis... L'article 46 dit tout dommage subi ou censé avoir été subi pendant que la proclamation était en vigueur. Il y a un lien évident, si les bulldozers ont été amenés pendant que la proclamation était en vigueur, puisqu'évidemment on ne peut les laisser sur place. Il y a donc un lien évident entre leur départ et le fait qu'ils ont été amenés sur place pendant que la proclamation était en vigueur.

Je pense qu'on a un problème si la proclamation est abrogée cette semaine et que l'inondation recommence la semaine suivante, de sorte que certaines activités humaines entrent en jeu.

M. Blackburn (Brant): Cela aussi entre en jeu.

M. Molot: N'oubliez pas que les lois provinciales sur les mesures d'urgence prévoient elles aussi des dispositions d'indemnisation, et qu'elles seraient sans doute en vigueur.

M. Bradley: Monsieur le président, comme il s'agit de l'article 46 et que 36 autres articles nous en séparent, nous n'y arriverons peut-être pas ce matin ni cet après-midi. On pourrait peut-être se pencher davantage sur la question pour nous donner une réponse ou peut-être même nous proposer autre chose, au besoin.

Le président: Voulez-vous dire que nous devrions adopter cet amendement?

M. Bradley: Oui, monsieur le président. L'amendement n'a rien à voir avec l'indemnisation.

L'article 9 amendé est adopté.

Le président: Article 10. Le super-amendement nous a permis d'éliminer tous les amendements à l'article 10.

Les articles 10 à 14 inclusivement sont adoptés.

[*Text*]

Clause 15 as amended agreed to.

Mr. Bradley: Clause 15 was one of the omnibus.

On clause 16—*Effective date*

Mr. Blackburn (Brant): I have introduced this amendment, which reads:

> A declaration of a public order emergency expires at the end of thirty days unless the declaration is previously revoked or continued in accordance with this act.

We feel that 60 days is giving the government too much time before returning to Parliament, and I want it clearly understood—and I know my colleagues are aware of this—that the executive orders, the Orders in Council, the regulations, are still in effect. We are not depriving the government of any power to act and to continue to act in that emergency. Parliament should not have to wait 60 days for a renewal or for the executive branch to ask for an extension, but rather 30 days. We feel this is a reasonable length of time. The government should know pretty well the full story at this point, and if it does not, it simply comes back and proclaims an extension of the emergency.

Mr. Bradley: In theory, it reduces the initial period of implication, from 60 to 30. . . public order emergency. I have some concerns with it, but since Mr. Blackburn is wearing a blue tie and a blue shirt today, I think we can accept the amendment.

Mr. Blackburn (Brant): I will wear one the rest of the time.

• 1215

Mr. Bradley: I agree with his concerns that they should have their act together within 30 days. I like 60 better, but I can accept the 30.

The Chairman: Shall the second amendment carry?

Amendment agreed to.

Clause 16 as amended agreed to.

On clause 17—*Orders and regulations*

The Chairman: There is a government amendment and a subamendment by Mr. Blackburn on clause 17.

Mr. Blackburn (Brant): We have already passed that, have we not?

The Chairman: The first item (a) is passed, but item (b).

Mr. Bradley: We have looked over the subamendment by Mr. Blackburn although, like any good government member, I like the wording of ours better. Since item (a) has been passed earlier with unanimous consent, I would be willing to withdraw our amendment (b) and support the NDP amendment as a subamendment.

[*Translation*]

L'article 15 amendé est adopté.

M. Bradley: L'article 15 est l'un des articles d'ensemble.

Article 16—*Prise d'effet*

M. Blackburn (Brant): J'ai présenté cet amendement, qui se lit comme suit:

> La déclaration cesse d'avoir effet après trente jours, sauf abrogation ou prorogation antérieure en conformité avec la présente loi.

Nous estimons que 60 jours donnent au gouvernement trop de temps avant qu'il revienne au Parlement et je veux que l'on comprenne clairement—je sais que mes collègues le savent—que les décrets-lois, les décrets en conseil, les règlements, sont toujours en vigueur. Nous ne privons pas le gouvernement de quelque pouvoir que ce soit d'agir et de continuer à agir dans une situation de sinistre. Le Parlement ne devrait pas avoir à attendre 60 jours, mais plutôt 30 jours avant que le service administratif ne demande un renouvellement ou une prolongation. Nous estimons qu'une période de 30 jours est raisonnable. Le gouvernement devrait connaître assez bien le dossier à ce moment-là, et si ce n'est pas le cas, il n'a qu'à revenir et à proclamer la prorogation de la déclaration de sinistre.

M. Bradley: En théorie, on réduit la période initiale de la déclaration de sinistre de 60 à 30 jours. Cela m'inquiète un peu, mais puisque M. Blackburn porte une cravate et une chemise bleues aujourd'hui, je pense que nous pouvons accepter l'amendement.

M. Blackburn (Brant): C'est ce que je porterai dorénavant.

M. Bradley: Je suis d'accord lorsqu'il dit que le gouvernement devrait avoir réglé le problème dans les 30 jours. Je préfère 60 jours, mais je peux accepter 30.

Le président: Le deuxième amendement est-il adopté?

L'amendement est adopté.

L'article 16 amendé est adopté.

Article 17—*Gouverneur en conseil*

Le président: Le gouvernement propose un amendement et M. Blackburn, un sous-amendement.

M. Blackburn (Brant): Nous l'avons déjà adopté, n'est-ce pas?

Le président: Le premier sous-alinéa a) a été adopté, mais pas le sous-alinéa b).

M. Bradley: Nous avons examiné le sous-amendement de M. Blackburn, bien que, comme tout bon député du gouvernement, je préfère le libellé de notre amendement. Puisque le sous-alinéa a) a été adopté plus tôt avec le consentement unanime, je serais prêt à retirer notre amendement b) et à appuyer le sous-amendement du NPD.

[*Texte*]

The Chairman: Does Mr. Bradley have unanimous consent to withdraw his amendment?

Some hon. members: Agreed.

The Chairman: I would think, Mr. Blackburn, that you would have to withdraw your subamendment and then move an amendment.

Mr. Blackburn (Brant): Okay, I ask for unanimous consent to withdraw the subamendment and to introduce an amendment to subparagraph 17.(1)(a)(i) as follows:

> . . . that may reasonably be expected to lead to a breach of the peace,

The Chairman: Shall the amendment carry?

Amendment agreed to.

The Chairman: Mr. Blackburn, you have another amendment to clause 17.

Mr. Blackburn (Brant): That is right. Thank you, Mr. Chairman. I move that subparagraph 17.(1)(a)(ii) be amended by adding immediately after the word "area" on line 18, on page 9, the following:

> where necessary for the protection of the health and safety of individuals, or

This deals with a public order emergency. It deals with travel. The government would be restricted again to protecting the health and safety of individuals who may wish to enter a designated area.

The Chairman: I thought it was a good use of the language to leave the "or" out. It is rather irrelevant.

Mr. Blackburn (Brant): Okay.

The Chairman: Mr. Bradley.

Mr. Bradley: I guess my benevolency is over for the moment. I cannot personally see the need for this amendment within the bill. I am not prepared to accept it, but possibly Mr. Snarr could remark on it.

• 1220

Mr. Snarr: Mr. Chairman, with regard to Part I, the suggestion was that this would be quite reasonable to put in since Part I dealt only with health and safety anyway. But Part II deals with security and one could envisage a situation where travel to or from specified areas could be necessary on grounds of security in addition to health and safety.

The Chairman: Are you ready for the question?

Mr. Blackburn (Brant): Something tells me I am not going to win this one.

The Chairman: We could probably get unanimous consent for another option there.

Amendment negatived.

[*Traduction*]

Le président: M. Bradley a-t-il le consentement unanime pour retirer son amendement?

Des voix: Oui.

Le président: Monsieur Blackburn, je crois qu'il vous faudra alors retirer votre sous-amendement et présenter ensuite un amendement.

M. Blackburn (Brant): Très bien, je demande le consentement unanime du Comité afin de retirer le sous-amendement et présenter l'amendement suivant au sous-alinéa 17.(1)a)(i):

> . . . dont il est raisonnable de penser qu'elles auraient pour effet de troubler la paix,

Le président: L'amendement est-il adopté?

L'amendement est adopté.

Le président: Monsieur Blackburn, vous avez un autre amendement à l'article 17.

M. Blackburn (Brant): C'est exact. Merci, monsieur le président. Je propose que le sous-alinéa 17.(1)a)(ii) soit modifié en ajoutant immédiatement après le mot «désignée» à la ligne 16, page 9, ce qui suit:

> lorsque la santé et la sécurité des particuliers l'exigent, ou

Il est question d'état d'urgence, de déplacements. Encore une fois, il s'agit de limiter le gouvernement à la protection de la santé et de la sécurité des personnes qui voudraient se rendre dans une zone désignée.

Le président: J'ai pensé que l'on pourrait laisser tomber le mot «ou» qui est surperflu.

M. Blackburn (Brant): Très bien.

Le président: Monsieur Bradley.

M. Bradley: Je crois que j'ai été assez généreux pour aujourd'hui. Personnellement, je ne vois pas l'utilité d'un tel amendement au projet de loi. Je ne suis pas prêt à l'accepter, mais M. Snarr pourra peut-être nous dire ce qu'il en pense.

M. Snarr: Monsieur le président, on avait suggéré cette insertion à la partie I, étant donné que celle-ci porte uniquement sur la santé et la sécurité physique. Mais la partie II porte aussi sur la sécurité du pays, et on pourrait imaginer des cas où il deviendrait nécessaire de voyager vers des zones désignées ou à partir de celles-ci, pour des motifs de sécurité du pays qui viendraient s'ajouter aux motifs de santé et de sécurité physique.

Le président: Sommes-nous prêts à passer aux voix?

M. Blackburn (Brant): Quelque chose me dit que je ne la gagnerai pas, celle-là.

Le président: Nous pourrions sans doute avoir le consentement unanime en faveur d'une autre option.

L'amendement est rejeté.

[*Text*]

Mr. Bradley: Mr. Chairman, I think our amendment on clause 17 by striking out lines 9 to 24 has already been considered and passed in an earlier position of the imposition of the fines. That was in Part I.

Mr. Snarr: Yes, now it is the same thing in Part II.

Mr. Bradley: Okay, this is now the same thing in Part II by dividing the penalties for conviction and indictment. As shown by the concerns by a lot of the witnesses and some of my colleagues, we think it should be in to divide the penalties.

The Chairman: Is there any discussion on the amendment? Mr. Blackburn, you have submitted a subamendment on this. Do you wish to speak to it?

Mr. Blackburn (Brant): Yes, that is the identical one. I will withdraw it.

The Chairman: Does Mr. Blackburn have unanimous consent to withdraw the subamendment to lines 29 to 34 on page 9? That is what it amounts to.

Some hon. members: Agreed.

The Chairman: Now, we are dealing with the amendment then.

As Mr. Blackburn had submitted a subamendment, which has now been withdrawn, we are now back with Mr. Bradley's amendment. If there is no further discussion of the amendment, I am prepared to ask the question.

Mr. Blackburn (Brant): That is the one on sentencing.

Mr. Bradley: There is confusion because when we passed it previously, we added from an amendment by Mr. Blackburn the word "reasonable compensation", which would be in the second line of our amendment. When I mentioned it was the same as we had agreed on before.

Mr. Blackburn (Brant): Oh, I am sorry.

Mr. Bradley: This is why I was confused. I meant that I would also add; we would change our amendment, if you wish me to withdraw it and resubmit it to include the word "reasonable".

Mr. Blackburn (Brant): I will withdraw my subamendment.

Mr. Bradley: Yes.

The Chairman: Would you read it again then, Mr. Bradley, to make it clear?

Mr. Bradley: Certainly, Mr. Chairman. I would like to withdraw the amendment as originally intended with unanimous consent and to reintroduce an amendment to strike out lines 29 to 34 on page 9 and to substitute the following:

[*Translation*]

M. Bradley: Monsieur le président, je pense que notre amendement à l'article 17 visant la substitution, aux lignes 25 à 33, page 9, a déjà été débattu et adopté plus tôt, dans le cas de l'imposition des peines, à la partie I.

M. Snarr: Oui, et nous faisons maintenant la même chose pour la partie II.

M. Bradley: Bien. Donc, nous voulons également à la partie II diviser ici les peines pour déclaration sommaire de culpabilité, d'une part, et pour la mise en accusation, d'autre part. Comme nous l'ont demandé bon nombre de témoins et certains de mes collègues, nous devrions faire ici aussi la distinction.

Le président: Veut-on discuter l'amendement? Monsieur Blackburn, vous avez proposé un sous-amendement; voulez-vous nous l'expliquer?

M. Blackburn (Brant): Oui, mais comme il est identique, je voudrais le retirer.

Le président: M. Blackburn a-t-il votre consentement unanime pour retirer son sous-amendement aux lignes 25 à 33, page 9? Cela équivaut à la même chose.

Des voix: D'accord.

Le président: Passons maintenant à l'amendement.

Comme M. Blackburn a retiré son sous-amendement, nous revenons donc à l'amendement de M. Bradley. Si les discussions sont closes, je le mettrai aux voix.

M. Blackburn (Brant): C'est celui qui porte sur les peines.

M. Bradley: Ce qui porte à confusion, c'est que lorsque nous avons adopté cet amendement à la partie I, nous avons ajouté, comme le suggérait M. Blackburn le terme «raisonnable» pour qualifier l'indemnité, et qu'il faudrait l'ajouter aussi à la deuxième ligne de notre amendement. Il faudrait que nous nous entendions sur la même chose.

M. Blackburn (Brant): Oh, pardon.

M. Bradley: Voilà pourquoi j'étais confus. Il faudrait aussi l'ajouter; nous pourrions modifier notre amendement, le retirer, si vous le souhaitez, et le proposer à nouveau en y incluant le terme «raisonnable».

M. Blackburn (Brant): Je vais retirer mon sous-amendement.

M. Bradley: Oui.

Le président: Monsieur Bradley, voudriez-vous nous le relire pour que tout soit clair?

M. Bradley: Certainement, monsieur le président. Avec le consentement unanime des membres du Comité, je voudrais retirer mon amendement original et en représenter un autre par substitution, aux lignes 25 à 33, page 9, de ce qui suit:

[*Texte*]

• 1225

class, is competent to provide and the provision of reasonable compensation in respect of services so rendered; and

Mr. Blackburn (Brant): My subamendment has already been withdrawn.

Mr. Bradley: You have another subamendment on paragraph 17.(1)(e) that you probably wish to withdraw.

Mr. Blackburn (Brant): That is right. It is withdrawn too.

Amendment agreed to.

Mr. Bradley: There is another amendment, Mr. Chairman, on clause 17 to strike out lines 44 to 46 on page 9 and lines 1 to 6 on page 10 and substituting the following:

[*See Minutes of Proceedings*]

Again, it is the breaking down of the previous amendment designed to ensure federal-provincial co-ordinated action. It is similar to a previous amendment we accepted.

Amendment agreed to.

Clause 17 as amended agreed to

The Chairman: Gentlemen, I do not think we are going to finish this bill this morning. It is my filibustering. I would like to thank you very much for the co-operation. It is not going to be anything except sheer pleasure to meet here this afternoon and to stay here through the Easter holidays, if necessary.

Mr. Blackburn (Brant): Is that a threat?

Mr. Crofton: It sounds like it, does it not?

The Chairman: This meeting stands adjourned until 3.30 p.m. in this same room.

AFTERNOON SITTING

• 1530

The Chairman: We are ready to resume consideration of Bill C-77, an Act to authorize the taking of special temporary measures to ensure safety and security during national emergencies and to amend other Acts in consequence thereof.

Clauses 18 and 19 agreed to.

The Chairman: That takes us to clause 20, where we do have amendments.

On clause 20—*Revocation by Governor in Council*

Mr. Bradley: I move that clause 20 of Bill C-77 be amended by striking lines 32 to 36 on page 10 and substituting the following:

tion.

Amendment agreed to.

[*Traduction*]

de fournir des services essentiels, ainsi que le versement d'une indemnité raisonnable pour ces services;

M. Blackburn (Brant): Mon sous-amendement a déjà été retiré.

M. Bradley: Vous voudrez aussi sans doute retirer votre autre sous-amendement à l'alinéa 17.(1) e).

M. Blackburn (Brant): C'est exact. Je le retire aussi.

L'amendement est adopté.

M. Bradley: Monsieur le président, nous avons également un autre amendement à l'article 17 qui vise à substituer les lignes 38 à 42, page 9 et les lignes 1 et 2, page 10, par ce qui suit:

[*Voir Procès-verbal*]

Nous voulons, ici encore, assurer l'action coordonnée entre le gouvernement fédéral et les provinces. Cet amendement-ci est semblable à celui que nous avons précédemment accepté.

L'amendement est adopté.

L'article 17 amendé est adopté.

Le président: Messieurs, je ne pense pas que nous puissions terminer ce projet de loi-ci ce matin. C'est ma façon à moi de faire de l'obstruction. Merci de votre collaboration. J'aurai le plaisir immense de vous revoir cet après-midi, et peut-être même au cours du congé de Pâques, au besoin.

M. Blackburn (Brant): Est-ce une menace?

M. Crofton: J'en ai bien l'impression, n'est-ce pas?

Le président: La séance est levée jusqu'à 15h30, dans la même salle.

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

Le président: Nous sommes prêts à reprendre l'étude du projet de loi C-77, Loi visant à autoriser à titre temporaire des mesures extraordinaires de sécurité en situation de crise nationale et à modifier d'autres lois en conséquence.

Les articles 18 et 19 sont adoptés.

Le président: Cela nous amène à l'article 20, pour lequel nous avons des amendements.

Article 20—*Abrogation par le gouverneur en conseil*

M. Bradley: Je propose que l'article 20 du projet de loi C-77 soit modifié par substitution, aux lignes 24 et 25, page 10, de ce qui suit:

fixée par la proclamation.

L'amendement est adopté.

[*Text*]

Clause 20 as amended agreed to.

Clauses 21 to 24 inclusive as amended, agreed to.

On clause 25—*Definitions*

Mr. Bradley: I move that clause 25 of Bill C-77 be amended by striking out lines 32 to 37 on page 13, and substituting the following:

and that is so serious as to be a national emergency.

This is inserted and amended to bring greater surety. The "international emergency" must meet its own specific definition in the general definition of a national emergency. So it is to take away that international flavour, I would imagine, in our definition. Possibly we could have a thorough reading here if you wish.

• 1535

Mr. Bill Snarr (Executive Director, Emergency Preparedness Canada): Mr. Chairman, it is pretty straightfoward. In a sense, the deleted words have been incorporated in the definition of "national emergency".

Amendment agreed to.

Clause 25 as amended agreed to.

Clause 26 as amended agreed to.

On clause 27—*Effective date*

Mr. Blackburn (Brant): I move that subclause 27.(2) be amended by striking out lines 22 to 26 and substituting the following:

A declaration of international emergency expires at the end of 60 days unless the declaration is previously revoked or continued in accordance with this Act.

This is similar to the previous amendment that was accepted. We feel to keep Parliament waiting for four months is a long time without coming before Parliament to either explain or give us an update on the nature of the emergency. We feel 60 days, or approximately two months, is ample time for the executive branch to go to the legislative branch for an update on the continuation, if that is what is sought. It makes the executive more responsible to the legislative branch in this regard and it does not alter the rights or powers of the government in managing the emergency. It still has the right to continue through secret Order in Council regulations.

It would not impact negatively on the government's ability to manage the emergency, it just means that the government will have to come to the House sooner—60 days rather than 120.

[*Translation*]

L'article 20 est adopté tel que modifié.

Les articles 21 à 24 inclusivement sont adoptés tels que modifiés.

Article 25—*Définitions*

M. Bradley: Je propose que l'article 25 du projet de loi C-77 soit modifié par substitution, aux lignes 25 à 31, page 13, de ce qui suit:

de violence grave et qui est suffisamment grave pour constituer une situation de crise nationale.

Il s'agit ici de modifier l'article en y faisant une insertion qui vise à améliorer la sécurité. Quant à un «état de crise internationale», celui-ci doit correspondre à la définition spécifique qui figure dans la définition générale de ce qu'est une situation de crise nationale. Il s'agit donc, dans notre définition, d'enlever l'élément international. Si vous le voulez, nous pourrions peut-être lire tout de suite ce que cela donnerait.

M. Bill Snarr (directeur exécutif, Protection civile Canada): Monsieur le président, c'est assez simple. Dans un sens, les mots qui seraient ici supprimés ont été incorporés dans la définition de «situation de crise nationale».

L'amendement est adopté.

L'article 25 est adopté tel que modifié.

L'article 26 est adopté tel que modifié.

Article 27—*Prise d'effet*

M. Blackburn (Brant): Je propose que l'article 27 soit modifié en substituant aux lignes 22 à 25, ce qui suit:

(2) La déclaration cesse d'avoir effet après soixante jours, sauf abrogation ou prorogation antérieure en conformité avec la présente loi.

Cela ressemble à l'amendement précédent qui a été adopté. Nous pensons que faire attendre le Parlement pendant quatre mois avant de venir lui fournir des explications ou mises à jour sur la nature de la situation de crise, c'est beaucoup trop. Selon nous, soixante jours, soit environ deux mois, devraient être amplement suffisants pour que le pouvoir exécutif rencontre le pouvoir législatif en vue d'une mise à jour sur le maintien de la situation, le cas échéant. Cette modification obligerait le pouvoir exécutif à rendre davantage de comptes au pouvoir législatif sur ce plan, et cela ne modifierait en rien ni les droits ni les pouvoirs du gouvernement quant à sa façon de traiter de la situation de crise. Celui-ci aurait toujours le droit de recourir à des règlements par voie de décrets en conseil secrets.

Cela ne nuirait aucunement à la capacité du gouvernement de prendre en main la situation. Tout simplement, il lui faudrait renseigner la Chambre plus vite, soit après 60 jours et non plus 120.

[*Texte*]

Mr. Bradley: Naturally, we thought the requirement for 120 days was valid and would fit into the plans of the bill and legislation as we are drafting them. I can see no problem except we reduce the other timeframe. I can see no problem in supporting this amendment to 60 from 120 under the circumstances.

M. Ferland: Je ne m'oppose pas à ce qu'on convoque les Chambres au bout de 60 jours dans un cas de crise internationale, mais j'essaie de voir la situation compte tenu du climat que l'on a au Canada et ainsi de suite. L'amendement prévoit que la déclaration cessera d'avoir effet après 60 jours sauf abrogation.

On pourrait être dans une période hivernale difficile. Il peut y avoir toutes sortes de situations. Je trouve que 60 jours, c'est un peu court. J'hésite un peu à me rendre à 60 jours aussi rapidement que vous, mon cher collègue. Cent vingt jours, ce n'est tout de même pas exagéré.

Mr. Snarr: The choice of the time period following which the government would have to return to Parliament to seek authority to continue a declaration is a pretty arbitrary one and it is one based on intuitive judgment alone. It would seem to me that parliamentarians ought to judge how frequently they would like to have an opportunity to review the situation and confirm that the government should have its exceptional powers continued. From an operational point of view, it makes little difference.

• 1540

Mr. Crofton: It would seem to me that the government would invoke these measures because of an international situation. I think Parliament would be anxious to have an opportunity to review. It may be that when it is discussed in Parliament, rather than renewing it for another 60 days, it might be continued for the duration of what is seen as the international difficulty. As for the 60 days, given modern communication and timing, it is not as though we are talking about 1920, when Parliament only sat for very limited times during the year. I would think that 60 days would be a reasonable time for Parliament to look at it, realizing that it can then continue the circumstance for a period that they might judge appropriate.

M. Ferland: Je me rallie au consensus qui est en train de se faire. Ce sera unanime, monsieur le président.

Amendment agreed to.

Clause 27 as amended agreed to.

On clause 28—*Orders and regulations*

[*Traduction*]

M. Bradley: Naturellement, lors de l'élaboration du projet de loi, nous avions pensé que cette exigence de 120 jours était tout à fait valable et qu'elle cadrait bien avec les objectifs visés par le projet de loi. Je ne vois aucun problème. Il s'agirait tout simplement de réduire alors les autres délais en conséquence. Dans les circonstances, je ne m'oppose aucunement à ce que l'on ramène la période de 120 à 60 jours.

Mr. Ferland: I have no objections as to the two chambers being called back after 60 days in the event of an international emergency, but I am trying to see what the situation would be given the climate we have here in Canada, and everything else. The amendment stipulates that a declaration of an international emergency would expire at the end of 60 days unless it is revoked.

An international emergency could arise in the dead of winter. All sorts of situations could come up. I find that 60 days is a little bit short. My dear colleague, I am simply not as anxious as you to bring the period down to 60 days. One hundred and twenty days is not excessive.

M. Snarr: La détermination du délai à l'intérieur duquel le gouvernement serait tenu de demander au Parlement l'autorisation de maintenir la déclaration est une décision assez arbitraire qui ne s'appuie que sur l'intuition. Il me semble que c'est aux parlementaires qu'il devrait revenir de décider dans quel délai ils aimeraient avoir la possibilité de réexaminer la situation et de confirmer ou non le maintien des pouvoirs exceptionnels du gouvernement. Sur le plan fonctionnement, il y a une légère différence.

M. Crofton: Il me semble que le gouvernemenet invoquerait ces mesures à cause d'un état de crise international. Dans pareille situation, je pense que le Parlement aurait bien hâte de réexaminer les choses. Il se pourrait fort bien que, lors de la discussion au Parlement, il soit décidé de renouveler ces pouvoirs non pas pour 60 jours supplémentaires mais pour toute la durée de la crise internationale. Quant aux 60 jours, vu les moyens de communication modernes dont nous disposons. . . ce n'est pas comme si nous étions en 1920 et que le Parlement ne siégeait que pendant des périodes très limitées pendant l'année. C'est pourquoi il me semble que 60 jours devraient être un délai raisonnable, étant donné qu'après réexamen de la situation, le Parlement serait libre de décider de maintenir ces pouvoirs extraordinaires pour la durée qu'il jugera opportune.

Mr. Ferland: I will join in with the consensus that seems to be building. We will be unanimous on this, Mr. Chairman.

L'amendement est adopté.

L'article 27, tel que modifié, est adopté.

Article 28—*Gouverneur en conseil*

[*Text*]

Mr. Bradley: I move that clause 28 be amended by striking out lines 39 to 45 on page 14 and lines 1 to 9 on page 15 and substituting the following:

[See *Minutes of Proceedings*]

Mr. Bradley: I am waiting for the subamendments from my colleague. I have difficulty in the first one, which calls for a warrant, because the explicit requirement for a warrant is not necessary. A warrant would legally be required in any case. If we can get a clarification that a warrant is not required under his first subamendment, I would be prepared to accept his second subamendment, withdraw my amendment, and correct it accordingly.

The Chairman: Is a warrant necessary?

Mr. Henry Molot (Senior General Counsel, Advisory and Administrative Law, Department of Justice): The department has taken the position that some sort of prior authorization, usually in the form of a warrant, would always be required, because of section 8 of the Charter. One decision of the Supreme Court of Canada makes it very clear that, except in exceptional circumstances, prior authorization by some judicial official is required under section 8 of the Charter. It is for this reason that a couple of years ago there was a massive bill that went through Parliament, amending a whole host of statutes, and incorporating Charter guarantees into search-and-seizure and inspection provisions under various statutes. This is required in the Statutes of Canada, and in any regulations made under Statutes of Canada. The duty of the Minister and Deputy Minister of Justice to inspect for Charter conformity would ensure that Charter guarantees would be incorporated into any such regulations.

• 1545

Mr. Blackburn (Brant): This came up earlier in another context. You say that there may be extraordinary reasons why a warrant would not be necessary. Can you give me an example? We are dealing with extraordinary times, which is why I wanted that guarantee written into the bill.

Mr. Molot: I am not a criminal lawyer, but I would suggest hot pursuit of a vehicle by the police. In that sort of situation the vehicle has to be searched for whatever the police suspect may be in it, but it is of course impossible to get warrant prior to the search. Do not forget that the adjudication of exigent circumstances is going to be in the hands of the courts, which have been very sensitive to Charter requirements. The enforcement of the Charter by the courts is a very important guarantee.

Mr. Blackburn (Brant): I would agree with your example of a chase by the police. But we are here giving

[*Translation*]

M. Bradley: Je propose que l'article 28 du projet de loi C-77 soit modifié par substitution, aux lignes 39 à 44, page 14; et 1 à 10, page 15, de ce qui suit:

[*Voir Procès-verbaux*]

M. Bradley: J'attends les sous-amendements de mon collègue. J'ai quelques problèmes quant au premier changement, qui prévoit l'obligation d'avoir un mandat, car cette exigence explicite n'est pas nécessaire. Un mandat serait nécessaire de toute façon en vertu de la loi. Si l'on peut m'affirmer qu'un mandat ne sera pas exigé par ce premier sous-amendement, alors je serais prêt à accepter le deuxième sous-amendement qui a été proposé, à retirer mon amendement et à le corriger en conséquence.

Le président: Un mandat est-il nécessaire?

M. Henry Molot (avocat général principal, Section de consultation et de droit administratif, ministère de la Justice): Le ministère juge qu'il serait toujours nécessaire d'obtenir une autorisation préalable d'un genre ou d'un autre, et cette autorisation prendrait en règle générale la forme d'un mandat, à cause de l'article 8 de la Charte. Il y a d'ailleurs une décision à la Cour suprême du Canada qui dit très clairement que, sauf circonstances exceptionnelles, l'article 8 de la Charte exige l'obtention préalable d'une autorisation auprès d'un représentant des pouvoirs judiciaires. C'est pour cette raison qu'il y a quelques années, le Parlement a adopté un très gros projet de loi qui modifiait quantité de lois et qui incorporait un certain nombre de garanties conférées par la Charte dans les dispositions en matière de fouilles, de saisies et d'inspections d'une série de lois. Cela est exigé dans les Statuts du Canada et dans tous les règlements qui s'y rattachent. Le fait que le ministre et le sous-ministre de la Justice doivent faire des vérifications en vue du respect de la Charte veillerait à ce que les garanties conférées par la Charte soient incorporées dans ces règlements.

M. Blackburn (Brant): Cette question a été soulevée plus tôt dans un autre contexte. Vous dites qu'il se pourrait qu'il y ait des raisons extraordinaires pour lesquelles un mandat ne serait pas nécessaire. Pourriez-vous me donner un exemple? Nous vivons dans une époque extraordinaire, et c'est pourquoi je tenais à ce que cette garantie figure dans le projet de loi.

M. Molot: Je ne suis pas spécialisé en droit pénal, mais je citerai à titre d'exemple la poursuite d'un véhicule par la police. Dans ce genre de situation, la police voudra fouiller le véhicule pour vérifier ses soupçons, et il est bien sûr impossible d'obtenir un mandat auparavant. N'oubliez pas que ce sera aux tribunaux, qui sont très sensibles aux exigences de la Charte, qu'il reviendra de trancher et de dire s'il s'agit ou non de circonstances exceptionnelles. L'application de la Charte par les tribunaux est une garantie très importante.

M. Blackburn (Brant): Je suis d'accord avec votre exemple d'une poursuite par la police. Cependant, nous

[*Texte*]

Cabinet the power to order a search and seizure under secret regulations. This could very easily be abused. The only safeguard we would have would be that Federal Court judge who would say this was a capricious act, or an attempt on the part of a government to search and seize something that might prove embarrassing in a non-criminal way. We are honourable men around this table, and we have an honourable government in power. But we do not know what kind of people we are going to have in the Langevin Building in 25 or 50 years' time. Some of our witnesses mentioned this, particularly Mr. Alan Borovoy.

Mr. Molot: That is why the courts are so important, to make sure this does not happen. Whether or not you have a provision of that sort, the courts are always going to have to decide whether the situation is so exceptional that section 1 of the Charter is triggered. Granted that few cases before the courts today concern in emergency situations. But there is no reason to suspect the courts would not remain sensitive to their responsibilities, and recognize that Charter rights take precedence, except in those very exceptional circumstances.

• 1550

M. Ferland: Dans l'amendement de M. Blackburn on dit: "Ainsi que la fouille de quiconque".

Présentement, lorsque nous arrivons dans un aéroport, on est fouillé, jusqu'à un certain point, avant de passer la barrière de sécurité. C'est une fouille pour essayer de découvrir si on n'a pas du métal sur nous. On doit vider ses poches et mettre le contenu dans un petit plat. On nous inspecte avec un détecteur à métal. Ces gens n'ont aucun mandat pour agir actuellement. Ce sont les règles de sécurité qui le veulent ainsi et personne ne le conteste.

Si on écrivait dans une loi que la fouille de quiconque exige un mandat de la Cour fédérale dans un cas de crise, jusqu'à quel point pourrait-on exiger que quelqu'un soit fouillé dans un aéroport si on n'émet pas un mandat autorisant de fouiller? À partir du moment où on inscrit clairement dans la loi qu'il faut un mandat pour agir dans un cas de sécurité, on remet peut-être en cause une chose courante dans la vie de tous les jours: on agit de cette façon pour la sécurité globale. C'est pourquoi j'ai peur d'inscrire «sur délivrance d'un mandat de la Cour fédérale». Ailleurs dans la loi, on prévoit des mécanismes pour que la loi soit respectée. Dans le cas d'abus on va dédommager les gens. Mais, si on veut agir d'une façon sécuritaire et rapidement et qu'on exige un mandat pour fouiller quiconque, on n'en sortira jamais. Les gens vont rigoler, les policiers ne seront même pas capables de faire leur travail.

[*Traduction*]

donnons ici au Cabinet le pouvoir d'ordonner une fouille et une saisie en vertu de règlements secrets. Cela pourrait très facilement prêter à des abus. Nous ne pourrions alors que nous en remettre au juge de la Cour fédérale en espérant qu'il dise que c'était un acte capricieux ou une tentative du gouvernement de fouiller et de saisir quelque chose qui aurait peut-être été embarrassante, mais qui ne relèverait d'aucune activité criminelle. Ce serait notre seule garantie. Toutes les personnes réunies autour cette table sont honorables, et nous avons au pouvoir un gouvernement honorable. Cependant, nous ne savons pas quel genre de personnes il y aura dans l'immeuble Langevin d'ici 25 ou 50 ans. D'ailleurs, certains des témoins que nous avons entendus ont mentionné cela, et je songe notamment à M. Alan Borovoy.

M. Molot: C'est pourquoi les tribunaux revêtent tant d'importance, car leur rôle est de faire en sorte que cela ne se produise pas. Qu'il y ait ou non une disposition de ce genre, les tribunaux auront toujours à décider si la situation est si exceptionnelle que l'article 1 de la Charte doive être appliqué. Je vous l'accorde, à l'heure actuelle, les tribunaux sont saisis de très peu d'affaires où il est question de situations de crise ou d'urgence. Mais nous n'avons aucune raison de croire que les tribunaux ne resteront pas sensibles à leurs responsabilités, et ne reconnaîtront pas que les droits prévus dans la Charte doivent l'emporter sauf dans des circonstances vraiment exceptionnelles.

Mr. Ferland: Mr. Blackburn's amendment reads: "And the search of any person".

These days, when you go to the airport, you are searched, to a certain degree, as you go through the security check. The purpose of this search is to see if you are carrying any metal objects. You must empty your pockets and put their contents in a small tray. You are gone over with a metal detector. At the present time, the people who are doing this work have no warrant to carry it out. There are simply security rules, and no one objects to them.

If we wrote into the law that the search of any person requires a warrant from the Federal Court, during an emergency situation, then to what extent could we demand that people be searched in airports if the people carrying out the search do not have a warrant authorizing them to do so? If it is clearly prescribed in an act that you need a warrant authorizing you to act in security matters, then we will perhaps be calling into question something that is part of everyday living: indeed, these things we do are carried out in the interests of global security. This is why I have certain concerns regarding the inclusion of the words "with warrant from the Federal Court". Elsewhere in the act, there are certain mechanisms that are set out in order to ensure that the act is respected. In the case of abuses, there will be compensation. But if we want to act quickly in the interests of security and if we demand that a warrant be obtained before searching anyone, then we

[*Text*]

Mr. Bradley: That is a concern. I also have the concern—because apparently it is assumed in all acts and legislation that the Charter is in effect and warrants would be required—that if we bring in the wording in this bill it would lead to uncertainty with respect to the general requirements for warrant as it applies to all the rest of the legislation. Is that correct?

Mr. Molot: I do not think so. But there is the concern Mr. Ferland noted, that if a warrant is always required it removes the flexibility introduced in those amendments a couple of years ago, where a warrant is required except in exigent circumstances. Under this proposal, where you would always have to have a warrant, you could not stop and search that fleeing vehicle without one, and yet you would have no opportunity to obtain a warrant. It is not very practical.

Mr. Bradley: I would introduce my amendment and then we can deal with the subamendment as introduced by Mr. Blackburn. We are discussing his subamendments now, trying to come to a compromise on my amendment.

The Chairman: I understand what you are trying to do. Mr. Ferland would like one more question before you do it.

M. Ferland: Je pourrais peut-être donner un exemple pour éclaircir cela. Lors d'un vol de banque dans une ville, très souvent il y a des barrages de police. Chez moi, il y en a eu; c'est arrivé à quelques occasions. On érigeait des barrages pour cerner un région complète. On arrêtait tous les véhicules. On demandait d'ouvrir le coffre arrière. On le faisait volontairement. Si on refusait on nous plaçait sur le bord de la route et on s'occupait de vous après. Mais, ils n'avaient pas de mandat, ces policiers, pour vérifier les véhicules. S'il leur avait fallu un mandat pour chacun des véhicules ils n'auraient pas fini.

C'est un petit peu dans ce sens que j'essaie de voir l'idée d'un mandat. Cette idée m'agace. On risque de bloquer la possibilité d'assurer la sécurité. On parle beaucoup de la Charte des droits et liberté , mais le droit de la Nation à être protégée existe aussi.

• 1555

The Chairman: Mr. Bradley, are you now prepared to withdraw your amendment or do you wish to have it moved?

[*Translation*]

will never get anywhere. People will laugh and policemen will not even be able to do their work.

M. Bradley: C'est bien sûr là une préoccupation. Moi aussi j'en ai—parce qu'il semblerait, dans le contexte de l'ensemble des lois, que la Charte soit en vigueur et que des mandats soient requis—parce que, si nous insérons cela dans le projet de loi, cela amènera une certaine incertitude quant aux exigences générales en matière d'obtention d'un mandat telles qu'elles s'appliquent dans le reste des lois. C'est bien cela, n'est-ce pas?

M. Molot: Je ne le pense pas. Il y a cependant le problème qui a été soulevé par M. Ferland. En effet, s'il est toujours nécessaire d'obtenir un mandat, cela supprime la souplesse découlant des autres amendements qui ont été apportés il y a quelques années et qui prévoient qu'un mandat est nécessaire sauf en cas de circonstances exceptionnelles. En vertu de ce qui est proposé ici, où il faudrait toujours avoir un mandat, il serait impossible d'arrêter et de fouiller un véhicule en l'absence d'un mandat. Or, vous n'auriez pas eu au préalable la possibilité d'en obtenir un. Ce n'est pas très pratique.

M. Bradley: Je vais proposer mon amendement, après quoi nous pourrons traiter du sous-amendement de M. Blackburn. Nous sommes en train de discuter de ses sous-amendements. pour essayer d'arriver à un compromis sur le mien.

Le président: Je comprends ce que vous essayez de faire. M. Ferland aimerait cependant poser une dernière question avant que vous ne poursuiviez.

Mr. Ferland: I could perhaps give you an example to clarify things even more. When there is a bank robbery, very often policemen set up road blocks. That has happened a few times in my area. Road blocks have been erected to close off an entire area, in which case all vehicles are checked. People are asked to open their trunk, and people do so willingly. In the cases I am thinking of, those who refused were asked to park alongside the road and they were taken care of afterwards. The policemen doing this did not, however, have any warrants authorizing them to check the vehicles. It would have been an endless task if they had had to have a warrant for every single vehicle.

This is the type of situation I think of concerning warrants. And this idea bothers me. This could prove to be an obstacle in the guaranteeing of safety and security. We talk an awful lot about the Charter of Rights and Freedoms, but the right of the nation to protect itself also exists.

Le président: Monsieur Bradley, êtes-vous maintenant prêt à retirer votre amendement ou bien comptez-vous le proposer?

[*Texte*]

Mr. Bradley: I would like to withdraw it, Mr. Chairman, and then introduce at least a second part of Mr. Blackburn's second amendment as part of mine.

The Chairman: Are you speaking of paragraphs 28.(1)(c) and 28.(1)(d)?

Mr. Bradley: Yes, and then (c) following.

I move to amend subclause 28.(1) by striking out lines 39 to 45 on page 14 and lines 1 to 9 on page 15, and substituting the following for paragraph 28.(1)(c): "the authorization, conduct of inquiries in relation to", and for paragraph 28.(1)(d):

> the authorization of the entry and search of any dwelling, house, premise, conveyance or place

The Chairman: Do you wish to move the subamendment to 28.(1)(d) at this time?

Mr. Blackburn (Brant): Yes.

The Chairman: Mr. Blackburn moves the subamendment to paragraph 28.(1)(d) of the amendment offered. We are now discussing the subamendment—

Mr. Blackburn (Brant): Yes, and it refers to paragraph 28.(1)(d). After the word "authorization", we would add "with warrant from a Federal Court", plus the rest of that sentence of Mr. Bradley's.

The Chairman: You are moving this subamendment that says "with warrant from a Federal Court, of the entry and search of any dwelling, house, premises", and so on, through to "and the seizure and detention of any such thing". Is that correct?

Mr. Blackburn (Brant): Yes.

Mr. Crofton: Like some of my colleagues, I have difficulty with the matter of a warrant, perhaps because I do not understand the issue properly. How can one have in advance a warrant to stop and search any given individual? This seems to be horrendously cumbersome. In the normal conduct of their duties, if the police have reason to suspect somebody has participated in a bank robbery or whatever, they stop him and cause searches to be made. If there is nothing there, he are released; if he is found with the goods on him, he is charged. There is a process.

If you are dealing with terrorism, weapons and goodness knows what, I do not see how the process can be, unless there is a blanket warrant to cover Township X and give you authority to stop and search anybody who goes by. Maybe I just do not understand what we are doing here.

Mr. Bradley: I also have a lot of problems with searching a vehicle, a conveyance, etc., with a warrant. In

[*Traduction*]

M. Bradley: J'aimerais le retirer, monsieur le président, pour ensuite proposer l'adoption, en tant qu'élément de mon amendement, au moins de la deuxième partie du deuxième amendement de M. Blackburn.

Le président: Parlez-vous des alinéas 28.(1)c) et 28.(1)d)?

M. Bradley: Oui, et de l'alinéa c) qui suit.

Je propose que l'article 28 du projet de loi C-77 soit modifié par substitution, aux lignes 39 à 44, page 14, et 1 à 10, page 15, de ce qui suit, en ce qui concerne l'alinéa 28.(1)c): «l'autorisation et la conduite d'enquêtes relatives aux», et en ce qui concerne l'alinéa 28.(1)d):

> L'habilitation à pénétrer et à fouiller les maisons d'habitation, locaux, moyens de transport ou lieux

Le président: Aimeriez-vous proposer maintenant le sous-amendement à l'alinéa 28.(1)d)?

M. Blackburn (Brant): Oui.

Le président: M. Blackburn propose également, dans le cadre du même amendement, le sous-amendement à l'alinéa 28.(1)d). Nous allons maintenant discuter du sous-amendement. . .

M. Blackburn (Brant): Oui, et il vise l'alinéa 28.(1)d). Après le mot «habilitation», il faudrait ajouter «sur délivrance d'un mandat d'une cour fédérale», puis on enchaînerait avec le reste du texte proposé par M. Bradley.

Le président: Vous proposez l'adoption du sous-amendement qui dit «sur délivrance d'un mandat d'une cour fédérale, à pénétrer et à fouiller les maisons d'habitation, moyens de transport ou lieux». . . jusqu'à «ainsi que la saisie et la rétention de ces éléments». C'est bien cela, n'est-ce pas?

M. Blackburn (Brant): Oui.

M. Crofton: Tout comme certains de mes collègues, cette question des mandats me pose quelques problèmes, car je ne suis pas certain d'avoir bien compris toute cette affaire. Comment peut-on se procurer à l'avance un mandat nous autorisant à arrêter et à fouiller une personne en particulier? Il me semble que tout cela est très encombrant. Dans l'accomplissement de ses fonctions, si la police a raison de soupçonner quelqu'un d'avoir participé à un vol de banque ou à autre chose, ils l'arrêtent et ordonnent une fouille. Si rien n'est découvert, alors la personne arrêtée est libérée. Cependant, si on trouve sur elle certains biens volés, elle est accusée. Il existe un processus pour cela.

S'il est question de terrorisme, d'armes et de je ne sais quoi d'autre, je ne vois pas comment le processus pourrait fonctionner, à moins qu'il existe un mandat général couvrant le comté X et vous autorisant à arrêter et à fouiller quiconque passe par là. Peut-être que je ne comprends tout simplement pas ce que nous essayons de faire ici.

M. Bradley: La question de fouiller un véhicule, un moyen de transport, ou autre, me pose des problèmes à

[*Text*]

my limited knowledge of this, I would have to go along with the amendment as I proposed it. I cannot see how this would help it; it would hinder the legislation.

Mr. Blackburn (Brant): We are dealing here not with bank robberies and heists, but with the Cabinet issuing orders for the search and seizure of a person—or his possessions—who is the subject of an inquiry. This takes us back to the War Measures Act, unfortunately. I do not like to refer to that Draconian law when they used extraordinary powers to raid a political party's headquarters and seize the entire list. There was no crime being committed at the time. There was no suspected crime that had been committed by any specific person on that list. It was construed—or misconstrued afterwards—by those politicians, or members of that political party, that it was a deliberate political act executed by secret order at a time when the War Measures Act was in effect.

• 1600

All I am saying is that I do not want to see the War Measures Act repeated in this, where a Cabinet Minister can secretly authorize a law officer of the Crown to enter—I am using this same example—the headquarters of a trade union, the headquarters of another political party, and seize the list of all the members of that organization without a warrant. Surely the Federal Court judge would ask some very relevant questions as to whether or not what the Cabinet had ordered the law officer to do was acceptable under the circumstances. It may turn out that it is acceptable. But I would like to see that buffer—i.e., the judge—there between the unlimited powers of Cabinet under a proclamation of emergency and the ordinary citizen. I think it is just another safeguard, without really restricting the authority of the government under extraordinary measures such as the proclamation of an emergency.

In an emergency in this kind of situation I have, frankly, more faith in the courts than I might have in the political actions of a government that has declared an emergency and has extraordinary powers.

M. Ferland: Je comprends, monsieur Blackburn que vous parlez de mesures de guerre. Mais, reportons-nous aux témoignages des policiers qui sont venus ici, de la GRC et des policiers de Montréal et de Toronto. Ils disaient que le projet de loi, ainsi libellé et avec ses amendements, leur permettraient de faire leur travail de policiers. Dans le cadre d'une crise nationale, le gouvernement décrète une mesure, ensuite les corps policiers entrent en action, puis l'armée et ainsi de suite.

[*Translation*]

moi aussi avec toute cette question de mandat. Si je me fie au peu de connaissances que j'ai dans le domaine, j'aurais tendance à accepter l'amendement tel que je l'ai proposé. Je ne vois pas comment ce qui est proposé ici aiderait. Cela nuirait à la loi.

M. Blackburn (Brant): On ne traite pas ici de vol de banque, mais du fait que le Cabinet émet des ordonnances pour la fouille et la saisie d'une personne ou de ses biens, si cette personne fait l'objet d'une enquête. Cela nous ramène malheureusement à la Loi sur les mesures de guerre. Je préfère ne pas faire allusion à cette loi draconienne qui leur a permis d'invoquer des pouvoirs extraordinaires pour faire une rafle au bureau principal d'un parti politique et de saisir la liste intégrale. Aucun crime n'avait été commis. Aucune personne dont le nom figurait sur la liste n'était soupçonnée d'un crime. Après, certains hommes politiques, ou certains membres de ce parti politique, ont prétendu qu'il s'était agi d'un acte politique délibéré faisant l'objet d'un ordre secret au moment même où la Loi sur les mesures de guerre était en vigueur.

Ce que je voudrais éviter, c'est qu'on puisse invoquer de nouveau ce genre de mesures de guerre, en vertu desquelles un ministre pourrait autoriser secrètement un agent de la Couronne—et je vais me servir du même exemple—à pénétrer dans le bureau central d'un syndicat ou d'un autre parti politique pour saisir la liste de tous les membres de cet organisme, sans avoir préalablement obtenu un mandat de perquisition. On peut présumer qu'un juge de la Cour fédérale poserait des questions très pertinentes pour savoir si l'ordre donné par le Cabinet à l'agent de police était acceptable dans les circonstances. Dans certaines circonstances, il se peut que ce soit acceptable. Mais j'aimerais qu'il y ait une sorte d'intermédiaire—en l'occurence le juge—entre les pouvoirs illimités du Cabinet en vertu d'une déclaration de situation de crise et le citoyen ordinaire. Pour moi, ce serait une simple sauvegarde et ne limiterait pas vraiment l'autorité du gouvernement s'il devait prendre des mesures extraordinaires, par exemple, déclarer une situation de crise.

Devant ce genre de situation de crise, je dois avouer que je ferais beaucoup plus confiance aux tribunaux qu'aux actions d'un gouvernement qui détiendrait des pouvoirs extraordinaires à partir du moment où il déclarerait une situation de crise.

Mr. Ferland: I realize, Mr. Blackburn, that you are talking about war measures. But let us go back to the testimony we received from members of the various police forces who appeared before us—the RCMP, the Montreal Police and the Toronto Police. They said that as the bill is currently worded, and with the amendments being proposed, they would be in a position to do their police work. When a national emergency arises, the government puts certain measures into effect, at which

[*Texte*]

Mais, dans le cas d'une crise nationale, par exemple, ces gens se doivent d'obtenir un mandat pour chaque endroit qu'ils devront visiter, pour chaque véhicule qu'ils devront arrêter; si, à l'entrée d'un aéroport, ils n'avaient pas un mandat pour fouiller les véhicules, ils seraient bloqués. Ils devraient obtenir au préalable un mandat pour fouiller ces véhicules pour une question de sécurité. Ils devraient l'obtenir à toutes les fois. Il faudrait un juge à côté des policiers pour qu'ils puissent émettre des mandats.

S'il y avait une mesure d'urgence à Uplands, par exemple, et qu'on doive fouiller tous les véhicules entrant à cet aéroport, il faudrait que l'on obtienne un mandat pour fouiller chacun des véhicules.

Mr. Blackburn (Brant): No.

M. Ferland: Je vous donne l'exemple d'Uplands. Mais supposons, qu'en même temps, il faut le faire à Mirabel, à Toronto et ailleurs; il faudrait qu'on émette un mandat pour chaque aéroport. C'est une mécanique qui vient alourdir le processus et qui est vraiment de trop dans la législation actuelle.

Mr. Snarr: Mr. Chairman, it seems to me the point to all this is that there are in existence elaborate provisions in our judicial system to assure that in every case where it is humanly possible to obtain a warrant, when an entry or search and seizure has to be undertaken, the warrant must be obtained. That stems from the Charter. There is nothing in this bill or in this provision, as it is written, that permits the government to override those existing provisions.

• 1605

Secret orders or not, the protection comes not from going to a judge, but from the fact that the Minister of Justice and the bureaucrats within the Department of Justice have special responsibilities under our judicial system. They must look over every order, secret or not, and assure the government that it is consistent with the Charter, and that inconsistent orders are not passed. By law they cannot be passed.

The Chairman: I think it would be reasonable now if we gave Mr. Blackburn the final remarks on this one.

Mr. Blackburn (Brant): I appreciate that. Mr. Chairman, just very briefly, as I recall from October 1970, one of the major criticisms in the newspapers, in books written since then, and in articles, was search and seizure without warrant. That stands out in my memory as one of the more odious aspects of the War Measures Act. All we are doing here is incorporating that odious practice into what I hope will be a much better bill, a much better piece of legislation.

[*Traduction*]

point the police forces go into action, then the army and what-have-you.

But in the case of a national emergency, for instance, they will have to get a warrant for every place they want to enter, and for every vehicle they want to stop; without a warrant to search vehicles at the entrance of an airport, for instance, their hands would be tied. They would have to have a warrant in order to search vehicles for security reasons. They would have to obtain such a warrant in every case. There would have to be a judge on hand in order for policemen to issue warrants.

For instance, if there were an emergency at Uplands, for example, and we had to search every vehicle entering the airport, the police would have to get a warrant before they could search the vehicles.

M. Blackburn (Brant): Non.

Mr. Ferland: I am giving you the example of Uplands. But supposing, at the same time, we had to conduct searches at Mirabel, Toronto and elsewhere; a warrant would have to be issued for each airport. It would be too burdensome a process and it really is not necessary in the current legislation.

M. Snarr: Monsieur le président, il me semble que ce que l'on essaie de dire, c'est qu'il existe déjà des dispositions très complètes qui nous permettent de nous assurer que chaque fois que l'on peut obtenir un mandat, à des fins de fouille ou de saisie, eh bien, il faut l'obtenir. C'est inscrit dans la Charte. Rien dans le projet de loi actuel ne permet au gouvernement de faire fi de ces dispositions.

Que les décrets soient secrets ou non, la protection est garantie non pas par le recours au juge, mais par le fait que le ministre de la Justice et ses fonctionnaires ont des responsabilités spéciales en vertu de notre système judiciaire. En effet, ils doivent examiner chaque décret, secret ou non, et assurer au gouvernement qu'il est conforme avec les dispositions de la Charte. En d'autres termes, la loi interdit la prise d'un décret non conforme à la Charte.

Le président: Je pense qu'il convient maintenant de donner à M. Blackburn la possibilité de dire un dernier mot à ce sujet.

M. Blackburn (Brant): Je vous en remercie, monsieur le président. Je serai très bref. Je me souviens qu'en octobre 1970, ce qu'on avait surtout critiqué dans les journaux et dans les ouvrages parus depuis, c'est la saisie et la perquisition sans mandat. Cela restera dans ma mémoire comme l'un des aspects les plus odieux de la Loi sur les mesures de guerre. Or, nous sommes en train de reconduire cette pratique odieuse dans ce projet de loi qui, je l'espérais, allait être nettement supérieur à la loi actuelle.

[*Text*]

Secondly, we are dealing with a situation where the government, the Cabinet, is ordering the search and seizure of a person or persons subject to an inquiry under special orders or who are suspected of having broken or contravened special orders. That is something quite different from ordinary, run-of-the-mill, day-to-day police work when a crime is being committed or when a policeman has reasonable grounds to suspect that a crime has just been committed or is about to be committed. We are talking here of investigative powers also. We are talking about intrusion, and the possibility of intrusion, into the privacy of a whole group of people, of which only one or two are reasonably suspect.

I just thought that the insertion of a Federal Court warrant would not reduce the government's authority but would place the judiciary between the executive that has extraordinary powers and the rights of the ordinary people. That is essentially my argument.

The Chairman: Are you ready for the question? We are voting on Mr. Blackburn's subamendment to Mr. Bradley's amendment to clause 28 of Bill C-77.

Subamendment negatived.

The Chairman: We will now move to that part of the amendment which reads: "(b) by striking out lines 39 to 45 on page 13 and lines 1 to 9 on page 15 and substituting the following", and has a subparagraph (c) and a subparagraph (d). We will consider that as an amendment.

Amendment agreed to.

• 1610

The Chairman: Now we go to the next amendment which is amending paragraph 28.(1)(e) by striking out line 14 on page 15 and substituting the following:

competent to provide and the provision of compensation in respect of services so rendered.

Mr. Bradley: This is very similar to one we discussed earlier, and I am prepared to withdraw my amendment and reintroduce it with the word "reasonable" compensation, which would meet the requirement of Mr. Blackburn's amendment.

Mr. Blackburn (Brant): With unanimous consent, I would be prepared to withdraw my subamendment. We can move faster that way.

Mr. Bradley: I am reintroducing the amendment (c) by striking out line 14 and 15 and substituting the following:

competent to provide and the provision of reasonable compensation in respect of services so rendered.

Amendment as amended agreed to.

The Chairman: The next amendment is by Mr. Blackburn, that clause 28 be amended by adding immediately after the word "persons" on line 21 on page 15 the following:

[*Translation*]

Deuxièmement, nous parlons d'un cas où le gouvernement, par l'intermédiaire du cabinet, ordonne une procédure de saisie et de perquisition chez une ou plusieurs personnes faisant l'objet d'une enquête relative à un décret spécial ou soupçonnées d'avoir contrevenu à un décret spécial. Il s'agit là d'un cas tout à fait différent de ceux qui se produisent chaque jour, lorsqu'un délit est commis ou lorsqu'un policier est fondé à croire qu'un délit vient d'être commis ou est sur le point de l'être. Nous parlons ici de pouvoir d'enquête, de l'autorisation de pénétrer et de fouiller les lieux d'habitation d'un groupe de personnes dont une ou deux seulement peuvent être considérées comme des suspects légitimes.

Je pense tout simplement que l'inclusion d'un mandat de la Cour fédérale n'empiéterait absolument pas sur les pouvoirs du gouvernement, mais permettrait au judiciaire de s'interposer entre l'exécutif, qui dispose du pouvoir extraordinaire, et les simples particuliers. C'est là l'essentiel de mon argument.

Le président: Êtes-vous prêts à passer au vote? Nous mettons aux voix le sous-amendement que M. Blackburn propose à l'amendement de M. Bladley relatif à l'article 28 du projet de loi C-77.

Le sous-amendement est rejeté.

Le président: Nous allons maintenant passer à la partie de l'amendement qui se lit comme suit: «b) en remplaçant les lignes 39 à 44 de la page 14 et 1 à 10 de la page 15 par ce qui suit», et nous avons donc les alinéas c) et d). Je mets cet amendement aux voix.

L'amendement est adopté.

Le président: Nous passons maintenant à l'amendement qui consiste à modifier l'alinéa 28.(1)e) par substitution, à la ligne 14, page 15, de ce qui suit:

de fournir des services essentiels, ainsi que le versement d'une indemnité pour ces services.

M. Bradley: Cet amendement ressemble beaucoup à celui dont nous avons parlé tout à l'heure, et je suis prêt à le retirer et à le représenter en qualifiant l'indemnité de «raisonnable», ce qui devrait satisfaire M. Blackburn.

M. Blackburn (Brant): Si tous les membres du Comité sont d'accord, j'aimerais retirer mon sous-amendement. Cela nous fera gagner du temps.

M. Bradley: Je représente donc l'amendement c) et propose de remplacer la ligne 14 de la page 15 par ce qui suit:

de fournir des services essentiels, ainsi que le versement d'une indemnité raisonnable pour ces services.

L'amendement est adopté tel que modifié.

Le président: Nous passons maintenant à l'amendement de M. Blackburn, qui consiste à modifier l'article 28 en ajoutant ce qui suit après le mot Canada, à la ligne 22 de la page 15:

[*Texte*]

other than *bona fide* refugees.

Mr. Blackburn (Brant): This has to do with the admission into Canada of persons who claim refugee status during a period of emergency. In other words, it prevents the prohibition of refugees simply because they are refugees. There may be other reasonable grounds to suspect they are more than refugees, but simply to prohibit them from entering Canada simply because they are refugees is not acceptable. In other words, during this emergency we could not close the doors to refugees per se.

Mr. Crofton: Listening carefully to what Mr. Blackburn said, if we have an international emergency, it could be war. We may choose under those unique circumstances not to allow in anybody who comes under the guise of refugee because at that stage of the game one has a profound security problem.

If you suddenly had thousands of Americans pouring across the border because they decided that they just did not want to stay down there because somebody might nuke them, we might say, hey, this is an emergency, and under those circumstances close the borders until we got control. To write it in here that you cannot act along these lines I think may be a very profound thing to do in a fit of absent-mindedness. I have difficulty accepting that proposal.

Mr. Bradley: I find it interesting. I am trying to grasp it. At first blush, I have difficulty accepting it. I think if, heaven forbid, the Americans refuse the free trade agreement and we went to war, Americans coming across the border as refugees because they are afraid we would beat them would be bona fide refugees because their life would be at risk if they went home. I suppose it opens doors. But I wonder if we could get Mr. Molot to maybe shed some light on this.

The Chairman: Perhaps, Mr. Molot, you could just wait, and we will hear from Mr. Ferland and then you.

• 1615

M. Ferland: Il y a déjà devant le Sénat, si je ne me trompe, deux projets de loi touchant directement les réfugiés. Ces projets de loi sont très clairs. L'article devant nous ne remet pas en cause les projets de loi touchant les réfugiés.

S'il fallait amender les lois à chaque fois! On dit clairement «la réglementation ou l'interdiction». L'article est très clair. La réponse est dans le respect de toutes les lois qui touchent les réfugiés. Elles ont déjà été votées par la Chambre des communes et le seront par le Sénat. Elles répondent déjà aux appréhensions de M. Blackburn.

[*Traduction*]

à l'exception des réfugiés authentiques.

M. Blackburn (Brant): Il s'agit ici de l'admission au Canada de ceux qui revendiquent le statut de réfugiés pendant une période de crise internationale. En d'autres termes, l'amendement empêche de refouler des réfugiés simplement parce que ce sont des réfugiés. Certes, on aura peut-être d'autres motifs raisonnables de croire que telle personne n'est pas un simple réfugié, mais on ne peut tout simplement pas empêcher certaines personnes d'entrer au Canada parce qu'elles sont des réfugiés. En d'autres termes, ce n'est pas parce qu'il y a crise internationale que nous devons fermer nos portes aux réfugiés authentiques.

M. Crofton: J'ai écouté très attentivement ce qu'a dit M. Blackburn, mais une crise internationale peut fort bien se traduire par une guerre. Dans ces circonstances très particulières, nous aurions tout à fait le droit de refouler quiconque prétend être un réfugié, car à ce moment-là, les problèmes de sécurité prennent une toute autre dimension.

Supposons que, d'un seul coup, des milliers d'Américains décident de traverser la frontière par crainte d'être vitrifiés chez eux... À ce moment-là, nous pourrions, puisqu'il s'agit d'une crise internationale, décider de fermer nos frontières jusqu'à nouvel ordre. Or, avec cet amendement, le gouvernement ne pourra pas prendre ce genre de décision, ce qui risque d'avoir des conséquences très graves. Je ne suis donc pas disposé à accepter cette proposition.

M. Bradley: Je la trouve pourtant intéressante. J'essaie de bien en comprendre l'objectif, mais, à première vue, j'ai moi aussi du mal à l'accepter. Supposons, que Dieu nous en garde, que les Américains refusent l'accord de libre-échange et que nos deux pays entrent en guerre. Des Américains pourraient fort bien essayer d'entrer chez nous en se prétendant réfugiés authentiques, car leur vie serait en danger s'ils restaient chez eux. À mon avis, ce genre d'amendement risque d'ouvrir la porte à toutes sortes d'abus. J'aimerais cependant savoir ce qu'en pense M. Molot.

Le président: Monsieur Molot, je vais vous demander d'attendre un instant, car je vais d'abord donner la parole à M. Ferland.

Mr. Ferland: If I am not mistaken, two bills concerning directly refugees are already before the Senate. These two bills are very clear. The clause we are dealing with does not change anything to these two bills concerning refugees.

It's a good thing we don't have to amend the bills at all times. The clause clearly states "the regulation or prohibition". It is very clear. The solution to the problem lies in the enforcement of the legislation concerning refugees. These two bills have already been passed by the House of Commons and will soon be by the Senate. In my opinion, they already meet Mr. Blackburn's concerns.

[*Text*]

Mr. Molot: Given there are these two bills in Parliament, it is like walking into a hornet's nest. One of the problems, even under present legislation—and it will continue to be a problem—is what is a bona fide refugee. We have, under the present Immigration Act and the amendments before Parliament, a process for determining the the question of whether or not someone is a refugee as a separate question from whether they are qualified to be granted permanent landing or residence in Canada. There is a rather extensive procedure under present law, and would continue to be as it might be amended.

Is what is meant by bona fide refugee someone who is determined to be a refugee but who has not yet been granted landed status? There are a lot of other people in the system, visitors, people under various visas, who have also not been granted landed status. Why are refugees singled out for additional protection, whereas these other people, who are here lawfully under a visa, are left out of the process? Are we trying to play around with the refugee question out of the context of these two other bills? How are we going to affect those bills by introducing this concept? It is disturbing.

Mr. Blackburn (Brant): I was very disturbed the first time I heard a shipload of Jews from Europe were denied entry in 1939 for political reasons. There is no question it was for political reasons, also based on bias, anti-semitism as it was practiced and thought of in those days.

Mr. Bradley: You stayed up last night and watched the movie.

Mr. Blackburn (Brant): I am sorry, I did not see a movie last night, but there is a book called *None is too Many*. We are trying to avoid that kind of thing.

Mr. Molot: This would not protect that situation. Those people on boats, unfortunately, would not be considered bona fide refugees because they had not been determined to be refugees. They were just claiming refugee status.

Mr. Blackburn (Brant): I think one of the problems is the process. I am not pointing a finger at the present government, but we have a mess on our hands, and we hope we will get the mess sorted out over the next few years. It may take several years. Let us assume we have got it settled and the bills are in place. We are not talking about tomorrow or next month or next year. We are passing legislation here that is going to be on the law

[*Translation*]

M. Molot: Justement, étant donné que le Parlement est déjà saisi de ces deux projets de loi, il vaudrait mieux éviter ce guêpier. L'un des problèmes que pose la loi actuelle—et il continuera sans doute à se poser—consiste à déterminer précisément ce qu'est un réfugié authentique. L'actuelle Loi sur l'immigration et les amendements qui ont été présentés au Parlement prévoient un mécanisme double: d'une part, il faudra déterminer s'il s'agit bien un réfugié, et, d'autre part, s'il répond aux critères relatifs à l'obtention du statut d'immigrant reçu ou de résident permanent au Canada. La procédure prévue par la loi actuelle est assez longue, et les amendements éventuellement proposés ne risque pas d'y changer quoi que ce soit.

Par réfugié authentique, entend-on toute personne dont le statut de réfugié a été reconnu, mais qui n'a pas encore obtenu le statut d'immigrant reçu? Nombre d'autres personnes dans le système, notamment les visiteurs et les détenteurs de toutes sortes de visas, n'ont pas, elles non plus, obtenu le statut d'immigrant reçu. Pourquoi accorderait-on une protection supplémentaire aux réfugiés, alors que ces autres personnes qui, à leur arrivée au Canada, étaient munies d'un visa en bonne et due forme, sont écartées du processus? Essayons-nous de contourner la situation en déterminant ici ce qu'est un réfugié authentique, hors du contexte des deux autres projets de loi actuellement à l'étude au Parlement? Si nous incluons ici cette définition, quelle incidence cela aura-t-il sur les deux autres projets de loi? Il y a de quoi s'inquiéter.

M. Blackburn (Brant): J'ai été très bouleversé le jour où j'ai appris que, pour des raisons politiques, on avait, en 1939, refusé l'entrée au Canada à un groupe de Juifs arrivés d'Europe par bateau. C'était sans l'ombre d'un doute pour des raisons politiques, teintées d'antisémitisme, car les choses se passaient ainsi à l'époque.

M. Bradley: Vous avez dû regarder le film, hier soir.

M. Blackburn (Brant): Non, pas du tout, mais il y a un livre qui a été publié sous le titre de *None is too Many*. Il faut absolument éviter que ce genre de chose ne se reproduise.

M. Molot: Votre amendement ne servirait à rien dans ce cas-là. Les gens qui arrivent par bateau ne peuvent malheureusement pas être considérés comme des réfugiés authentiques car leur statut de réfugiés n'a pas été reconnu au préalable. Ils revendiquent donc tout simplement le statut de réfugiés.

M. Blackburn (Brant): L'un des problèmes vient du mécanisme lui-même. Je n'essaie pas d'en rejeter la responsabilité sur le gouvernement actuel, mais ce système est une véritable pagaille, et nous espérons que tout rentrera dans l'ordre au cours des prochaines années. Et cela risque de prendre des années. Supposons que le problème est réglé et que les projets de loi ont été adoptés. Mais il ne s'agit pas de demain, du mois prochain ou de

[*Texte*]

books for a long time. We do not have this backlog; we do not have this major problem of processing.

• 1620

Do we deny access of legitimate refugees to this country simply because there is an international emergency? There are two answers, both founded, I suppose, on the same basis. I come back to the Charter. First of all, you could not single out in an order, as the only reason for making an order under paragraph 28.(1)(g), that these people were refugees. In other words, refugee per se is the only basis for the prohibition. The argument could be made—in terms of the power of the Governor in Council to make the order, and that has to be based on the authority given under Part III—that you have to relate it somehow to the international emergency. There has to be a reasonable basis for the regulation or the order.

Another issue here would be that if you singled out refugees, then you may have an equality argument under section 15 of the Charter: that you are discriminating on no rational basis, given the context in which you are making this order or regulation.

Then thirdly, I guess you could say, depending on how the regulation or order was made, you do have non-discrimination on the basis of colour, creed, religion and that sort of thing.

You have those kinds of protections which the courts have to apply and which we, as the Department of Justice, have to apply even before the order is presented to the Governor in Council for approval. One hopes that those kinds of protections will mean that the situations which happened in the past will not happen again, or at least will be less likely to happen again.

Mr. Blackburn (Brant): Less likely.

Mr. Heap: Mr. Chairman—

The Chairman: I am sorry, Mr. Heap, you are not a member of the committee. I hate to turn you down, as you know, but the representative for the NDP has been doing a very good job of presenting your party's case. I do not think it would be fair to the representatives of the other parties to have two representatives from the NDP when you are only entitled to one.

Mr. Jardine: I was going to offer two factual matters in relation—

The Chairman: I am sorry, Mr. Pat Crofton has the floor.

Mr. Crofton: I have been thinking carefully about what Mr. Blackburn has offered here. It seems to me that in the time of an emergency the duly elected government has to

[*Traduction*]

l'année prochaine. Nous sommes en train d'examiner un texte qui, lorsqu'il sera adopté, aura force de loi pendant longtemps. Nous n'avons pas tant d'arriéré, et le mécanisme actuel ne nous pose pas d'aussi graves problèmes.

Pouvons-nous refouler des réfugiés authentiques simplement parce qu'il y a une crise internationale? On peut, je suppose, répondre de deux façons. J'en reviens à la Charte. Premièrement, le fait que ces gens-là soient des réfugiés ne peut pas vous servir de motif express et exclusif à la prise d'un décret au titre de l'alinéa 28.(1)g). En d'autres termes, le statut de réfugié n'est pas, en soi, le seul motif de l'interdiction. En ce qui concerne le pouvoir du gouverneur en conseil de prendre un décret, conformément aux pouvoirs que lui confère la Partie III, on pourrait prétendre que le décret doit avoir une relation avec l'état de crise internationale. Il faut que le règlement ou le décret ait une justification raisonnable.

Par ailleurs, si vous mentionnez expressément les réfugiés, d'aucuns pourront vous reprocher, eu égard à l'article 15 de la Charte, d'exercer une discrimination injustifiée, étant donné le contexte dans lequel vous prenez le décret ou le règlement en question.

Troisièmement, on pourra dire, selon le libellé du règlement ou du décret, qu'il n'y a pas de discrimination fondée sur la race, la croyance, la religion, etc.

Nous avons donc ces dispositions législatives qui garantissent la protection de certains droits et que les tribunaux doivent appliquer. Quant au ministère de la Justice, il doit lui-même les appliquer bien avant de soumettre un décret à l'approbation du gouverneur en conseil. Il faut espérer que ces protections permettront d'éviter que les situations que nous avons connues par le passé ne se reproduiront jamais ou, en tout cas, le moins souvent possible.

M. Blackburn (Brant): Le moins souvent possible.

M. Heap: Monsieur le président. . .

Le président: Je suis désolé, monsieur Heap, mais vous n'êtes pas membre du Comité. Je suis désolé de vous empêcher de prendre la parole, mais le représentant du NPD a fort bien réussi jusqu'à présent à défendre la cause épousée par votre parti. Il ne serait pas juste, vis-à-vis des représentants des autres partis, de donner la parole à deux députés du NPD, alors que ce parti n'a droit qu'à un porte-parole.

M. Jardine: Je voulais simplement donner deux exemples. . .

Le président: Je suis désolé, mais c'est Pat Crofton qui a la parole.

M. Crofton: J'ai fait très attention à ce qu'a dit M. Blackburn. Il me semble qu'en période de crise internationale, le gouvernement qui a été dûment élu doit

[*Text*]

have the capacity to restrict entry and exit. That is what we are saying: in an international emergency. Nobody has the right to be here; therefore we may choose to allow them to come, but I think the government has to have the capacity to make that determination. If we have already declared there to be an emergency, we do not do it in a frivolous way. We have mechanisms for ordinary peacetime, but we are talking about an emergency.

M. Ferland: Exactement, monsieur le président. Ce sont des situations très précises. Je reviens toujours au fait. On parle, bien sûr, des droits individuels, mais ce dont je parle, et ce que ce projet de loi vise, c'est le droit de la Nation. En ce sens, je ne suis incapable d'accepter votre amendement, monsieur Blackburn. D'autres lois couvrent votre amendement. La Nation doit avoir le pouvoir, en cas de crise, d'assurer sa propre sécurité. C'est dans ce sens que le projet de loi est rédigé.

The Chairman: The question is on the amendment introduced by Mr. Blackburn, that clause 28 be amended by adding immediately after the word "persons" on line 21 on page 15, the following: "other than bona fide refugees".

Amendment negatived.

• 1625

The Chairman: The next amendment is by Mr. Blackburn as well.

Mr. Blackburn (Brant): It is similar. In paragraph 28.(1)(h), "or bona fide refugees during an international emergency."—this deals with the removal of persons from this country, and if we included my amendment, the government could not ship refugees out of the country on the grounds of the international emergency. Refugees could be removed from Canada if it were shown they were security risks or had a criminal record. All the regular Immigration Act sections would apply, but the government could not use a proclaimed international emergency as the reason for removing refugees in Canada, from Canada.

This would be in conformity with the UN Convention on Refugees and would take into consideration any security risks. If they are a security risk, of course they can be excluded and removed by other law.

Mr. Bradley: I will request clarification on this, but I read under this "Canadian citizens or permanent residents" that if someone has been accepted as a bona fide refugee through some process of law in Canada, he would be classified as a permanent resident. I would ask Mr. Snarr or someone else to clarify this. What effect does this amendment have?

Mr. Molot: The reference to "Canadian citizens or permanent residents" is taken right out of the Charter.

[*Translation*]

avoir le pouvoir de contrôler ses frontières. Cela s'applique en cas de crise internationale, puisque c'est cela dont il est question dans cet article. Nul ne peut revendiquer le droit d'être ici; certes, nous pourrons autoriser certains à entrer, mais c'est le gouvernement en place qui devra le déterminer. S'il a déjà déclaré qu'il y avait une crise internationale, il ne l'a pas fait pour des motifs futiles. En temps de paix, nous utilisons certains mécanismes, mais ici, il est question d'un état de crise internationale.

Mr. Ferland: Exactly, Mr. Chairman. We are talking here about very specific circumstances. I am always coming back to the same thing. Of course, there are individual rights, but this bill is about the rights of the state. That is the reason why I cannot accept your amendment, Mr. Blackburn. There are other pieces of legislation which cover your amendment. During an international emergency, the government must have the power to protect its own security. That is the object of this bill.

Le président: Nous allons mettre aux voix l'amendement présenté par M. Blackburn, qui consiste à modifier l'article 28 en ajoutant ce qui suit après le mot Canada à la ligne 22 de la page 15: «à l'exception des réfugiés authentiques».

L'amendement est rejeté.

Le président: L'amendement suivant est également présenté par M. Blackburn.

M. Blackburn (Brant): C'est le même. Il s'agit d'ajouter à l'alinéa 28.(1)h), «ou de réfugiés authentiques pendant une période de crise internationale». Cet alinéa porte sur l'expulsion de certaines personnes, et si nous adoptons mon amendement, le gouvernement ne pourra pas expulser des réfugiés sous prétexte qu'il y a crise internationale. On pourra certes les expulser s'il est prouvé qu'ils présentent des risques pour la sécurité ou s'ils ont un casier judiciaire. Tous les articles pertinents de la Loi sur l'immigration s'appliqueraient, mais le gouvernement ne pourrait pas décider d'expulser des réfugiés du Canada sous le seul prétexte qu'il y a une crise internationale.

Cet amendement rendrait l'article conforme à la convention de l'ONU sur les réfugiés et tiendrait compte des risques que certains individus peuvent présenter en matière de sécurité, auquel cas les individus en question pourront être expulsés en vertu d'une autre loi.

M. Bradley: J'aimerais avoir des explications. Il est question, dans cet alinéa, «des citoyens canadiens ou des résidents permanents». En d'autres termes, le réfugié authentique qui a été admis au Canada sera considéré comme un résident permanent. L'amendement proposé va-t-il changer quoi que ce soit à cela?

M. Molot: L'élément de phrase «des citoyens canadiens ou des résidents permanents» est repris littéralement de la

[*Texte*]

Under mobility rights in subsection 6.(2) of the Charter it says:

> Every citizen of Canada and every person who has the status of a permanent resident of Canada. . .

That identifies the group of people in Canada who have that Charter right. You can see where the notion came from in the bill.

As I said earlier, a refugee still has not reached permanent resident status. That is the next stage of the immigration process in which you go back to the adjudicator to determine whether you are prohibited under one of the prohibitions under the Immigration Act. If you are, you are tossed out. If you are not, if you are able to cross those hurdles every immigration applicant has to cross, you are granted landed immigrant, landed or permanent resident status. Being a refugee just gets you over an initial hurdle and in the front door. You then have to cross additional hurdles to be granted permanent resident status.

Mr. Bradley: The presence then of bona fide refugees would mean in reality during the declaration of this act, that any refugee arriving on Canada's shores could not be removed until we decided whether or not he was a bona fide refugee. If he was a bona fide refugee under the Immigration Act—whichever one is in place—he would not be able to be removed.

• 1630

Mr. Snarr: The point Mr. Molot made earlier is germane here. As Mr. Bradley descibes it, this in fact would give bona fide refugees a more advantageous position than relatives of Canadians who are visiting and so on. It would be impossible to make regulations about the refugees whereas the government could, for example, require that some visiting foreigners be asked to go.

Mr. Crofton: A person is not a refugee just because he says he is; he is a refugee in Canada because somebody in a position of responsibility so determines. If we say they are bona fide refugees, then somebody has made that determination and then I could accept it as being in. I am open to further argument here.

Mr. Blackburn (Brant): That is precisely the point, and I am sorry I did not clarify it at the beginning. When we say "bona fide refugees", we are talking about those who have been declared bona fide refugees and are in Canada, but who are in that time lag between being accepted as bona fide refugees and being granted landed status.

In answer to Mr. Snarr's remark about visitors and friends, I want to remind him that normally speaking visitors and friends are not subjected to a security investigation as refugees are. There is a safeguard there that we do not have for visitors or refugees. One would

[*Traduction*]

Charte. Au sujet de la liberté de circulation et d'établissement, le paragraphe 6.(2) de la Charte porte que:

> Tout citoyen canadien et toute personne ayant le statut de résident permanent au Canada. . .

On identifie ainsi ceux qui, au Canada, jouissent du droit ici protégé. Vous comprendrez sans doute pourquoi nous reprenons ce concept dans le projet de loi.

Comme je vous le disais toute à l'heure, un réfugié n'a pas encore obtenu le statut de résident permanent, puisqu'il s'agit d'une autre étape du processus d'immigration, selon laquelle vous devez vous présenter à un arbitre qui déterminera si vous appartenez à l'une des catégories interdites par la loi sur l'immigration. Si c'est le cas, vous êtes refoulé. Dans le cas contraire, si vous réussissez à franchir toutes les étapes imposées à un candidat à l'immigration, on vous accorde le statut d'immigrant reçu ou de résident permanent. Le fait d'être réfugié vous dispense simplement du premier palier de sélection, mais vous devez quand même franchir toutes les étapes suivantes avant d'obtenir le statut de résident permanent.

M. Bradley: Donc, en réalité, si des réfugiés authentiques se présentent pendant une période de crise internationale, le gouvernement canadien ne pourra pas les refouler tant qu'il n'aura pas déterminé s'il s'agit de réfugiés authentiques ou non. S'il s'agit de réfugiés authentiques, on ne pourra pas les refouler, conformément à la Loi sur l'immigration ou à la loi qui sera en vigueur à ce moment-là.

M. Snarr: Ce qu'a dit M. Molot tout à l'heure s'applique ici aussi. Avec cet amendement, les réfugiés authentiques seraient avantagés par rapport à ceux qui viennent rendre visite à des membres de leur famille établis au Canada. Il serait impossible d'établir des règlements sur les réfugiés, alors que le gouvernement pourrait fort bien, par exemple, obliger certains visiteurs étrangers à quitter le pays.

M. Crofton: On n'est pas réfugié simplement parce qu'on le prétend. Au Canada, il faut que les responsables aient déterminé qu'il s'agit bien d'un réfugié. Par conséquent, si nous parlons de réfugiés authentiques, cela signifie que quelqu'un leur a déjà reconnu ce statut et il est donc normal qu'on les accepte. Qu'en dites-vous?

M. Blackburn (Brant): C'est exactement ce que je voulais dire, et je m'excuse de ne pas l'avoir fait assez clairement dès le début. Lorsqu'on parle de «réfugiés authentiques», il s'agit de ceux à qui l'on a reconnu le statut de réfugié et qui se trouvent déjà au Canada, mais qui attendent leur statut d'immigrant reçu.

M. Snarr a parlé tout à l'heure des visiteurs et des amis, mais je voudrais lui rappeler que, normalement, les visiteurs et les amis ne font pas l'objet de l'enquête sécuritaire à laquelle sont soumis les réfugiés. Nous avons donc ici un garde-fou que nous n'avons pas pour les

[*Text*]

assume that a bona fide refugee in Canada awaiting landed status has passed, as it were, the security test or screen. We think it would be extremely unfair, after they have gone through that process, to simply uproot them and ship them back wherever they came from because of a national emergency in which they were not at all involved.

Mr. Bradley: That still brings me to the legal problem that, while this was enacted, it could not be arbitrarily determined whether any refugee arriving on our shore was bona fide or not and he therefore could not be removed until it was decided. That would not allow the government of the day any security of shore. We would have to accept refugees until we determined whether they were or not. It just seems like it would be opening a can of worms.

Mr. Molot: In a sense, the bill protects citizens and permanent residents under these paragraphs. If we add refugees we are in effect giving them a form of Charter protection. That is the only reasons citizens and permanent residents have been protected in these particular paragraphs. It is elevating the status of refugees beyond that anyone else—other than citizens and permanent residents—possesses.

Mr. Bradley: I would have difficulty doing that.

M. Ferland: Je reviens à ce que je disais tout à l'heure. Cet article protège l'autodétermination du Canada. En donnant un statut privilégié aux réfugiés, on crée deux classes de citoyens au Canada. De quelle façon le gouvernement pourra-t-il les défendre avec justice? Cela crée de graves problèmes. Je pense donc que l'amendement de M. Blackburn ne peut pas être casé à l'alinéa 28(1)h).

• 1635

The Chairman: In my calculations it is an amendment, but is there any further discussion?

Mr. Blackburn (Brant): I guess I am old fashioned in dealing with refugees in the broad sense. I have always had the opinion that the western world was a refuge and that we welcomed historically, with some exceptions, those seeking refuge from war in other parts of the world. There was not much concern if they came from eastern Europe, other communistic countries, the Mediterranean or Ireland. However, it seems to me that we have been swept up, and I am not accusing anyone, with some kind of irrational fear in this country that people seeking refuge and a better life in this country are somehow intimidating and destablizing and threatening. I am not talking about racism now at all, although it is virtually incorporated in a bill that we are discussing in 1988. I think it is shameful to take this arbitrary attitude toward people seeking refuge and a better life in a damn good country. I see nothing wrong with their attitude. I do not know why we are putting these obstacles before them. We

[*Translation*]

visiteurs ou les réfugiés. Il faut donc supposer qu'un réfugié authentique se trouvant déjà au Canada et attendant son statut d'immigrant reçu a fait l'objet d'une enquête sécuritaire positive, si l'on peut dire. Il serait donc tout à fait injuste de le soumettre à ce genre d'enquête et, ensuite, de le déraciner et de le renvoyer dans son pays d'origine simplement parce qu'il y a état de crise internationale, alors qu'il n'y est pour rien.

M. Bradley: Il reste quand même un problème d'ordre juridique, et c'est le suivant. Si le réfugié se trouve déjà sur notre territoire, nous ne pouvons pas le refouler tant que nous n'avons pas déterminé s'il s'agit d'un réfugié authentique ou non. Dans ce cas-là, le gouvernement ne pourra pas assurer la sécurité de ces côtes, puisqu'il ne pourra pas refouler des réfugiés tant qu'on n'aura pas déterminé s'il s'agit de réfugiés authentiques ou pas. On risque d'ouvrir la voie à toutes sortes d'abus.

M. Molot: En un sens, ces alinéas protègent les citoyens et les résidents permanents. Si nous y ajoutons les réfugiés, cela revient à leur accorder une certaine forme de la protection qui leur est garantie par la Charte. C'est la seule raison pour laquelle les citoyens et les résidents permanents sont protégés par ces alinéas. L'amendement revient à placer le statut de réfugié au-dessus de tous les autres, au-dessus du statut de citoyen et du statut de résident permanent.

M. Bradley: Je ne tiens pas à le faire.

Mr. Ferland: As I was saying a little earlier, this clause safeguards the self-determination of Canada. By giving refugees a higher status, we create two categories of citizens in Canada. How will the government be able to defend them with fairness? That will give rise to a lot of serious problems. For these reasons, I think we cannot accept Mr. Blackburn's proposition to amend section 28(1)(h).

Le président: Pour ma part, je considère cela comme un amendement, mais veut-on encore en discuter?

M. Blackburn (Brant): C'est peut-être parce que je suis vieux jeu lorsqu'il est question des réfugiés dans le sens le plus large. J'ai toujours été d'avis que le monde occidental était un refuge et que nous avions de tout temps, à quelques exceptions près, accueilli ceux qui venaient s'y réfugier pour échapper à la guerre sévissant ailleurs dans le monde. Nous ne nous demandions pas trop si ces gens venaient de l'Europe de l'Est, d'autres pays communistes, des pays de la Méditerranée ou d'Irlande. Mais sans vouloir accuser qui que ce soit, j'ai l'impression que les Canadiens se sont laissés emporter par des craintes absurdes et qu'ils redoutent quelque chose de ceux qui cherchent refuge au Canada et veulent y trouver une nouvelle vie, ils craignent qu'ils ne tentent de nous intimider, de nous menacer et de déstabiliser notre pays. Et je ne parle pas ici de racisme, même si cette attitude est théoriquement intrinsèque au projet de loi que nous discutons ici, en 1988. Il est tout à fait honteux d'avoir un

[*Texte*]

have enough problems with those other two bills right now; we do not have to add to them with this one. That is all I have to say about that.

The Chairman: The question is on the amendment proposed by Mr. Blackburn, that clause 28 be amended by adding immediately after the word "1976" in line 25 on page 15 the following: "or bona fide refugees".

Amendment negatived.

The Chairman: We will move on to the next one to amend paragraph 28.(1)(l). It was moved by Mr. Blackburn.

Mr. Blackburn (Brant): Mr. Chairman, I will withdraw this amendment because the government has already introduced one. It is similar to the others that we withdrew. It has to do with sentencing.

Mr. Ferland: Do you have a proposition for the amendment for the government?

The Chairman: The next amendment is by the government, courtesy of Mr. Bradley.

Mr. Bradley: Mr. Chairman, I move to amend paragraph 28.(1)(l) by striking out lines 40 to 44 on page 15 and substituting the following: "(l) the imposition,". As before, this distinguishes between conviction and indictment.

Amendment agreed to.

Mr. Bradley: Mr. Chairman, I move to amend clause 28 by striking lines 3 to 7 on page 16 and substitute the following:

regulation (a) shall be exercised or performed

and then (b) below it.

Mr. Chairman, (a) is similar to the previous one—to ensure federal-provincial co-operation—and (b) is brought in to ensure that there would be no censorship during an emergency. There was a lot of concern about censorship. I think they are both straightforward amendments.

• 1640

Mr. Blackburn (Brant): Mr. Bradley, does that mean that under no circumstances during an international emergency would the government be able to impose any kind of censorship? Is that what it means, it is just blanket, no censorship?

Mr. Bradley: Yes.

Mr. Snarr: Perhaps I might clarify this, Mr. Chairman.

[*Traduction*]

tel comportement à l'égard de ceux qui cherchent refuge et une bien meilleure vie auprès d'un pays aussi remarquable que le nôtre. Il n'y a rien de mal à cela. Pourquoi alors érigons-nous des obstacles devant eux? Les deux projets de loi dont nous sommes saisis posent déjà suffisamment de problème pour nous, sans que nous y ajoutions un autre. Je m'en tiendrai à cela.

Le président: Nous sommes maintenant à mettre aux voix l'amendement proposé par M. Blackburn, à savoir que l'article 28 soit amendé par l'adjonction, à la ligne 26, page 15, immédiatement après «1976 sur l'immigration», de ce qui suit: «ou des véritables réfugiés».

L'amendement est rejeté.

Le président: Passons maintenant à l'amendement suivant à l'alinéa 28.(1)l) proposé par M. Blackburn.

M. Blackburn (Brant): Monsieur le président, je retire cet amendement, puisque le gouvernement en a déjà proposé un. D'ailleurs, il est semblable aux autres que nous avons déjà retirés, en ce qu'il porte sur les peines à imposer.

M. Ferland: Avons-nous la proposition d'amendement du gouvernement?

Le président: Oui, le prochain amendement est proposé par le gouvernement, c'est-à-dire par M. Bradley.

M. Bradley: Monsieur le président, je propose d'amender l'alinéa 28.(1)l) par substitution, aux lignes 41 à 48, page 15, du texte que je vous ai soumis. Comme plus tôt, nous faisons ici la distinction entre la déclaration de culpabilité par procédure sommaire et par mise en accusation.

L'amendement est adopté.

M. Bradley: Monsieur le président, je propose d'amender l'article 28 par substitution, aux lignes 1 à 5, page 16, de ce qui suit:

qui en découlent: a) sont appliqués ou exercés:

et de tout le texte qui suit.

Monsieur le président, l'alinéa a) ne change rien au texte précédent et ne fait qu'assurer la coopération fédérale-provinciale; quant à l'alinéa b), il est ajouté pour qu'il n'y ait aucune censure pendant un état d'urgence. Je sais qu'on s'inquiète beaucoup de la possibilité qu'on applique la censure. Ces deux alinéas sont faciles à comprendre.

M. Blackburn (Brant): Monsieur Bradley, cela signifie-t-il qu'en cas de crise internationale, le gouvernement ne pourra jamais imposer de censure, quelle qu'elle soit? Cela implique-t-il une interdiction absolue de le faire?

M. Bradley: Oui.

M. Snarr: Monsieur le président, puis-je expliquer?

[*Text*]

What it would mean is that the government would not have any new powers; it would still have whatever powers may exist under the Official Secrets Act and other legislation.

Mr. Blackburn (Brant): Thank you.

The Chairman: Which means in time of war you would have form of newspaper censorship, if necessary, is that not so?

Mr. Snarr: But that would be under Part IV. This only applies under Part III, which is international.

Amendment agreed to.

Clause 28 as amended agreed to.

Clauses 29 to 30 inclusive agreed to.

On clause 31—*Revocation by Parliament*

Mr. Bradley: Mr. Chairman, I move that clause 31 of Bill C-77 be amended by striking out lines 31 to 33 on page 16 and substituting the following:

day as is specified in the proclamation.

It just eliminates some redundant language.

Amendment agreed to.

Clause 31 as amended agreed to.

On clause 32—*Continuation by Governor in Council*

Mr. Blackburn (Brant): Mr. Chairman, thi amendment is similar to other amendments that were accepted—during an international emergency, from 120 days to 60 days. This amendment reduces from four months to two months the time which the government has to appear before Parliament to seek a renewal of the emergency.

The difference here, I think, though it may not be a substantial difference, is that it could be self-evident that the international emergency is still in effect and that it would simply be a rubber stamp through Parliament. Also, there could be a debate and while the debate is going on the government is not deprived of any of its extraordinary powers, orders or regulations, and it shortens the time span that Parliament is kept in the dark. I would commend it to my colleagues that, as it relates to the previous changes that we made, it is not really a substantive change, it is an administrative change.

Mr. Bradley: Mr. Chairman, in our benevolent mood this morning, we accepted a couple of others very similar to that, and I would think that to be consistent with the amendments we accepted before from Mr. Blackburn and with the change to subclause 27.(2) that I would have no problem with that amendment.

[*Translation*]

Cela signifie que le gouvernement ne pourra pas exercer d'autres pouvoirs que ceux qu'il a déjà; il aura toujours les pouvoirs que lui confèrent la Loi sur les secrets officiels et les autres lois pertinentes.

M. Blackburn (Brant): Merci.

Le président: Ce qui signifie qu'en état de guerre, il serait possible de censurer les journaux, si nécessaire, n'est-ce pas?

M. Snarr: D'accord, mais en état de guerre, il faut se reporter à la Partie IV. Cet amendement-ci ne s'applique qu'à la Partie III, c'est-à-dire à l'état de crise internationale.

L'amendement est adopté.

L'article 28, amendé, est adopté.

Les articles 29 et 30 sont adoptés.

Article 31—*Abrogation par le gouverneur en conseil*

M. Bradley: Monsieur le président, je propose que l'article 31 du projet de loi C-77 soit modifié par substitution, aux lignes 26 à 28, page 16, de ce qui suit:

fixé par la proclamation.

Cela élimine la redondance.

L'amendement est adopté.

L'article 31, amendé, est adopté.

Article 32—*Prorogation par le gouverneur en conseil*

M. Blackburn (Brant): Monsieur le président, cet amendement-ci est semblable à ceux que nous avons déjà acceptés et ne fait que réduire la période de prorogation de 120 jours à 60 jours pendant un état de crise internationale. Autrement dit, cela réduit de quatre à deux mois la période pendant laquelle le gouvernement doit demander au Parlement la prorogation de l'état de crise internationale.

La différence entre les deux est minime, parce qu'il pourrait être tout à fait évident que l'état de crise internationale est toujours en vigueur, après 60 jours, et il reviendrait tout simplement au Parlement de signer la prorogration en fermant les yeux. En outre, il pourrait y avoir un débat au cours duquel le gouvernement ne serait pas privé de ses pouvoirs extraordinaires d'émettre des ordonnances et des règlements, et cette disposition raccourcirait enfin la période au cours de laquelle le Parlement est tenu dans l'ignorance. Je recommanderais à mes collègues d'accepter cette modification qui est, au même titre que les autres que nous avons acceptées plus tôt, non un changement de fond, mais une modification d'ordre purement administratif.

M. Bradley: Monsieur le président, ce matin, nous étions dans un état d'esprit généreux et nous avons accepté un ou deux autres amendements de ce genre-là, je pense donc que nous devrions être logiques avec nous-mêmes et accepter la motion de M. Blackburn, puisque nous avons accepté aussi la modification au paragraphe 27.(2).

[*Texte*]

Amendment agreed to.

Clause 32 as amended agreed to.

Clauses 33 and 34 agreed to.

• 1645

On clause 35

Mr. Bradley: I move that clause 35 of Bill C-77 be amended by striking out lines 7 to 10 on page 18 and substituting the following:

Canada or any of its allies that is so serious as to be a national emergency

This is for greater surety that the war emergency is a national emergency. It also removes some potential extensions of the war emergency definition.

Amendment agreed to.

Clause 35 as amended agreed to.

Clause 36 as amended agreed to.

On clause 37— *Effective date*

Mr. Blackburn (Brant): I move that clause 37 of Bill C-77 be amended by striking out lines 31 to 35 on page 18 and substituting the following:

(2) A declaration of war emergency expires at the end of one hundred and twenty days, unless the declaration is previously revoked or continued in accordance with this Act.

This is also mainly an administrative or numerical amendment. It reduces from approximately one year, 360 days, to 120 days, which would be approximately quarterly the time the Cabinet would have to seek an extension in Parliament.

I stress that if a war were raging, this would simply be a rubber stamp. The important point, which I did not need to put in the other three, is that it would prevent the government from prolonging a state of war emergency after it had become manifestly clear that the hostilities had ceased and that the war was in fact over. It would also prevent any government from using extraordinary powers for the purposes of "tidying up", which sometimes does go on, or has gone on in the past. Once the actual fighting and the war itself was concluded, the amendment assures that the proclamation would come up at least every 120 days. At that point, the Cabinet, if it so chose,would really have to justify extending or asking for an extension of the proclamation.

M. Ferland: Je comprends mon collègue quand il propose 120 jours afin de ne pas prolonger inutilement un état de guerre. Cependant, si on se base sur les expériences du passé, on sait qu'après l'état de guerre, il y a ce que l'on appelle le retour à la normale. Dans cet article, au fond, on parle de la période entre la fin de la guerre et le retour à la normale qui peut facilement s'échelonner sur une période d'un an.

[*Traduction*]

L'amendement est adopté.

L'article 32, amendé, est adopté.

Les articles 33 et 34 sont adoptés.

Article 35

M. Bradley: Je propose qu'on modifie l'article 35 du projet de loi C-77 en supprimant les lignes 7 à 10 à la page 18 et en les remplaçant par ce qui suit:

soit le Canada ou un de ses alliés, et qui est suffisamment grave pour constituer une situation de crise internationale

On veut ainsi être certain qu'il s'agit bien d'une urgence nationale et limiter la portée de la définition d'état de guerre.

L'amendement est adopté.

L'article 35, amendé, est adopté.

L'article 36, amendé, est adopté.

Article 37—*Prise d'effet*

M. Blackburn (Brant): Je propose que l'on modifie l'article 37 du projet de loi C-77 en supprimant les lignes 28 à 31 à la page 18 et en les remplaçant par ce qui suit:

(2) La déclaration cesse d'avoir effet après 120 jours, sauf abrogation ou prorogation antérieure en conformité avec la présente loi.

Il s'agit d'un amendement d'ordre administratif. On réduit le délai dans lequel le cabinet doit demander au Parlement une prolongation de 360 jours, soit environ un an, à 120 jours, ou environ quatre mois.

Je tiens à souligner qu'en pleine guerre, la prolongation serait automatique. Ce qui est important et que je n'ai pas dû préciser dans les trois autres, c'est qu'on empêche le gouvernement de prolonger un état de guerre après la fin des hostilités et de la guerre. Il s'agit aussi d'empêcher tout gouvernement d'utiliser des pouvoirs extraordinaires pour le «nettoyage», comme c'était le cas parfois. En vertu de cet amendement, une fois les hostilités et la guerre terminés, la proclamation devrait être renouvelée au moins tous les 120 jours. À ce moment-là, le cabinet devrait vraiment justifier la prolongation de l'état d'urgence, s'il le voulait.

Mr. Ferland: I understand why my colleague suggests 120 days so as not to prolong a war emergency unnecessarily. However, based on past experience, we know that after a war emergency, things must return to normal. This clause basically deals with the period between the end of the war and the return to normal, which can easily take a year.

[*Text*]

Lors de la dernière guerre, il a fallu rapatrier nos militaires qui étaient de l'autre côté. Il a fallu faire un certain nombre de choses, entre autres rétablir l'économie au pays. Il y avait encore des règles à établir. Une période de 300 jours ne me semble pas exagérée lorsqu'il s'agit de revenir à la normale après une crise. D'ailleurs, le Parlement pourrait décider à n'importe quel moment de mettre fin à cette période au bout de 200 jours, de 130 jours ou même de 90 jours. Mais il me semble normal qu'une période de 300 jours soit prévue après un état de crise.

• 1650

Mr. Bradley: My honourable colleague has gotten away a few times with reducing it by 50%, and now he is going for broke and reducing it by three quarters—or two thirds now, I guess.

I have some concerns that minority governments might cause some problems during times of emergencies on the continuation. That is what Parliament is about though. I suppose I am getting worried about myself. I have sat in this place with my honourable friend for some nine years, and I have never accepted so many suggestions from him in that whole time as I have today.

The Chairman: Why not just change seats?

Mr. Bradley: Either he is becoming much more Conservative-minded or I am in trouble.

That 120-day limit would be acceptable in consideration of the other amendments we have accepted so far.

Mr. Blackburn (Brant): I want to make one brief point here. I go back again to the War Measures Act; in my view, a pretty dreadful thing did happen following the cessation of hostilities. Mr. Ferland, I did not state the "end of the war"; I said "the end of the emergency". In August 1945 the war ended in the Pacific, but the Japanese were not allowed to return to B.C. for another four years.

The secret Order in Council was extended and Cabinet did not have to come before the House of Commons to justify or debate it. There was no provision for it. It was simply an Order in Council that was passed extending it, and that is what prompted me to bring this in. All I am asking is that, when hostilities have ceased and we are getting back to normal, the Cabinet have to come to the House within 121 days to justify or ask for an extension of the proclamation.

Mr. Crofton: I support Derek in this. We may disagree on what the government should be allowed to do in an emergency, but we agree that the bottom line is that the Cabinet must report to Parliament at the earliest reasonable opportunity. I am quite happy to go along with this.

M. Ferland: On va se résigner à cela, monsieur le président.

[*Translation*]

After the last war, we had to repatriate our soldiers overseas. Some things had to be done, such as restoring the country's economy. Rules still had to be established. A 300-day period does not seem excessive to me for returning to normal after a crisis. Anyway, Parliament could always decide to end this period at any time, after 200 day or 130 days or even 90 days. So it seems right to me that a 300-day period be allowed after a state of emergency.

M. Bradley: Mon collègue a réussi à réduire le délai de 50 p. 100 quelquefois; maintenant il y met le paquet et veut le réduire des trois quarts—ou plutôt des deux tiers.

Je crains qu'un gouvernement minoritaire ne puisse prolonger l'état d'urgence. Mais le Parlement est là pour cela. Je m'inquiète de ma façon d'agir, en fait. Je suis député avec mon collègue depuis quelque neuf ans, et c'est la première fois que j'accepte une de ses suggestions.

Le président: Pourquoi ne pas simplement changer de place?

M. Bradley: Ou il devient beaucoup plus conservateur, ou c'est moi qui ne sais pas bien.

Le délai de 120 jours serait acceptable, eu égard aux autres amendements que nous avons acceptés jusqu'ici.

M. Blackburn (Brant): Je veux faire un bref commentaire. Je reviens encore à la Loi sur les mesures de guerre; à mon avis, quelque chose d'affreux s'est produit après la fin des hostilités. Monsieur Ferland, je n'ai pas dit «la fin de la guerre»; j'ai dit «la fin de l'état d'urgence». La guerre dans le Pacifique s'est terminée en août 1945, mais les Japonais n'ont pu retourner en Colombie-Britannique que quatre ans après.

On a prolongé le décret secret, et le Cabinet n'a pas dû le justifier devant la Chambre des communes. Ce n'était pas prévu. On a simplement adopté un décret pour prolonger la situation, et c'est pour cette raison que j'apporte cet amendement. Tout ce que je demande, c'est qu'une fois les hostilités terminées et que les choses reviennent à la normale, le Cabinet doive demander le renouvellement de la proclamation à la Chambre dans les 121 jours.

M. Crofton: Je me rallie à Derek sur ce point. Il se peut que nous soyons en désaccord quant à ce que le gouvernement peut faire en cas d'urgence, mais nous nous entendons sur le principe que le Cabinet doit faire rapport au Parlement dans les plus brefs délais. Je me rallie à cela avec plaisir.

Mr. Ferland: We are resigned to that, Mr. Chairman.

[*Texte*]

Mr. Bradley: The reason for that extension was that one Japanese soldier on the island thought he was still at war.

The Chairman: Let us not get too detailed out by that faulty knowledge of history. Shall Mr. Blackburn's amendment carry?

Amendment agreed to.

Clause 37 as amended agreed to.

On clause 38—*Orders and regulations*

Mr. Blackburn (Brant): Mr. Chairman, I will withdraw my subamendment with unanimous consent. Mr. Bradley has covered that in the government's amendment.

Some hon. members: Agreed.

Subamendment withdrawn.

The Chairman: Mr. Bradley, in my book the blanket amendment covered paragraph 38.(2)(a) above. Does it cover paragraph 38.(2)(b) as well?

Mr. Bradley: No, it does not. Amendment (a) of clause 38 on page 19 is covered in the Omnibus Bill. I now move amendment (b), striking out lines 6 to 11 on page 19 and substituting the following:

regulations providing for the imposition

(a) on summary conviction, etc.

This is a standard change in the punishment and, as Mr. Blackburn says, takes into consideration their concerns in their amendment as well.

• 1655

Subamendment agreed to.

The Chairman: Now we are at paragraph 38.(c) in your amendment, Mr. Bradley. Would you like to explain it?

Mr. Bradley: Yes, Mr. Chairman. I move to amend clause 38 by adding immediately after line 12 on page 19 the following:

subclause 38.(3), the power under subclause 38.(1) to make orders and regulations, etc.

This is the federal-provincial co-operation clause we brought in before.

Amendment agreed to.

Clause 38 as amended agreed to.

Clause 39 agreed to.

On clause 40—*Revocation by Governor in Council*

Mr. Bradley: I move that clause 40 of Bill C-77 be amended by striking out lines 19 to 21 on page 19 and substituting the following:

fied in the proclamation

This again removes redundant language, Mr. Chairman.

Amendment agreed to.

[*Traduction*]

M. Bradley: La raison de la prolongation, c'est qu'un soldat japonais sur l'île se croyait toujours en guerre.

Le président: Ne nous perdons pas dans les détails de cette histoire qu'on connaît mal. L'amendement de M. Blackburn est-il adopté?

L'amendement est adopté.

L'article 37, amendé, est adopté.

Sur l'article 38—*Décrets et règlements*

M. Blackburn (Brant): Monsieur le président, je retire mon sous-amendement, si j'ai le consentement unanime. M. Bradley en a déjà traité dans l'amendement du gouvernement.

Des voix: D'accord.

Le sous-amendement est retiré.

Le président: Monsieur Bradley, à mon avis, l'amendement général a compris l'alinéa 38.(2)a) susmentionné. Traite-t-il de l'alinéa 38.(2)b) aussi?

M. Bradley: Non. L'alinéa a) de l'article 38 à la page 19 est visé par le projet de loi omnibus. Je propose maintenant l'amendement b); il s'agit de supprimer les lignes 8 à 13 à la page 19 et les remplacer par ce qui suit:

imposées; ces peines sont:

a) une amende maximale. . .

C'est une modification courante de la peine et comme M. Blackburn le fait remarquer, cela tient compte des préoccupations exprimées dans leur amendement aussi.

Le sous-amendement est adopté.

Le président: Nous nous sommes maintenant rendus à l'alinéa 38.c) de votre amendement, monsieur Bradley. Voulez-vous l'expliquer?

M. Bradley: Oui, monsieur le président. Je propose que l'on modifie l'article 38 en ajoutant immédiatement après la ligne 13 à la page 19 ce qui suit:

(3) les décrets et règlements d'application du paragraphe (1). . .

C'est le même article de collaboration fédérale-provinciale que nous avons déjà présenté.

L'amendement est adopté.

L'article 38, amendé, est adopté.

L'article 39 est adopté.

L'article 40—*Abrogation par le gouverneur en conseil*

M. Bradley: Je propose que l'on modifie l'article 40 du projet de loi C-77 soit modifié les lignes 20 et 21 à la page 19 et en les remplaçant par ce qui suit:

proclamation

Là encore, on élimine des redondances, monsieur le président.

L'amendement est adopté.

[*Text*]

Clause 40 as amended agreed to.

On clause 41—*Continuation by Governor in Council*

Mr. Blackburn (Brant): Mr. Chairman, this amendment simply says that Parliament would have to come back within each quarterly period. We have accepted my other amendment for the first 120 days, but if we did not include this it would mean that Parliament could come back within the first 120 days and then maybe not come back again for a year. What it means is that we are continuing on with subclause 37.(2), that the government would have to come back to Parliament within quarterlies, 120 days.

Mr. Bradley: Mr. Chairman, I look at it and although I worry about supporting my colleague so much, I can see no problem. That is in line with the amendments we have accepted before. But he is winning, Mr. Chairman. I am starting to worry—he is getting more amendments than I am.

The Chairman: I am beginning to think we are going to have all this emergency in southwestern Ontario for some reason or other.

Mr. Blackburn (Brant): It is a rough part of the country.

Mr. Bradley: He has given me the Six Nations Reserve, Mr. Chairman, so I have no problems.

Amendment agreed to.

Clause 41 as amended agreed to.

Clauses 42 to 44 agreed to.

• 1700

The Chairman: Gentlemen, if you want to break up, I am ready for adjournment.

M. Ferland: La dernière fois qu'on s'est rencontré, on était prêt à prolonger durant des heures. Mais, si certains collègues doivent nous quitter à 18 heures, je n'ai pas d'objection à ce qu'on reprenne le débat plus tard.

The Chairman: Would someone move that pursuant to a resolution of the committee the clerk be authorized to indicate in the *Minutes of Proceedings and Evidence* that the clauses listed in that resolution were carried as amended.

Mr. Bradley: I so move.

Motion agreed to.

The Chairman: I need someone to move that reasonable travelling and living expenses be paid Frank Addario, lawyer from the Law Union of Ontario, who appeared before the legislative committee March 15, 1988, with respect to Bill C-77, in accordance with the policies laid by the Board of Internal Economy.

Mr. Blackburn (Brant): I so move.

Motion agreed to.

The Chairman: The Chair will entertain a motion that resonable travel and living expenses be paid Professor

[*Translation*]

L'article 40, amendé, est adopté.

Article 41—*Prorogation par le gouverneur en conseil*

M. Blackburn (Brant): Monsieur le président, selon cet amendement, le Parlement doit étudier la question tous les quatre mois. Nous avons accepté l'autre amendement que j'ai proposé pour la première période de 120 jours; si nous n'acceptons pas cet amendement-ci, le Parlement devrait approuver la première prorogation dans les 120 jours, mais un an pourrait passer avant qu'il ne revienne à la question. L'amendement a pour effet de maintenir le paragraphe 37.(2) selon lequel le gouvernement doit demander la prorogation au Parlement tous les 120 jours.

M. Bradley: Monsieur le président, j'étudie la question, et même si je ne vais pas appuyer mon collègue tellement, je n'y vois pas d'inconvénient. Cela cadre avec les amendements que nous avons déjà acceptés. Mais il gagne, monsieur le président. Je commence à m'inquiéter—il réussit à faire adopter plus d'amendements que moi.

Le président: Je commence à penser que les états d'urgence auront tous lieu dans le sud-ouest de l'Ontario pour une raison ou une autre.

M. Blackburn (Brant): C'est une région difficile du pays.

M. Bradley: Il m'a confié la réserve des Six-Nations, monsieur le président, donc je n'ai pas d'objection.

L'amendement est adopté.

L'article 41, amendé, est adopté.

Les articles 42 à 44 sont adoptés.

Le président: Messieurs, si vous voulez lever la séance je suis prêt.

Mr. Ferland: The last time we met, we were ready to go on for hours. But if some colleagues must leave us at 6 p.m., I have no objection to resuming the debate later.

Le président: Quelqu'un veut-il proposer une résolution du Comité pour autoriser le greffier à faire savoir dans les *Procès-verbaux et témoignages* que les articles énumérés dans la résolution ont été adoptés tels que modifiés.

M. Bradley: Je le propose.

La motion est adoptée.

Le président: Il faut qu'on propose le paiement des frais raisonnables de voyage et de séjour de Me Frank Addario, avocat de la Law Union of Ontario, qui a comparu devant le Comité législatif le 15 mars 1988 relativement au projet de loi C-77, conformément aux politiques énoncées par le bureau de la régie interne.

M. Blackburn (Brant): Je le propose.

La motion est adoptée.

Le président: Le président acceptera une motion pour payer les dépenses raisonnables de voyage et de séjour du

[*Texte*]

Peter Rosenthal, University of Toronto, who appeared before the committee March 15.

An hon. member: So moved.

Motion agreed to.

The Chairman: The meeting is adjourned.

[*Traduction*]

professeur Peter Rosenthal, de l'université de Toronto, qui a comparu devant le Comité le 15 mars.

Une voix: Je le propose.

La motion est adoptée.

Le président: La séance est levée.

Canada Post Postage paid
Postes Canada Port payé
Book rate
Tarif des livres
K1A 0S9
OTTAWA

If undelivered, return COVER ONLY to
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnements et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES

At 11:00 a.m. and 3:30 p.m.

From Emergency Preparedness Canada:

Mr. Bill Snarr, Executive Director.

From the Department of Justice:

Mr. Henry Molot, Senior General Counsel, Advisory and Administrative Law.

TÉMOINS

À 11 h 00 et 15 h 30

De Protection civile Canada:

M. Bill Snarr, Directeur exécutif.

Du ministère de la Justice:

Maître Henry Molot, avocat général principal, Section de consultation et de droit administratif.

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 9

Tuesday, April 12, 1988

Chairman: Allan McKinnon

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 9

Le mardi 12 avril 1988

Président: Allan McKinnon

Minutes of Proceedings and Evidence of the Legislative Committee on

BILL C-77

An Act to authorize the taking of special temporary measures to ensure safety and security during national emergencies and to amend other Acts in consequence thereof

Procès-verbaux et témoignages du Comité législatif sur le

PROJET DE LOI C-77

Loi visant à autoriser à titre temporaire des mesures extraordinaires de sécurité en situation de crise nationale et à modifier d'autres lois en conséquence

---

RESPECTING:

Order of Reference

INCLUDING:

The Report to the House

CONCERNANT:

Ordre de renvoi

Y COMPRIS:

Le rapport à la Chambre

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

Second Session of the Thirty-third Parliament, 1986-87-88

Deuxième session de la trente-troisième législature, 1986-1987-1988

LEGISLATIVE COMMITTEE ON BILL C-77

Chairman: Allan McKinnon

Members

Derek Blackburn
Bud Bradley
Patrick Crofton
Marc Ferland
Douglas Frith
André Harvey
W.R. (Bud) Jardine—(7)

(Quorum 4)

Santosh Sirpaul
Clerk of the Committee

(CORRIGENDUM)

Issue No. 8—Minutes of Proceedings

Clause 3—Issue No. 8

Insert after line 39, on page 8:4 of the Minutes of Proceedings:

In the French version only:

Strike out line 28, on page 2, and lines 1 and 2, on page 3, and substitute the following therefor:

«c) accidents ou pollution.»

Clause 6—Issue No. 8

Insert after line 15, on page 8:6 of the Minutes of Proceedings:

In the French version only:

«j) en cas de contravention aux décrets ou règlements d'application du présent article, l'imposition sur déclaration de culpabilité:»

Clause 28—Issue No. 8

Replace lines 28 to 32, on page 8:12 of the Minutes of Proceedings with the following:

In the French version only:

COMITÉ LÉGISLATIF SUR LE PROJET DE LOI C-77

Président: Allan McKinnon

Membres

Derek Blackburn
Bud Bradley
Patrick Crofton
Marc Ferland
Douglas Frith
André Harvey
W.R. (Bud) Jardine—(7)

(Quorum 4)

Le greffier du Comité
Santosh Sirpaul

(CORRIGENDUM)

Fascicule n^{O} 8—Procès-verbaux et témoignages

Article 3—Fascicule n^{O} 8

Insérer après la ligne 39, à la page 8:4 des Procès-verbaux et témoignages:

Dans la version française seulement:

Retrancher la ligne 28, à la page 2, et les lignes 1 et 2, à la page 3, et les remplacer par ce qui suit:

«c) accidents ou pollution.»

Article 6—Fascicule n^{O} 8

Insérer après la ligne 15, à la page 8:6 des Procès-verbaux et témoignages:

Dans la version française seulement:

«j) en cas de contravention aux décrets ou règlements d'application du présent article, l'imposition sur déclaration de culpabilité:»

Article 28—Fascicule n^{O} 8

Retrancher les lignes 28 à 32, à la page 8:12 des Procès-verbaux et témoignages et les remplacer par ce qui suit:

Dans la version française seulement:

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from the Canadian Government Publishing Center, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

After debate thereon, Derek Blackburn proposed,—That the amendment be amended by:

«, sur délivrance d'un mandat d'une cour fédérale, à pénétrer et à fouiller les maisons d'habitation, moyens de transport ou lieux ainsi que la fouille de quiconque s'y trouve à la recherche d'éléments de preuve utiles dans une enquête visée à l'alinéa c), ainsi que la saisie et la rétention de ces éléments;»

Clause 41—Issue No. 8

Replace lines 8 to 11, on page 8:16 of the Minutes of Proceedings, with the following:

In the French version only:

Strike out line 27, on page 19, and substitute the following therefor:

«maximale de cent vingt jours fixée par la proclamation, s'il croit, pour des motifs raisonnables, que l'état de guerre n'a pas pris fin.»

Après débat, sur l'amendement, Derek Blackburn propose:

Que l'amendement relatif à l'alinéa 28(1)d) soit modifié en retranchant tout ce qui suit le mot «l'habilitation» et en y substituant ce qui suit:

«, sur délivrance d'un mandat d'une cour fédérale, à pénétrer et à fouiller les maisons d'habitation, moyens de transport ou lieux ainsi que la fouille de quiconque s'y trouve à la recherche d'éléments de preuve utiles dans une enquête visée à l'alinéa c), ainsi que la saisie et la rétention de ces éléments;»

Article 41—Fascicule n^{O} 8

Retrancher les lignes 8 à 11, à la page 8:16 des Procès-verbaux et témoignages et les remplacer par ce qui suit:

Dans la version française seulement:

Retrancher la ligne 27, à la page 19, et la remplacer par ce qui suit:

«maximale de cent vingt jours fixée par la proclamation, s'il croit, pour des motifs raisonnables, que l'état de guerre n'a pas pris fin.»

REPORT TO THE HOUSE

Tuesday, April 19, 1988

The Legislative Committee on Bill C-77, An Act to authorize the taking of special temporary measures to ensure safety and security during national emergencies and to amend other Acts in consequence thereof, has the honour to report the Bill to the House.

In accordance with its Order of Reference of Wednesday, November 18, 1987, your Committee has considered Bill C-77 and has agreed to report it with the following amendments:

Preamble

Strike out lines 9 to 19 inclusive, on page 1, and substitute the following therefor:

"threatened by a national emergency and, in order to ensure safety and security during such an emer-"

New Clause 3

Add immediately after line 14, on page 2, the following:

"NATIONAL EMERGENCY

3. For the purposes of this Act, a "national emergency" is an urgent and critical situation of a temporary nature that

(a) seriously endangers the lives, health or safety of Canadians and is of such proportions or nature as to exceed the capacity or authority of a province to deal with it, or

(b) seriously threatens the ability of the Government of Canada to preserve the sovereignty, security and territorial integrity of Canada

and that cannot be effectively dealt with under any other law of Canada."

and renumber the subsequent clauses and cross-references thereto accordingly.

New Clause 4

Add immediately after New Clause 3, the following:

"4. Nothing in this Act shall be construed or applied so as to confer on the Governor in Council the power to make orders or regulations

(a) altering the provisions of this Act; or

(b) providing for the detention, imprisonment or internment of Canadian citizens or permanent residents as defined in the Immigration Act, 1976 on the basis of race, national or ethnic origin, colour, religion, sex, age or mental or physical disability.

RAPPORT À LA CHAMBRE

Le mardi 19 avril 1988

Le Comité législatif sur le projet de loi C-77, Loi visant à autoriser à titre temporaire des mesures extraordinaires de sécurité en situation de crise nationale et à modifier d'autres lois en conséquence, a l'honneur de rapporter le projet de loi à la Chambre.

Conformément à son Ordre de renvoi du mercredi 18 novembre 1987, votre Comité a étudié le projet de loi C-77 et a convenu d'en faire rapport avec les modifications suivantes:

Préambule

Retrancher les lignes 9 à 18 inclusivement, à la page 1, et les remplacer par ce qui suit:

«mise en situation de crise nationale et que, pour assurer la sécurité en une telle»

Nouvel Article 3

Ajouter immédiatement après la ligne 12, à la page 2, ce qui suit:

«CRISE NATIONALE

3. Pour l'application de la présente loi, une situation de crise nationale résulte d'un concours de circonstances critiques à caractère d'urgence et de nature temporaire, auquel il n'est pas possible de faire face adéquatement sous le régime des lois du Canada et qui, selon le cas:

a) met gravement en danger la vie, la santé ou la sécurité des Canadiens et échappe à la capacité ou aux pouvoirs d'intervention des provinces;

b) menace gravement la capacité du gouvernement du Canada de garantir la souveraineté, la sécurité et l'intégrité territoriale du pays.»

et renuméroter les articles ainsi que la présentation des renvois qui en découlent.

Nouvel Article 4

Ajouter immédiatement après le nouvel Article 3, ce qui suit:

«4. La présente loi n'a pas pour effet d'habiliter le gouverneur en conseil à prendre des décrets ou règlements:

a) modifiant ses dispositions;

b) prévoyant, dans le cas d'un citoyen canadien ou d'un résident permanent au sens de la *Loi sur l'immigration de 1976*, toute détention ou tout emprisonnement ou internement qui seraient fondés sur la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, le sexe, l'âge ou les déficiences mentales ou physiques.»

and renumber the subsequent clauses and cross-references thereto accordingly.

Clause 3

Strike out lines 24 to 29 inclusive, on page 2, and substitute the following therefor:

"plants, or

(c) accident or pollution

and that results or may result in a danger to life or property, social disruption or a breakdown in the flow of essential goods, services or resources, so"

Clause 4

Strike out lines 1 to 3 inclusive, on page 3, and substitute the following therefor:

"4.(1) When the Governor in Council believes, on reasonable grounds, that a public welfare emergency exists and necessitates the taking"

Clause 6

Strike out lines 33 to 35 inclusive, on page 3, and substitute the following therefor:

"tions with respect to the following matters as the Governor in Council believes, on reasonable grounds, are necessary for dealing with the"

Add immediately after line 38, on page 3, the following:

"where necessary for the protection of the health and safety of individuals;"

Strike out line 9, on page 4, and substitute the following therefor:

"class, is competent to provide and the provision of reasonable compensation in respect of services so rendered;"

Strike out lines 23 to 27 inclusive, on page 4, and substitute the following therefor:

"(j) the imposition

(i) on summary conviction, of a fine not exceeding five hundred dollars or imprisonment not exceeding six months or both that fine and imprisonment, or

(ii) on indictment, of a fine not exceeding five thousand dollars or imprisonment not exceeding five years or both that fine and imprisonment

for contravention of any"

et renuméroter les articles ainsi que la présentation des renvois qui en découlent.

Article 3

Retrancher les lignes 18 et 19, à la page 2, et les remplacer par ce qui suit:

«risque de pertes humaines, et matérielles, de bouleversements sociaux ou d'une interruption de l'acheminement des denrées, ressources et services essentiels d'une gravité»

Retrancher la ligne 28, à la page 2, et les lignes 1 et 2, à la page 3, et les remplacer par ce qui suit:

«c) accidents ou pollution.»

Article 4

Retrancher les lignes 4 et 5, à la page 3, et les remplacer par ce qui suit:

«proclamation, s'il croit, pour des motifs raisonnables, qu'il se produit un sinistre justifiant en l'occurrence»

Article 6

Retrancher la ligne 31, à la page 3, et la remplacer par ce qui suit:

«croit, pour des motifs raisonnables, fondée en l'occurrence :»

Ajouter immédiatement après la ligne 34, à la page 3, ce qui suit:

«si cela est nécessaire pour la protection de la santé et la sécurité de personnes physiques;»

Retrancher la ligne 6, à la page 4, et la remplacer par ce qui suit:

«de fournir des services essentiels, ainsi que le versement d'une indemnité raisonnable pour ces services;»

Retrancher les lignes 20 à 27 inclusivement, à la page 4, et les remplacer par ce qui suit:

«j) en cas de contravention aux décrets ou règlements d'application du présent article, l'imposition sur déclaration de culpabilité:

(i) par procédure sommaire, d'une amende maximale de cinq cent dollars et d'un emprisonnement maximal de six mois ou de l'une de ces peines,

(ii) par mise en accusation, d'une amende maximale de cinq mille dollars et d'un emprisonnement maximal de cinq ans ou de l'une de ces peines.»

Strike out lines 37 to 45 inclusive, on page 4, and substitute the following therefor:

"such order or regulation, may be exercised or performed only with respect to that area.

(3) The power under subsection (1) to make orders and regulations, and any powers, duties or functions conferred or imposed by or pursuant to any such order or regulation,

(a) shall be exercised or performed

(i) in a manner that will not unduly impair the ability of any province to take measures, under an Act of the legislature of the province, for dealing with an emergency in the province, and

(ii) with the view to achieving, to the extent possible, concerted action with each province with respect to which the power, duty or function is exercised or performed; and

(b) shall not be exercised or performed for the purpose of terminating a strike or lock-out or imposing a settlement in a labour dispute."

Clause 9

Strike out lines 20 to 25 inclusive, on page 5, and substitute the following therefor:

"such day as is specified in the proclamation."

Clause 10

Strike out lines 34 to 36 inclusive, on page 5, and substitute the following therefor:

"proclamation, if the Governor in Council believes, on reasonable grounds, that the emergency will continue to exist that the direct"

Strike out lines 43 to 45 inclusive, on page 5, and substitute the following therefor:

"under section 6 to determine if the Governor in Council believes, on reasonable grounds, that they continue to be necessary for dealing with"

Clause 11

Strike out line 18, on page 6, and substitute the following therefor:

"(b) believes, on reasonable grounds, that the direct effects"

Clause 15

Strike out lines 16 to 18 inclusive, on page 8, and substitute the following therefor:

Retrancher les lignes 32 à 38 inclusivement, à la page 4, et les remplacer par ce qui suit:

«découlent n'ont d'application qu'à l'égard de cette zone.

(3) Les décrets et règlements d'application du paragraphe (1) et les pouvoirs et fonctions qui en découlent:

a) sont appliqués ou exercés:

(i) sans que soit entravée la capacité d'une province de prendre des mesures en vertu d'une de ses lois pour faire face à un sinistre sur son territoire,

(ii) de façon à viser à une concertation aussi poussée que possible avec chaque province concernée;

b) ne peuvent servir à mettre fin à une grève ou à un lock-out ni à imposer un règlement dans un conflit du travail.»

Article 9

Retrancher les lignes 18 et 19, à la page 5, et les remplacer par ce qui suit:

«par la proclamation.»

Article 10

Retrancher la ligne 27, à la page 5, et la remplacer par ce qui suit:

«fixée par la proclamation, s'il croit, pour des motifs raisonnables, que le»

Retrancher la ligne 32, à la page 5, et la remplacer par ce qui suit:

«déterminer dans quels domaines il croit, pour des motifs raisonnables, qu'ils restent»

Article 11

Retrancher la ligne 11, à la page 6, et la remplacer par ce qui suit:

«qu'une zone désignée du Canada, s'il croit, pour des motifs raisonnables,»

Article 15

Retrancher les lignes 16 et 17, à la page 8, et les remplacer par ce qui suit:

"15. (1) When the Governor in Council believes, on reasonable grounds, that a public order emergency exists and necessitates the taking"

Clause 16

Strike out lines 4 to 7 inclusive, on page 9, and substitute the following therefor:

"(2) A declaration of a public order emergency expires at the end of thirty days, unless the declaration is previously revoked or continued in accordance with this Act."

Clause 17

Strike out lines 11 to 13 inclusive, on page 9, and substitute the following therefor:

"with respect to the following matters as the Governor in Council believes, on reasonable grounds, are necessary for dealing with the"

Strike out line 16, on page 9, and substitute the following therefor:

"any public assembly that may reasonably be expected to lead to a breach of the peace."

Strike out lines 29 to 34 inclusive, on page 9, and substitute the following therefor:

"class, is competent to provide and the provision of reasonable compensation in respect of services so rendered; and

(e) the imposition

(i) on summary conviction, of a fine not exceeding five hundred dollars or imprisonment not exceeding six months or both that fine and imprisonment, or

(ii) on indictment, of a fine not exceeding five thousand dollars or imprisonment not exceeding five years or both that fine and imprisonment

for contravention of any"

Strike out lines 44 to 46 inclusive, on page 9, and lines 1 to 6 inclusive, on page 10, and substitute the following therefor:

"regulation, may be exercised or performed only with respect to that area.

(3) The power under subsection (1) to make orders and regulations, and any powers, duties or functions conferred or imposed by or pursuant to any such order or regulation, shall be exercised or performed

«proclamation, s'il croit, pour des motifs raisonnables, qu'il se produit un état d'urgence justifiant en l'oc-»

Article 16

Retrancher les lignes 3 à 6 inclusivement, à la page 9, et les remplacer par ce qui suit:

«(2) La déclaration cesse d'avoir effet après trente jours, sauf abrogation ou prorogation antérieure en conformité avec la présente loi.»

Article 17

Retrancher la ligne 11, à la page 9, et la remplacer par ce qui suit:

«mesure qu'il croit, pour des motifs raisonnables, fondée en l'occurrence:»

Retrancher la ligne 13, à la page 9, et la remplacer par ce qui suit:

«(i) des assemblées publiques dont il est raisonnable de penser qu'elles auraient pour effet de troubler la paix,»

Retrancher les lignes 25 à 33 inclusivement, à la page 9, et les remplacer par ce qui suit:

«de fournir des services essentiels, ainsi que le versement d'une indemnité raisonnable pour ces services;»

e) en cas de contravention aux décrets ou règlements d'application du présent article, l'imposition, sur déclaration de culpabilité:

(i) par procédure sommaire, d'une amende maximale de cinq cent dollars et d'un emprisonnement maximal de six mois ou de l'une de ces peines,

(ii) par mise en accusation, d'une amende maximale de cinq mille dollars et d'un emprisonnement maximal de cinq ans ou de l'une de ces peines.»

Retrancher les lignes 38 à 42 inclusivement, à la page 9, et les lignes 1 et 2, à la page 10, et les remplacer par ce qui suit:

«découlent n'ont d'application qu'à l'égard de cette zone.

(3) Les décrets et règlements d'application du paragraphe (1) et les pouvoirs et fonctions qui en découlent sont appliqués ou exercés:

(a) in a manner that will not unduly impair the ability of any province to take measures, under an Act of legislature of the province, for dealing with an emergency in the province; and

(b) with the view to achieving, to the extent possible, concerted action with each province with respect to which the power, duty or function is exercised or performed."

Clause 20

Strike out lines 32 to 36 inclusive, on page 10, and substitute the following therefor:

"tion."

Clause 21

Strike out line 44, on page 10, and substitute the following therefor:

"ing thirty days, as is specified in the procla-"

Strike out lines 45 and 46, on page 10 and line 1, on page 11, and substitute the following therefor:

"mation, if the Governor in Council believes, on reasonable grounds, that the emergency will continue to exist or that the effects of the"

Strike out lines 8 to 10 inclusive, on page 11, and substituting the following therefor:

"section 17 to determine if the Governor in Council believes, on reasonable grounds, that they continue to be necessary for dealing with the"

Clause 22

Strike out line 27, on page 11, and substitute the following therefor:

"(b) believes, on reasonable grounds, that the effects of the"

Clause 25

Strike out lines 32 to 37 inclusive, on page 13, and substitute the following therefor:

"and that is so serious as to be a national emergency."

Clause 26

Strike out lines 1 and 2, on page 14, and substitute the following therefor:

"26. (1) When the Governor in Council believes, on reasonable grounds, that an international emergen-"

Clause 27

Strike out lines 22 to 26 inclusive, on page 14, and substitute the following therefor:

a) sans que soit entravée la capacité d'une province de prendre des mesures en vertu d'une de ses lois pour faire face à un état d'urgence sur son territoire;

b) de façon à viser à une concertation aussi poussée que possible avec chaque province concernée.»

Article 20

Retrancher les lignes 24 et 25, à la page 10, et les remplacer par ce qui suit:

«fixée par la proclamation.»

Article 21

Retrancher la ligne 32, à la page 10, et la remplacer par ce qui suit:

«période maximale de trente jours fixée par»

Retrancher la ligne 33, à la page 10, et la remplacer par ce qui suit:

«proclamation, s'il croit, pour des motifs raisonnables, que l'état d'urgence»

Retrancher la ligne 4, à la page 11, et la remplacer par ce qui suit:

«déterminer dans quel domaine il croit, pour des motifs raisonnables, qu'ils restent»

Article 22

Retrancher la ligne 18, à la page 11, et la remplacer par ce qui suit:

«croit, pour des motifs raisonnables, que les effets de l'état d'urgence ont»

Article 25

Retrancher les lignes 25 à 31 inclusivement, à la page 13, et les remplacer par ce qui suit:

«de violence grave et qui est suffisamment grave pour constituer une situation de crise nationale.»

Article 26

Retrancher la ligne 2, à la page 14, et la remplacer par ce qui suit:

«proclamation, s'il croit, pour des motifs raisonnables, qu'il existe un état»

Article 27

Retrancher les lignes 22 à 25 inclusivement, à la page 14, et les remplacer par ce qui suit:

"(2) A declaration of an international emergency expires at the end of sixty days, unless the declaration is previously revoked or continued in accordance with this Act."

Clause 28

Strike out lines 30 to 32 inclusive, on page 14, and substitute the following therefor:

"with respect to the following matters as the Governor in Council believes, on reasonable grounds, are necessary for dealing with the"

Strike out lines 39 to 45 inclusive, on page 14, and lines 1 to 9 inclusive, on page 15, and substitute the following therefor:

"(c) the authorization and conduct of inquiries in relation to defence contracts or defence supplies as defined in the *Defence Production Act* or to hoarding, overcharging, blackmarketing or fraudulent operations in respect of scarce commodities, including the conferral of powers under the *Inquiries Act* on any person authorized to conduct such an inquiry;

(d) the authorization of the entry and search of any dwelling-house, premises, conveyance or place, and the search of any person found therein, for anything that may be evidence relevant to any matter that is the subject of an inquiry referred to in paragraph (c), and the seizure and detention of any such thing;"

Strike out line 14, on page 15, and substitute the following therefor:

"competent to provide and the provision of reasonable compensation in respect of services so rendered;"

Strike out lines 40 to 44 inclusive, on page 15, and substitute the following therefor:

"(l) the imposition

(i) on summary conviction, of a fine not exceeding five hundred dollars or imprisonment not exceeding six months or both that fine and imprisonment, or

(ii) on indictment, of a fine not exceeding five thousand dollars or imprisonment not exceeding five years or both that fine and imprisonment

for contravention of any"

Strike out lines 3 to 7 inclusive, on page 16, and substitute the following therefor:

«(2) La déclaration cesse d'avoir effet après soixante jours, sauf abrogation ou prorogation antérieure en conformité avec la présente loi.»

Article 28

Retrancher la ligne 30, à la page 14, et la remplacer par ce qui suit:

«toute mesure qu'il croit, pour des motifs raisonnables, fondée en l'occur-»

Retrancher les lignes 39 à 44 inclusivement, à la page 14, et les lignes 1 à 10 inclusivement, à la page 15, et les remplacer par ce qui suit:

«c) l'autorisation et la conduite d'enquêtes relatives aux contrats de défense et aux matériels de défense au sens de la définition que donne de ces expressions la *Loi sur la production de défense*, au stockage, à la vente à prix excessif, aux opérations de marché noir et autres opérations frauduleuses à l'égard de denrées rares, y compris l'attribution de pouvoir de la *Loi sur les enquêtes* à une personne autorisée à mener ces enquêtes;

d) l'habilitation à pénétrer et à fouiller les maisons d'habitation, locaux, moyens de transport ou lieux ainsi que la fouille de quiconque s'y trouve à la recherche d'éléments de preuve utiles dans une enquête visée à l'alinéa c), ainsi que la saisie et la rétention de ces éléments;»

Retrancher la ligne 14, à la page 15, et la remplacer par ce qui suit:

«de fournir des services essentiels, ainsi que le versement d'une indemnité raisonnable pour ces services;»

Retrancher les lignes 41 à 48 inclusivement, à la page 15, et les remplacer par ce qui suit:

«l) en cas de contravention aux décrets ou règlements d'application du présent article, l'imposition, sur déclaration de culpabilité:

(i) par procédure sommaire, d'une amende maximale de cinq cent dollars et d'un emprisonnement maximal de six mois ou de l'une de ces peines,

(ii) par mise en accusation, d'une amende maximale de cinq mille dollars et d'un emprisonnement maximal de cinq ans ou de l'une de ces peines.»

Retrancher les lignes 1 à 5 inclusivement, à la page 16, et les remplacer par ce qui suit:

"regulation,

(a) shall be exercised or performed

(i) in a manner that will not unduly impair the ability of any province to take measures, under an Act of the legislature of the province, for dealing with an emergency in the province, and

(ii) with the view to achieving, to the extent possible, concerted action with each province with respect to which the power, duty or function is exercised or performed; and

(b) shall not be exercised or performed for the purpose of censoring, suppressing or controlling the publication or communication of any information regardless of its form or characteristics."

Clause 31

Strike out lines 31 to 33 inclusive, on page 16, and substitute the following therefor:

"day as is specified in the proclamation."

Clause 32

Strike out lines 39 to 43 inclusive, on page 16, and substitute the following therefor:

"laration for such period, not exceeding sixty days, as is specified in the proclamation, if the Governor in Council believes, on reasonable grounds that the emergency will continue to exist."

Strike out lines 1 to 3 inclusive, on page 17, and substitute the following therefor:

"under section 28 to determine if the Governor in Council believes, on reasonable grounds, that they continue to be necessary for dealing with"

Clause 35

Strike out lines 7 to 10 inclusive, on page 18, and substitute the following therefor:

"Canada or any of its allies that is so serious as to be a national emergency."

Clause 36

Strike out lines 11 and 12, on page 18, and substitute the following therefor:

"36. (1) When the Governor in Council believes, on reasonable grounds, that a war emergency exists"

Clause 37

Strike out lines 31 to 35 inclusive, on page 18, and substitute the following therefor:

«qui en découlent:

a) sont appliqués ou exercés:

(i) sans que soit entravée la capacité d'une province de prendre des mesures en vertu d'une de ses lois pour faire face à une crise sur son territoire,

(ii) de façon à viser à une concertation aussi poussée que possible avec chaque province concernée;

b) ne peuvent servir à censurer, interdire ou contrôler la publication ou la communication de tout renseignement, indépendamment de sa forme ou de ses caractéristiques.»

Article 31

Retrancher les lignes 26 à 28 inclusivement, à la page 16, et les remplacer par ce qui suit:

«fixée par la proclamation.»

Article 32

Retrancher les lignes 34 à 36 inclusivement, à la page 16, et les remplacer par ce qui suit:

«période maximale de soixante jours fixée par la proclamation, s'il croit, pour des motifs raisonnables, que l'état de crise internationale en cause n'a pas pris fin.»

Retrancher la ligne 40, à la page 16, et la remplacer par ce qui suit:

«déterminer dans quels domaines il croit, pour des motifs raisonnables, qu'ils restent»

Article 35

Retrancher les lignes 7 à 10 inclusivement, à la page 18, et les remplacer par ce qui suit:

«le Canada ou un de ses alliés et qui est suffisamment grave pour constituer une situation de crise nationale.»

Article 36

Retrancher la ligne 12, à la page 18, et la remplacer par ce qui suit:

«proclamation, s'il croit, pour des motifs raisonnables, qu'il existe un état»

Article 37

Retrancher les lignes 28 à 31 inclusivement, à la page 18, et les remplacer par ce qui suit:

"(2) A declaration of a war emergency expires at the end of one hundred and twenty days, unless the declaration is previously revoked or continued in accordance with this Act."

Clause 38

Strike out lines 2 and 3, on page 19, and substitute the following therefor:

"as the Governor in Council believes, on reasonable grounds, are necessary or advisable for"

Strike out lines 6 to 11 inclusive, on page 19, and substitute the following therefor:

"regulations providing for the imposition

(a) on summary conviction, of a fine not exceeding five hundred dollars or imprisonment not exceeding six months or both that fine and imprisonment, or

(b) on indictment, of a fine not exceeding five thousand dollars or imprisonment not exceeding five years or both that fine and imprisonment

for contravention of any order or regu-"

Add immediately after line 12, on page 19, the following:

"(3) The power under subsection (1) to make orders and regulations, and any powers, duties or functions conferred or imposed by or pursuant to any such order or regulation, shall be exercised or performed with the view to achieving, to the extent possible, concerted action with each province with respect to which the power, duty or function is exercised or performed."

Clause 40

Strike out lines 19 to 21 inclusive, on page 19, and substitute the following therefor:

"fied in the proclamation."

Clause 41

Strike out lines 27 to 31 inclusive, on page 19, and substitute the following therefor:

"such period not exceeding one hundred and twenty days, as is specified in the proclamation, if the Governor in Council believes, on reasonable grounds, that the emergency will continue to exist."

Strike out lines 36 to 38 inclusive, on page 19, and substitute the following therefor:

"to determine if the Governor in Council believes, on reasonable grounds, that they continue to be necessary or advisable for dealing with"

«(2) La déclaration cesse d'avoir effet après cent vingt jours, sauf abrogation ou prorogation antérieure en conformité avec la présente loi.»

Article 38

Retrancher la ligne 2, à la page 19, et la remplacer par ce qui suit:

«prendre toute mesure qu'il croit, pour des motifs raisonnables, fondée ou opportune»

Retrancher les lignes 8 à 13 inclusivement, à la page 19 et les remplacer par ce qui suit:

«imposées; ces peines sont:

a) une amende maximale de cinq cent dollars et un emprisonnement de six mois ou l'une de ces peines, dans le cas d'une déclaration de culpabilité par procédure sommaire;

b) une amende maximale de cinq mille dollars et un emprisonnement de cinq ans ou l'une de ces peines, dans le cas d'une déclaration de culpabilité par voie de mise en accusation.

(3) Les décrets et règlements d'application du paragraphe (1) et les pouvoirs et fonctions qui en découlent sont appliqués ou exercés de façon à viser à une concertation aussi poussée que possible avec chaque province concernée.»

Article 40

Retrancher les lignes 20 et 21, à la page 19, et les remplacer par ce qui suit:

«proclamation.»

Article 41

Retrancher les lignes 27 à 29 inclusivement, à la page 19, et les remplacer par ce qui suit:

«maximale de cent vingt jours fixée par la proclamation, s'il croit, pour des motifs raisonnables, que l'état de guerre n'a pas pris fin.»

Retrancher la ligne 33, à la page 19, et la remplacer par ce qui suit:

«déterminer s'il croit, pour des motifs raisonnables, qu'ils demeurent fondée ou oppor-»

Clause 45

Strike out line 7, on page 21, and substitute the following therefor:

"Minister, servant or agent of the Crown, including any person providing services pursuant to an order or regulation made under subsection 6(1), 17(1), 28(1) or 38(1), for"

Clause 46

Strike out lines 19 and 25, on page 21, and substitute the following therefor:

"46. (1) Subject to subsection (2) and the regulations made under section 47, the Minister shall award reasonable compensation to any person who suffers loss, injury or damage as a result of anything done, or purported to be done, under any of Parts I to IV or any proclamation, order or regulation issued or made thereunder."

Add immediately after line 25, on page 21, the following:

"(2) No compensation shall be paid to a person unless that person, in consideration of the compensation, signs, in a form provided by the Minister, a release of any right of action that the person may have against the Crown as a result of anything done, or purported to be done, under any of Parts I to IV or any proclamation, order or regulation issued or made thereunder."

and renumber subclauses 46(2) to (4) and cross-references thereto accordingly.

Clause 47

Strike out line 20, on page 22, and substitute the following therefor:

"damage for which compensation shall be"

Strike out lines 37 to 41 inclusive, on page 22,

and renumber paragraphs 47 (k) and (l) as 47 (j) and (k), respectively.

Clause 48

Strike out line 1, on page 23, and substitute the following therefor:

"48. (1) The Governor in Council shall"

Strike out line 9, on page 23, and substitute the following therefor:

"(2) The Governor in Council shall, from"

Article 45

Retrancher la ligne 8, à la page 21, et la remplacer par ce qui suit:

«taire de la Couronne, ou contre une personne qui fournit des services en conformité avec un décret ou un règlement pris en vertu des paragraphes 6(1), 17(1), 28(1) ou 38(1) pour un fait—acte ou»

Article 46

Retrancher les lignes 19 à 26 inclusivement, à la page 21, et les remplacer par ce qui suit:

«46. (1) Sous réserve du paragraphe (2) et des règlements d'application de l'article 47, le ministre est tenu d'accorder une indemnité raisonnable à quiconque subit des dommages corporels ou matériels entraînés par des actes posés, ou censés l'avoir été, en application des parties I à IV ou des proclamations, décrets ou règlements pris sous leur régime.»

Ajouter immédiatement après la ligne 26, à la page 21, ce qui suit:

«(2) Aucune indemnité ne peut être versée avant que son bénéficiaire n'ait, en contrepartie, signé le formulaire que lui remet le ministre par lequel il renonce à tout droit d'action qu'il pourrait avoir contre la Couronne à la suite des actes posés ou censés l'avoir été, en application des parties I à IV ou des proclamations, décrets ou règlements pris sous leur régime.»

et renuméroter les paragraphes 46(2) à (4) ainsi que la présentation des renvois qui en découlent.

Article 47

Retrancher les lignes 19 et 20, à la page 22, et les remplacer par ce qui suit:

«matériels à l'égard desquels une indemnité doit être versée;»

Retrancher les lignes 36 à 40 inclusivement, à la page 22, et renuméroter d'alinéas 47 k) et l) des désignations 47j) et k).

Article 48

Retrancher les lignes 1 et 2, à la page 23, et les remplacer par ce qui suit:

»48. (1) Le gouverneur en conseil nomme, parmi les juges de la Cour fédérale»

Retrancher les lignes 10 et 11, à la page 23, et les remplacer par ce qui suit:

«l'appréciateur, le gouverneur en conseil lui substitue un juge de la Cour fédérale du»

Clause 49

Strike out lines 21 to 26 inclusive, on page 23, and substitute the following therefor:

"compensation and is not satisfied with the decision of the Minister thereon may appeal the decision to the Assessor."

Clause 50

Strike out line 44, on page 23, and substitute the following therefor:

"may direct, including the payment of compensation in such amount, exceeding the maximum amount, if any, that may otherwise be paid, as the Assessor may recommend."

Add immediately after line 7, on page 24, the following:

"(4) Where the Assessor recommends the payment of compensation in an amount exceeding the maximum amount, if any, that may otherwise be paid, the Minister shall pay compensation in an amount so recommended to the person appealing."

Clause 56

Strike out lines 40 to 47 inclusive, on page 25, and lines 1 and 2, on page 26, and substitute the following therefor:

"(6) A motion taken up and considered in accordance with subsection (5) shall be debated without interruption."

Clause 57

Strike out lines 19 to 24 inclusive, on page 26, and substitute the following therefor:

"signed by not less than ten members of the Senate or twenty members of the House of Commons, as the case may be, is filed with the Speaker, that House of Parliament shall take up and consider the motion within three sitting days after it is filed."

Strike out lines 25 to 33 inclusive, on page 26, and substitute the following therefor:

"(2) A motion taken up and considered in accordance with subsection (1) shall be debated without interruption for not more than ten hours and, on the expiration of the tenth hour or at such earlier time as the House is ready for the question, the Speaker shall forthwith, without further debate or amendment, put every question necessary for the disposition of the motion."

Strike out lines 34 to 45 inclusive, on page 26, and lines 1 to 16 inclusive, on page 27, and substitute the following therefor:

Article 49

Retrancher les lignes 18 à 22 inclusivement, à la page 23, et les remplacer par ce qui suit:

«tion qui n'est pas satisfait de la décision du ministre peut en appeler à l'appréciateur.»

Article 50

Retrancher la ligne 42, à la page 23, et la remplacer par ce qui suit:

«donner et pour étude de la recommandation qu'il peut faire quant au versement d'une indemnité supérieure à l'indemnité maximale qui peut être versée.»

Ajouter après la ligne 7, à la page 24, ce qui suit:

«(4) Si l'appréciateur recommande le versement d'une indemnité supérieure à l'indemnité maximale qui peut être versée, le ministre doit verser à l'appelant une indemnité égale ou inférieure à l'indemnité recommandée.»

Article 56

Retrancher les lignes 35 à 41 inclusivement, à la page 25, et les remplacer par ce qui suit:

«(6) La motion mise à l'étude conformément au paragraphe (5) fait l'objet d'un débat ininterrompu.»

Article 57

Retrancher les lignes 10 à 18 inclusivement, à la page 26, et les remplacer par ce qui suit:

«saisi d'une motion signée par au moins dix sénateurs ou vingt députés, selon le cas, demandant l'abrogation d'une déclaration de situation de crise prévue par les parties I ou II généralement ou à l'égard d'une zone du Canada, ou d'une telle déclaration prévue par les parties III ou IV, cette chambre étudie cette motion dans les trois jours de séance suivant la saisine.»

Retrancher les lignes 19 à 25 inclusivement, à la page 26, et les remplacer par ce qui suit:

«(2) La motion mise à l'étude conformément au paragraphe (1) fait l'objet d'un débat ininterrompu d'une durée maximale de dix heures; le débat terminé, le président de la chambre met immédiatement aux voix toute question nécessaire pour décider de la motion.»

Retrancher les lignes 26 à 34 inclusivement, à la page 26, et les lignes 1 à 12 inclusivement, à la page 27, et les remplacer par ce qui suit:

"(3) If a motion debated in accordance with subsection (2) is adopted by the House, the declaration, to the extent that it has not previously expired or been revoked, is revoked in accordance with the motion, effective on the day specified in the motion, which day may not be earlier than the day of the vote adopting the motion."

Clause 58

Strike out lines 17 to 42 inclusive, on page 27, and substitute the following therefor:

"58. (1) A motion for confirmation of a proclamation continuing a declaration of emergency and of any orders and regulations named in the motion pursuant to subsection (3), signed by a Minister of the Crown, together with an explanation of the reasons for issuing the proclamation, a report on any consultation with the lieutenant governors in council of the provinces with respect to the proclamation and a report on the review of orders and regulations conducted before the issuing of the proclamation shall be laid before each House of Parliament within seven sitting days after the proclamation is issued.

(2) A motion for confirmation of a proclamation amending a declaration of emergency, signed by a Minister of the Crown, together with an explanation of the reasons for issuing the proclamation and a report on any consultations with the lieutenant governors in council of the provinces with respect to the proclamation shall be laid before each House of Parliament within seven sitting days after the proclamation is issued.

(3) A motion for confirmation of a proclamation continuing a declaration of emergency shall name the orders and regulations in force on the issuing of the proclamation that the Governor in Council believed, on reasonable grounds, continued at that time to be necessary or, in the case of a proclamation issued pursuant to subsection 41(1), advisable, for dealing with the emergency.

(4) Where a motion is laid before a House of Parliament as provided in subsection (1) or (2)."

Strike out lines 1 to 10 inclusive, on page 28, and substitute the following therefor:

"(5) A motion taken up and considered in accordance with subsection (4) shall be debated without interruption."

Add immediately after line 18, on page 28, the following:

«(3) En cas d'adoption d'une motion conformément au paragraphe (2) par une chambre, la déclaration est, sous réserve de son expiration ou de son abrogation antérieure, abrogée conformément à la motion dès la date prévue par la motion; cette date ne peut toutefois pas être antérieure à celle de l'adoption de la motion.»

Article 58

Retrancher les lignes 13 à 37 inclusivement, à la page 27, et les remplacer par ce qui suit:

«58. (1) Il est déposé devant chaque chambre du Parlement, dans les sept jours de séance suivant la prise d'une proclamation de prorogation d'une déclaration de situation de crise, une motion de ratification de la proclamation et des décrets et règlements mentionnés dans la motion en conformité avec le paragraphe (3), signée par un ministre et accompagnée d'un exposé des motifs de la prise de la proclamation, d'un compte rendu des consultations avec les lieutenants-gouverneurs des provinces au sujet de la proclamation, ainsi que d'un rapport de l'examen des décrets et règlements effectué avant la prise de la proclamation.

(2) Il est déposé devant chaque chambre du Parlement, dans les sept jours de séance suivant la prise d'une proclamation de modification d'une déclaration de situation de crise, une motion de ratification de la proclamation signée par un ministre et accompagnée d'un exposé des motifs de la prise de la proclamation et d'un compte rendu des consultations avec les lieutenants-gouverneurs des provinces au sujet de la proclamation.

(3) Une motion de ratification d'une proclamation de prorogation d'une déclaration de situation de crise mentionné les décrets et règlements qui sont en vigueur lors de la prise de la proclamation et dont le gouverneur en conseil croit, pour des motifs raisonnables, la prorogation nécessaire à ce moment ou, dans le cas d'une proclamation prise en vertu du paragraphe 41(1), opportunes pour faire face à la situation de crise.

(4) La chambre du Parlement saisie d'une motion en application des paragraphes (1) ou (2).»

et renuméroter les paragraphes 57 (4) et (5) des désignations 57 (5) et (6);

Retrancher les lignes 1 à 7 inclusivement, à la page 28, et les remplacer par ce qui suit:

«(5) La motion mise à l'étude conformément au paragraphe (4) fait l'objet d'un débat ininterrompu.»

Ajouter immédiatement après la ligne 14, à la page 28, ce qui suit:

"(7) If a motion for confirmation of a proclamation continuing a declaration of emergency is amended by either House of Parliament by the deletion therefrom of an order or regulation named in the motion pursuant to subsection (3), the order or regulation is revoked effective on the day on which the motion as amended is adopted."

Clause 59

Strike out lines 19 to 23 inclusive, on page 28, and substitute the following therefor:

"59. (1) Subject to subsection (2), every order or regulation made by the Governor in Council pursuant to this Act shall be laid before each House of Parliament within two sitting days after it is made."

Strike out lines 24 and 25, on page 28, and substitute the following therefor:

"(2) Where an order or regulation made"

Strike out lines 26 to 36 inclusive, on page 28, and substitute the following therefor:

"pursuant to this Act is exempted from publication in the *Canada Gazette* by regulations made under the *Statutory Instruments Act*, the order or regulation, in lieu of being laid before each House of Parliament as required by subsection (1), shall be referred to the Parliamentary Review Committee within two days after it is made or if the Committee is not then designated or established, within the first two days after it is designated or established."

Strike out lines 37 to 46 inclusive, on page 28, and lines 1 and 2, on page 29, and substitute the following therefor:

"(3) Where a motion for the consideration of the Senate or the House of Commons to the effect that an order or regulation laid before it pursuant to subsection (1) be revoked or amended, signed by not less than ten members of the Senate or twenty members of the House of Commons, as the case may be, is filed with the Speaker, that House of Parliament shall take up and consider the motion within three sitting days after it is filed."

Strike out lines 3 to 11 inclusive, on page 29, and substitute the following therefor:

"(4) A motion taken up and considered in accordance with subsection (3) shall be debated without interruption."

Strike out lines 19 to 23 inclusive, on page 29, and substitute the following therefor:

"(6) Where a request for concurrence in a motion is made pursuant to subsection (5), the House to which

«(7) Si une motion de ratification d'une proclamation de prorogation d'une déclaration de situation de crise est modifiée par une chambre du Parlement par la suppression d'un décret ou d'un règlement qui, en application du paragraphe (3), y est mentionné, le décret ou le règlement en question est abrogé à compter du jour de l'adoption de la motion.»

Article 59

Retrancher les lignes 15 à 20 inclusivement, à la page 28, et les remplacer par ce qui suit:

«59.(1) Sous réserve du paragraphe (2), les décrets ou règlements pris par le gouverneur en conseil en application de la présente loi sont déposés devant chaque chambre du Parlement dans les deux jours de séance suivant la date de leur prise.»

Retrancher les lignes 21 et 22, à la page 28, et les remplacer par ce qui suit:

«(2) Lorsqu'un décret ou un règlement d'appli-»

Retrancher les lignes 21 à 32 inclusivement, à la page 28, et les remplacer par ce qui suit:

«est soustrait à la publication dans la Gazette du Canada par les règlements d'application de la *Loi sur les textes réglementaires*, le décret ou le règlement, plutôt que d'être déposé conformément au paragraphe (1), est renvoyé au comité d'examen parlementaire dans les deux jours suivant sa prise ou, si le comité n'est pas alors constitué, dans les deux premiers jours suivant sa constitution.»

Retrancher les lignes 33 à 43 inclusivement, à la page 28, et les remplacer par ce qui suit:

«(3) Dans les cas où le président du Sénat ou de la Chambre des communes est saisi d'une motion signée par au moins dix sénateurs ou vingt députés, selon le cas, demandant l'abrogation ou la modification d'un décret ou d'un règlement déposé devant la chambre en application du paragraphe (1), cette chambre étudie la motion dans les trois jours de séances suivant la saisine.»

Retrancher les lignes 1 à 7 inclusivement, à la page 29, et les remplacer par ce qui suit:

«(4) La motion mise à l'étude conformément au paragraphe (3) fait l'objet d'un débat ininterrompu.»

Retrancher les lignes 13 à 16 inclusivement, à la page 29, et les remplacer par ce qui suit:

«(6) La chambre dont l'agrément est requis en application du paragraphe (5) étudie la motion adoptée

the request is made shall take up and consider the motion within three sitting days after the request is made."

Strike out lines 24 to 32 inclusive, on page 29, and substitute the following therefor:

"(7) A motion taken up and considered in accordance with subsection (6) shall be debated without interruption."

Strike out line 37, on page 29, and substitute the following therefor:

"effective on the day specified in the motion, which day may not be earlier than the day of the vote of"

Clause 60

Strike out lines 42 to 45 inclusive, on page 29, and substitute the following therefor:

"reviewed by a committee of both Houses of Parliament designated or established for that purpose.

(2) The Parliamentary Review Committee shall include at least one member from each party that has a recognized membership of twelve or more persons in the House of Commons."

and renumber subclauses 60(2), (3) and (4) as subclauses 60(3), (4) and (5) respectively.

Strike out lines 17 and 18, on page 30, and substitute the following therefor:

"motion, effective on the day specified in the motion, which day may not be earlier than the day on which the motion is adopted.

(6) The Parliamentary Review Committee shall report or cause to be reported the results of its review under subsection (1) to both Houses of Parliament at least once every sixty days while the declaration of emergency is in effect and, in any case,

(a) within three sitting days after a motion for revocation of the declaration is filed under subsection 57(1);

(b) within seven sitting days after a proclamation continuing the declaration is issued; and

(c) within seven sitting days after the expiration of the declaration or the revocation of the declaration by the Governor in Council."

Add immediately after line 18, on page 30, the following:

par l'autre chambre dans les trois jours de séance suivant la requête.»

Retrancher les lignes 17 à 23 inclusivement, à la page 29, et les remplacer par ce qui suit:

«(7) La motion mise à l'étude conformément au paragraphe (6) fait l'objet d'un débat ininterrompu.»

Retrancher la ligne 28, à la page 29, et la remplacer par ce qui suit:

«la date prévue par celle-ci; cette date ne peut toutefois pas être antérieure à celle de l'agrément.»

Article 60

Retrancher les lignes 31 à 34 inclusivement, à la page 29, et les remplacer par ce qui suit:

«est examiné par un comité mixte de la Chambre des communes et du Sénat désigné ou constitué à cette fin.

(2) Au moins un député de chaque parti, dont l'effectif reconnu à la Chambre des communes comprend au moins douze personnes, siège au comité d'examen parlementaire.»

et renuméroter des paragraphes 60(2), (3) et (4) des désignations 60(3), (4) et (5) respectivement.

Retrancher les lignes 14 et 15, à la page 30, et les remplacer par ce qui suit:

«renvoi, cette mesure s'applique dès la date prévue par la motion; cette date ne peut toutefois pas être antérieure à celle de l'adoption de la motion.

(6) Le comité d'examen parlementaire dépose ou fait déposer devant chaque chambre du Parlement un rapport des résultats de son examen au moins tous les soixante jours pendant la durée de validité d'une déclaration de situation de crise, et, en outre, dans les cas suivants:

a) dans les trois jours de séance qui suivent le dépôt d'une motion demandant l'abrogation d'une déclaration de situation de crise en conformité avec le paragraphe 57(1);

b) dans les sept jours de séance qui suivent une proclamation de prorogation d'une situation de crise;

c) dans les sept jours de séance qui suivent la cessation d'effet d'une déclaration ou son abrogation par le gouverneur en conseil.»

Ajouter immédiatement après la ligne 15, à la page 30, ce qui suit:

"(5) While a declaration of emergency is in effect, the Parliamentary Review Committee shall, at least once every sixty days, report or cause to be reported the results of its review under subsection (1) to both Houses of Parliament."

New Clause 61

Add immediately after line 18, on page 30, the following:

"61. (1) The Governor in Council shall, within sixty days after the expiration or revocation of a declaration of emergency, cause an inquiry to be held into the circumstances that led to the declaration being issued and the measures taken for dealing with the emergency.

(2) A report on an inquiry held pursuant to this section shall be laid before each House of Parliament within three hundred and sixty days."

and renumber the subsequent clauses and any cross-references thereto accordingly.

Clause 68

Strike out lines 1 to 3 inclusive, on page 32, and substitute the following therefor:

"22. (1) Subject to subsection (2) and the regulations made under section 22.1, the Minister of Energy, Mines and Resources shall award reasonable compen-"

Add immediately after line 8, on page 32, the following:

"(2) No compensation shall be paid to a person under this section unless that person, in consideration of the compensation, signs, in a form provided by the Minister of Energy, Mines and Resources, a release of any right of action that the person may have against Her Majesty in right of Canada in respect of any deprivation of property as a result of anything done, or purported to be done, under this Act or any order or regulation made thereunder."

In the English version only, strike out line 26, on page 32, and substitute the following therefor:

"of property for which compensation shall"

Strike out lines 44 to 46 inclusive, on page 32, and lines 1 and 2, on page 33.

Strike out line 9, on page 33, and substitute the following therefor:

"22.2 (1) The Governor in Council shall,"

«(5) Pendant la durée de validité d'une déclaration de situation de crise, le comité d'examen parlementaire est tenu, au moins à tous les soixante jours, de faire rapport à chaque chambre du Parlement des résultats de son examen.»

Nouvel Article 61

Ajouter immédiatement après la ligne 15, à la page 30, ce qui suit:

«61. (1) Dans les soixante jours qui suivent l'expiration ou l'abrogation d'une déclaration de situation de crise, le gouverneur en conseil est tenu de faire faire une enquête sur les circonstances qui ont donné lieu à la déclaration et les mesures prises pour faire face à la crise.

(2) Le rapport de l'enquête faite en conformité avec le présent article est déposé devant chaque chambre du Parlement dans un délai de trois cent soixante jours.»

et renuméroter les articles ainsi que la présentation des renvois qui en découlent.

Article 68

Retrancher les lignes 1 à 6 inclusivement, à la page 32, et les remplacer par ce qui suit:

«22. (1) Sous réserve du paragraphe (2) et des règlements d'application de l'article 22.1, le ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources est tenu d'accorder une indemnité raisonnables à quiconque subit la privation d'un bien à la suite d'actes posés ou censés l'avoir été.»

Ajouter après la ligne 8, à la page 32, ce qui suit:

«(2) Aucune indemnité ne peut être versée avant que son bénéficiaire n'ait, en contrepartis, signé le formulaire que lui remet le ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources par lequel il renonce à tout droit d'actions qu'il pourrait avoir contre la Couronne à la suite des actes posés ou censés l'avoir été, en application de la présente loi ou de ses textes d'application.»

Dans la version anglaise seulement, retrancher la ligne 26, à la page 32, et la remplacer par ce qui suit:

«of property for which compensation shall»

Retrancher les lignes 39 à 43 inclusivement, à la page 32.

Retrancher les lignes 3 et 4, à la page 33, et les remplacer par ce qui suit:

«22.2 (1) Le gouverneur en conseil nomme, parmi les juges de la Cour fédé-»

Strike out line 18, on page 33, and substitute the following therefor:

"(2) The Governor in Council shall, from"

Strike out lines 31 to 36 inclusive, on page 33, and substitute the following therefor:

"for compensation under section 22 and is not satisfied with the decision of the Minister thereon may appeal the decision to the Assessor."

Strike out line 9, on page 34, and substitute the following therefor:

"sor may direct, including the payment of compensation in such amount, exceeding the maximum amount, if any, that may otherwise be paid, as the Assessor may recommend."

Add immediately after line 17, on page 34, the following:

"(4) Where the Assessor recommends the payment of compensation in an amount exceeding the maximum amount, if any, that may otherwise be paid, the Minister shall pay compensation in the amount so recommended to the person appealing."

Clause 70

Strike out lines 47 to 49 inclusive, on page 35, and lines 1 to 8 inclusive, on page 36, and substitute the following therefor:

"(6) A motion taken up and considered in accordance with subsection (5) shall be debated without interruption."

Strike out lines 20 to 25 inclusive, on page 36, and substitute the following therefor:

"less than ten members of the Senate or twenty members of the House of Commons, as the case may be, is filed with the Speaker, that House of Parliament shall take up and consider the motion within three sitting days after it is filed."

Strike out lines 26 to 34 inclusive, on page 36, and substitute the following therefor:

"(2) A motion taken up and considered in accordance with subsection (1) shall be debated without interruption for not more than ten hours and, on the expiration of the tenth hour or at such earlier time as the House is ready for the question, the Speaker shall forthwith, without further debate or amendment, put every question necessary for the disposition of the motion."

Strike out lines 35 to 49 inclusive, on page 36, and lines 1 to 11 inclusive, on page 37, and substitute the following therefor:

Retrancher la ligne 14, à la page 33, et la remplacer par ce qui suit:

«lui substitue un juge de la Cour»

Retrancher les lignes 23 à 28 inclusivement, à la page 33, et les remplacer par ce qui suit:

«sation qui n'est pas satisfait de la décision du ministre peut en appeler à l'appréciateur.»

Retrancher la ligne 9, à la page 34, et la remplacer par ce qui suit:

«donner et pour étude de la recommandation qu'il peut faire quant au versement d'une indemnité supérieure à l'indemnité maximale qui peut être versée.»

Ajouter après la ligne 18, à la page 34, ce qui suit:

«(4) Si l'appréciateur recommande le versement d'une indemnité supérieure à l'indemnité maximale qui peut être versée, le ministre doit verser à l'appelant une indemnité égale ou inférieure à l'indemnité recommandée.»

Article 70

Retrancher les lignes 44 à 46 inclusivement, à la page 35, et les lignes 1 à 4 inclusivement, à la page 36, et les remplacer par ce qui suit:

«(6) La motion mise à l'étude conformément au paragraphe (5) fait l'objet d'un débat ininterrompu.»

Retrancher les lignes 19 à 25 inclusivement, à la page 36, et les remplacer par ce qui suit:

«(2) La motion mise à l'étude conformément au paragraphe (1) fait l'objet d'un débat ininterrompu d'une durée maximale de dix heures; le débat terminé, le président de la chambre met immédiatement aux voix toute question nécessaire pour décider de la motion.»

Retrancher les lignes 26 à 37 inclusivement, à la page 36, et les lignes 1 à 9 inclusivement, à la page 37, et les remplacer par ce qui suit:

«(3) En cas d'adoption d'une motion conformément au paragraphe (2) par une chambre, le décret est abrogé dès la date prévue par la motion; cette date ne peut toutefois pas être antérieure à celle de l'adoption de la motion.»

Retrancher les lignes 24 à 30 inclusivement, à la page 37, et les remplacer par ce qui suit:

«(3) La motion mise à l'étude conformément au paragraphe (2) fait l'objet d'un débat ininterrompu.»

"(3) If a motion debated in accordance with subsection (2) is adopted by the House, the order is revoked effective on the day specified in the motion, which day may not be earlier than the day of the vote adopting the motion."

Strike out lines 28 to 38 inclusive, on page 37, and substitute the following therefor:

"(3) A motion taken up and considered in accordance with subsection (2) shall be debated without interruption."

Your Committee has ordered a reprint of Bill C-77, as amended, for use of the House of Commons at the report stage.

A copy of the Minutes of Proceedings and Evidence relating to this Bill (*Issues Nos. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 and 9 which includes this Report*) is tabled.

Respectfully submitted,

ALLAN McKINNON,
Chairman.

Votre Comité a ordonné la réimpression du projet de loi C-77 tel que modifié pour l'usage de la Chambre des communes à l'étape du rapport.

Un exemplaire des Procès-verbaux et témoignages relatifs à ce projet de loi (*fascicules n°s 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 et 9, qui comprend le présent rapport*) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président
ALLAN McKINNON.

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, APRIL 12, 1988
(15)

[*Text*]

The Legislative Committee on Bill C-77, An Act to authorize the taking of special temporary measures to ensure safety and security during national emergencies and to amend other Acts in consequence thereof, met at 11:00 o'clock a.m. this day, in Room 371 West Block, the Chairman, Allan McKinnon, presiding.

Members of the Committee present: Derek Blackburn, Bud Bradley, Patrick Crofton, and Marc Ferland.

In attendance: *From the Committees Directorate*: Janice Hilchie, Committe Clerk. *From the Library of Parliament*: Helen Morrison, Research Officer.

Witness: *From Emergency Preparedness Canada*: Bill Snarr, Executive Director.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference, dated Wednesday, November 18, 1987, concerning Bill C-77, An Act to authorize the taking of special temporary measures to ensure safety and security during national emergencies and to amend other Acts in consequence thereof (*see Minutes of Proceedings and Evidence, Tuesday, December 15, 1987, Issue No 1*).

By unanimous consent, the Committee reverted to Clause 21.

On motion of Derek Blackburn, it was agreed,—That Clause 21 be amended by striking out line 44, on page 10, and substituting the following therefor;

"ing thirty days, as is specified in the procla-"

And the question being put on Clause 21, as amended, it was carried.

By unanimous consent, the Committee reverted to Clause 45.

Bud Bradley proposed to move,—That Clause 45 be amended by striking out line 7, on page 21, and substituting the following therefor:

"Minister, servant or agent of the Crown, including any person providing services pursuant to an order or regulation made under subsection 6(1), 17(1), 28(1) or 38(1), for"

The Chairman expressed reservations with regard to the procedural acceptability of the proposed amendment and deferred his ruling until further consultations were held with the Law Clerk of the House of Commons.

By unanimous consent, Clause 45 was allowed to stand.

On Clause 46

Bud Bradley moved,—That Clause 46 be amended by striking out lines 19 and 20, on page 21, and substituting the following therefor:

PROCÈS-VERBAUX

LE MARDI 12 AVRIL 1988
(15)

[*Traduction*]

Le Comité législatif sur le projet de loi C-77, Loi visant à autoriser à titre temporaire des mesures extraordinaires de sécurité en situation de crise nationale et à modifier d'autres lois en conséquence, se réunit aujourd'hui à 11 heures, dans la pièce 371 de l'Édifice de l'ouest, sous la présidence d'Allan McKinnon, (*président*).

Membres du Comité présents: Derek Blackburn, Bud Bradley, Patrick Crofton et Marc Ferland.

Aussi présentes: *De la Direction des Comités*: Janice Hilchie, greffier de Comité. *De la Bibliothèque du Parlement*: Helen Morrison, attachée de recherche.

Témoin: *De Protection civile Canada*: M. Bill Snarr, directeur exécutif.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du mercredi 18 novembre 1987 relatif au projet de loi C-77, Loi visant à autoriser à titre temporaire des mesures extraordinaires de sécurité en situation de crise nationale et à modifier d'autres lois en conséquence (*voir Procès-verbaux et témoignages du mardi 15 décembre 1987, fascicule no 1*).

Par consentement unanime, le Comité revient à l'étude de l'article 21.

Sur motion de Derek Blackburn, il est convenu,—Que l'article 21 soit modifié en substituant à la ligne 32, page 10, ce qui suit:

«période maximale de trente jours fixée par»

L'article 21 ainsi modifié est mis aux voix et adopté.

Par consentement unanime, le Comité revient à l'étude de l'article 45.

Bud Bradley a l'intention de proposer,—Que l'article 45 soit modifié en substituant à la ligne 8, page 21, ce qui suit:

«taire de la Couronne, ou contre une personne qui fournit des services en conformité avec un décret ou un règlement pris en vertu des paragraphes 6(1), 17(1), 28(1) ou 38(1) pour un fait—acte ou»

Le président fait des réserves sur la recevabilité de l'amendement proposé sous le rapport de la procédure et diffère sa décision jusqu'à ce qu'il ait consulté le légiste de la Chambre des communes.

Par consentement unanime, l'article 45 est réservé.

Article 46

Bud Bradley propose,—Que l'article 46 soit modifié en substituant aux lignes 19 à 21, page 21, ce qui suit:

"46. (1) Subject to subsection (2) and the regulations made under section 47, the Minister shall award"

Derek Blackburn moved,—That the amendment be amended by striking out all the words after the word "award" and substituting the following therefor:

"reasonable compensation to any person who suffers loss, injury or damage as a result of anything done, or purported to be done, under any of Parts I to IV or any proclamation, order or regulation issued or made thereunder."

After debate thereon, the question being put on the amendment to the amendment, it was agreed to.

The question being put on the amendment, as amended, it was agreed to.

On motion of Bud Bradley, it was agreed,—That Clause 46 be amended by adding immediately after line 25, on page 21, the following:

"(2) No compensation shall be paid to a person unless that person, in consideration of the compensation, signs, in a form provided by the Minister, a release of any right of action that the person may have against the Crown as a result of anything done, or purported to be done, under any of Parts I to IV or any proclamation, order or regulation issued or made thereunder."

and renumbering subclauses 46(2) to (4) and the cross-references thereto accordingly.

And the question being put on Clause 46, as amended, it was carried.

On Clause 47

On motion of Bud Bradley, it was agreed,—That Clause 47 be amended by striking out line 20, on page 22, and substituting the following therefor:

"damage for which compensation shall be"

Derek Blackburn moved,—That Clause 47 be amended by striking out lines 22 to 25, on page 22, and renumbering the subsequent paragraphs accordingly.

After debate thereon, by unanimous consent, Derek Blackburn was allowed to withdraw his amendment.

On motion of Bud Bradley, it was agreed,—That Clause 47 be amended by striking out lines 37 to 41, on page 22;

and renumbering paragraphs 47 (k) and (l) as 47 (j) and (k) respectively.

And the question being put on Clause 47, as amended, it was carried.

«46. (1) Sous réserve du paragraphe (2) et des règlements d'application de l'article 47, le ministre est tenu d'accorder une indemnité à quiconque subit»

Derek Blackburn propose,—Que l'amendement soit modifié en retranchant tout ce qui suit les mots «d'accorder» et en y substituant ce qui suit:

«une indemnité raisonnable à quiconque subit des dommages corporels ou matériels entraînés par des actes posés, ou censés l'avoir été, en application des parties I à IV ou des proclamations, décrets ou règlements pris sous leur régime.»

Après débat sur le sous-amendement, celui-ci est mis aux voix et adopté.

L'amendement ainsi modifié est mis aux voix et adopté.

Sur motion de Bud Bradley, il est convenu,—Que l'article 46 soit modifié en ajoutant à la suite de la ligne 26, page 21, ce qui suit:

«(2) Aucune indemnité ne peut être versée avant que son bénéficiaire n'ait, en contrepartie, signé le formulaire que lui remet le ministre par lequel il renonce à tout droit d'action qu'il pourrait avoir contre la Couronne à la suite des actes posés ou censés l'avoir été, en application des parties I à IV ou des proclamations, décrets ou règlements pris sous leur régime.»

et en affectuant les changements de désignation numérique des paragraphes 46(2) à (4), ainsi que de présentation des renvois qui en découlent.

L'article 46 ainsi modifié est mis aux voix et adopté.

Article 47

Sur motion de Bud Bradley, il est convenu,—Que l'article 47 soit modifié en substituant aux lignes 19 et 20, page 22, ce qui suit:

«matériels à l'égard desquels une indemnité doit être versée;»

Derek Blackburn propose,—Que l'article 47 soit modifié en supprimant les lignes 21 à 24, page 22, et en modifiant en conséquence la désignation littérale des alinéas qui suivent.

Après débat sur la motion, par consentement unanime, Derek Blackburn est autorisé à retirer son amendement.

Sur motion de Bud Bradley, il est convenu,—Que l'article 47 soit modifié en supprimant les lignes 36 à 40, page 22;

et en substituant aux désignations d'alinéas 47k) et l), les désignations 47j) et k).

L'article 47 ainsi modifié est mis aux voix et adopté.

On Clause 48

On motion of Derek Blackburn, it was agreed,—That Clause 48 be amended by striking out line 1, on page 23, and substituting the following therefor:

"48. (1) The Governor in Council shall,"

On motion of Derek Blackburn, it was agreed,—That Clause 48 be amended by striking out line 9, on page 23, and substituting the following therefor:

"(2) The Governor in Council shall, from"

And the question being put on Clause 48, as amended, it was carried.

On Clause 49

Bud Bradley moved,—That Clause 49 be amended by striking out lines 21 to 26, on page 23 and substituting the following therefor:

"compensation and is not satisfied with the decision of the Minister thereon may appeal the decision to the Assessor."

After debate thereon, the question being put on the amendment, it was agreed to.

And the question being put on Clause 49, as amended, it was carried.

On Clause 50

Bud Bradley moved,—That Clause 50 be amended by striking out line 44, on page 23, and substituting the following therefor:

"may direct, including the payment of compensation in such amount, exceeding the maximum amount, if any, that may otherwise be paid, as the Assessor may recommend."

After debate thereon, the question being put on the amendment, it was agreed to.

Bud Bradley moved,—That Clause 50 be amended by adding immediately after line 7, on page 24, the following:

"(4) Where the Assessor recommends the payment of compensation in an amount exceeding the maximum amount, if any, that may otherwise be paid, the Minister shall pay compensation in an amount so recommended to the person appealing."

After debate thereon, the question being put on the amendment, it was agreed to.

And the question being put on Clause 50, as amended, it was carried.

Clauses 51, 52, 53, 54 and 55 carried.

Article 48

Sur motion de Derek Blackburn, il est convenu,—Que l'article 48 soit modifié en substituant aux lignes 1 et 2, page 23, ce qui suit:

«48. (1) Le gouverneur en conseil nomme, parmi les juges de la Cour fédérale»

Sur motion de Derek Blackburn, il est convenu,—Que l'article 48 soit modifié en substituant aux lignes 10 et 11, page 23, ce qui suit:

«l'appréciateur, le gouverneur en conseil lui substitue un juge de la Cour fédérale du»

L'article 48 ainsi modifié est mis aux voix et adopté.

Article 49

Bud Bradley propose,—Que l'article 49 soit modifié en substituant aux lignes 18 à 22, page 23, ce qui suit:

«tion qui n'est pas satisfait de la décision du ministre peut en appeler à l'appréciateur.»

Après débat sur l'amendement, celui-ci est mis aux voix et adopté.

Puis l'article 49 ainsi modifié est mis aux voix et adopté.

Article 50

Bud Bradley propose,—Que l'article 50 soit modifié en substituant à la ligne 42, page 23, ce qui suit:

«donner et pour étude de la recommandation qu'il peut faire quant au versement d'une indemnité supérieure à l'indemnité maximale qui peut être versée.»

Après débat sur l'amendement, celui-ci est mis aux voix et adopté.

Bud Bradley propose,—Que l'article 50 soit modifié en ajoutant à la suite de la ligne 7, page 24, ce qui suit:

«(4) Si l'appréciateur recommande le versement d'une indemnité supérieure à l'indemnité maximale qui peut être versée, le ministre doit verser à l'appelant une indemnité égale ou inférieure à l'indemnité recommandée.»

Après débat sur l'amendement, celui-ci est mis aux voix et adopté.

L'article 50 ainsi modifié est mis aux voix et adopté.

Les articles 51, 52, 53, 54 et 55 sont adoptés.

On Clause 56

Derek Blackburn moved,—That Clause 56 be amended by striking out lines 40 to 47, on page 25, and lines 1 and 2, on page 26, and substituting the following therefor:

"(6) A motion taken up and considered in accordance with subsection (5) shall be debated without interruption."

After debate thereon, the question being put on the amendment, it was agreed to.

And the question being put on Clause 56, as amended, it was carried.

On Clause 57

Derek Blackburn moved,—That Clause 57 be amended by striking out lines 19 to 24, on page 26, and substituting the following therefor:

"signed by not less than ten members of the Senate or twenty members of the House of Commons, as the case may be, is filed with the Speaker, that House of Parliament shall take up and consider the motion within three sitting days after it is filed."

And debate arising thereon;

During the course of the meeting, the witness answered questions.

At 12:10 o'clock p.m., the Committee adjourned until 3:30 o'clock p.m. this day.

AFTERNOON SITTING
(16)

The Legislative Committee on Bill C-77, An Act to authorize the taking of special temporary measures to ensure safety and security during national emergencies and to amend other Acts in consequence thereof, met at 3:30 o'clock p.m. this day, in Room 371 West Block, the Chairman, Allan McKinnon, presiding.

Members of the Committee present: Derek Blackburn, Bud Bradley, Patrick Crofton, and Marc Ferland.

In attendance: *From the Committees Directorate*: Janice Hilchie, Committe Clerk. *From the Library of Parliament*: Helen Morrison, Research Officer.

Witnesses: *From Emergency Preparedness Canada*: Bill Snarr, Executive Director. *From the Department of Justice*: Henry Molot, Senior General Counsel, Advisory and Administrative Law.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference, dated Wednesday, November 18, 1987, concerning Bill C-77, An Act to authorize the taking of special temporary measures to ensure safety and security during national emergencies and to amend other Acts in consequence thereof (*see Minutes of Proceedings and Evidence, Tuesday, December 15, 1987, Issue No 1*).

The Committee resumed consideration of Clause 57.

Article 56

Derek Blackburn propose,—Que l'article 56 soit modifié en substituant aux lignes 35 à 41, page 25, ce qui suit:

«(6) La motion mise à l'étude conformément au paragraphe (5) fait l'objet d'un débat ininterrompu.»

Après débat sur l'amendement, celui-ci est mis aux voix et adopté.

Puis l'article 56 ainsi modifié est mis aux voix et adopté.

Article 57

Derek Balckburn propose,—Que l'article 57 soit modifié en substituant aux lignes 10 à 18, page 26, ce qui suit:

«saisi d'une motion signée par au moins dix sénateurs ou vingt députés, selon le cas, demandant l'abrogation d'une déclaration de situation de crise prévue par les parties I ou II généralement ou à l'égard d'une zone du Canada, ou d'une telle déclaration prévue par les parties III ou IV, cette chambre étudie cette motion dans les trois jours de séance suivant la saisine.»

Un débat s'élève sur la motion proposée;

Au cours de la réunion, le témoin répond aux questions.

À 12 h 10, le Comité suspend les travaux jusqu'à 15 h 30 aujourd'hui.

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI
(16)

Le Comité législatif sur le projet de loi C-77, Loi visant à autoriser à titre temporaire des mesures extraordinaires de sécurité en situation de crise nationale et à modifier d'autres lois en conséquence, se réunit aujourd'hui à 15 h 30, dans la pièce 371 de l'Édifice de l'ouest, sous la présidence d'Allan McKinnon, (*président*).

Membres du Comité présents: Derek Blackburn, Bud Bradley, Patrick Crofton et Marc Ferland.

Aussi présentes: *De la Direction des Comités*: Janice Hilchie, greffier de Comité. *De la Bibliothèque du Parlement*: Helen Morrison, attachée de recherche.

Témoins: *De Protection civile Canada*: M. Bill Snarr, directeur exécutif. *Du ministère de la Justice*: Maître Henry Molot, avocat général principal, Section de consultation et de droit administratif.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du mercredi 18 novembre 1987 relatif au projet de loi C-77, Loi visant à autoriser à titre temporaire des mesures extraordinaires de sécurité en situation de crise nationale et à modifier d'autres lois en conséquence (*voir Procès-verbaux et témoignages du mardi 15 décembre 1987, fascicule no 1*).

Le Comité reprend l'étude de l'article 57.

The Committee resumed debate on the amendment of Derek Blackburn,—That Clause 57 be amended by striking out lines 19 to 24, on page 26, and substituting the following therefor:

"signed by not less than ten members of the Senate or twenty members of the House of Commons, as the case may be, is filed with the Speaker, that House of Parliament shall take up and consider the motion within three sitting days after it is filed."

After further debate, the question being put on the amendment, it was agreed to.

Derek Blackburn moved,—That Clause 57 be amended by striking out lines 25 to 33, on page 26, and substituting the following therefor:

"(2) A motion taken up and considered in accordance with subsection (1) shall be debated without interruption for not more than ten hours and, on the expiration of tenth hour or at such earlier time as the House is ready for the question, the Speaker shall forthwith, without further debate or amendment, put every question necessary for the disposition of the motion."

After debate thereon, the question being put on the amendment, it was, by a show of hands, agreed to: Yeas: 4; Nays: 0.

Bud Bradley moved,—That Clause 57 be amended by striking out lines 34 to 45, on page 26 and lines 1 to 16, on page 27, and substituting the following therefor:

"(3) If a motion debated in accordance with subsection (2) is adopted by the House, the declaration, to the extent that it has not previously expired or been revoked, is revoked in accordance with the motion, effective on the day specified in the motion, which day may not be earlier than the day of the vote adopting the motion."

After debate thereon, the question being put on the amendment, it was agreed to.

And the question being put on Clause 57, as amended, it was carried.

On Clause 58

Bud Bradley moved,—That Clause 58 be amended by striking out lines 17 to 42, on page 27, and substituting the following therefor:

"58. (1) A motion for confirmation of a proclamation continuing a declaration of emergency and of any orders and regulations named in the motion pursuant to subsection (3), signed by a Minister of the Crown, together with an explanation of the reasons for issuing the proclamation, a report on any consultation with the lieutenant governors in council of the provinces with respect to the proclamation and a

Le Comité reprend le débat sur l'amendement proposé par Derek Balckburn, à savoir,—Que l'article 57 soit modifié en substituant aux lignes 10 à 18, page 26, ce qui suit:

«saisi d'une motion signée par au moins dix sénateurs ou vingt députés, selon le cas, demandant l'abrogation d'une déclaration de situation de crise prévue par les parties I ou II généralement ou à l'égard d'une zone du Canada, ou d'une telle déclaration prévue par les parties III ou IV, cette chambre étudie cette motion dans les trois jours de séance suivant la saisine.»

Après plus ample débat sur l'amendement, celui-ci est mis aux voix et adopté.

Derek Blackburn propose,—Que l'article 57 soit modifié en substituant aux lignes 19 à 25, page 26, ce qui suit:

«(2) La motion mise à l'étude conformément au paragraphe (1) fait l'objet d'un débat ininterrompu d'une durée maximale de dix heures; le débat terminé, le président de la chambre met immédiatement aux voix toute question nécessaire pour décider de la motion.»

Après débat sur l'amendement, celui-ci est mis aux voix et adopté par vote à main levée: Pour: 4; Contre: 0.

Bud Bradley propose,—Que l'article 57 soit modifié en substituant aux lignes 26 à 34, page 26, et aux lignes 1 à 12, page 27, ce qui suit:

«(3) En cas d'adoption d'une motion conformément au paragraphe (2) par une chambre, la déclaration est, sous réserve de son expiration ou de son abrogation antérieure, abrogée conformément à la motion dès la date prévue par la motion; cette date ne peut toutefois pas être antérieure à celle de l'adoption de la motion.»

Après débat sur l'amendement, celui-ci est mis aux voix et adopté.

Puis l'article 57 ainsi modifié est mis aux voix et adopté.

Article 58

Bud Bradley propose,—Que l'article 58 soit modifié en substituant aux lignes 13 à 37, page 27, ce qui suit:

«58. (1) Il est déposé devant chaque chambre du Parlement, dans les sept jours de séance suivant la prise d'une proclamation de prorogation d'une déclaration de situation de crise, une motion de ratification de la proclamation et des décrets et règlements mentionnés dans la motion en conformité avec le paragraphe (3), signée par un ministre et accompagnée d'un exposé des motifs de la prise de la proclamation, d'un compte rendu des consultations avec les lieutenants-

report on the review of orders and regulations conducted before the issuing of the proclamation shall be laid before each House of Parliament within seven sitting days after the proclamation is issued.

(2) A motion for confirmation of a proclamation amending a declaration of emergency, signed by a Minister of the Crown, together with an explanation of the reasons for issuing the proclamation and a report on any consultation with the lieutenant governors in council of the provinces with respect to the proclamation shall be laid before each House of Parliament within seven sitting days after the proclamation is issued.

(3) A motion for confirmation of a proclamation continuing a declaration of emergency shall name the orders and regulations in force on the issuing of the proclamation that the Governor in Council believed, on reasonable grounds, continued at that time to be necessary or, in the case of a proclamation issued pursuant to subsection 41(1), advisable, for dealing with the emergency.

(4) Where a motion is laid before a House of Parliament as provided in subsection (1) or (2)."

After debate thereon, the question being put on the amendment, it was agreed to.

Derek Blackburn moved,—That Clause 58 be amended by striking out lines 1 to 10, on page 28, and substituting the following therefor:

"(5) A motion taken up and considered in accordance with subsection (4) shall be debated without interruption."

On motion of Bud Bradley, it was agreed,—That Clause 58 be amended by adding immediately after line 18, on page 28, the following:

"(7) If a motion for confirmation of a proclamation continuing a declaration of emergency is amended by either House of Parliament by the deletion therefrom of an order or regulation named in the motion pursuant to subsection (3), the order or regulation is revoked effective on the day on which the motion as amended is adopted."

After debate thereon, the question being put on the amendment, it was agreed to.

And the question being put on Clause 58, as amended, it was carried.

On Clause 59

Derek Blackburn moved,—That Clause 59 be amended by striking out lines 19 to 23, on page 28, and substituting the following therefor:

"59. (1) Subject to subsection (2), every order or regulation made by the Governor in Council pursuant

gouverneurs des provinces au sujet de la proclamation, ainsi que d'un rapport de l'examen des décrets et règlements effectué avant la prise de la proclamation.

(2) Il est déposé devant chaque chambre du Parlement, dans les sept jours de séance suivant la prise d'une proclamation de modification d'une déclaration de situation de crise, une motion de ratification de la proclamation signée par un ministre et accompagnée d'un exposé des motifs de la prise de la proclamation et d'un compte rendu des consultations avec les lieutenants-gouverneurs des provinces au sujet de la proclamation.

(3) Une motion de ratification d'une proclamation de prorogation d'une déclaration de situation de crise mentionné les décrets et règlements qui sont en vigueur lors de la prise de la proclamation et dont le gouverneur en conseil croit, pour des motifs raisonnables, la prorogation nécessaire à ce moment ou, dans le cas d'une proclamation prise en vertu du paragraphe 41(1), opportunes pour faire face à la situation de crise.

(4) La chambre du Parlement saisie d'une motion en application des paragraphes (1) ou (2).»

Après débat sur l'amendement, celui-ci est mis aux voix et adopté.

Derek Blackburn propose,—Que l'article 58 soit modifié en substituant aux lignes 1 à 7, page 28, ce qui suit:

«(5) La motion mise à l'étude conformément au paragraphe (4) fait l'objet d'un débat ininterrompu.»

Sur motion de Bud Bradley, il est convenu,—Que l'article 58 soit modifié en ajoutant à la suite de la ligne 14, page 28, ce qui suit:

«(7) Si une motion de ratification d'une proclamation de prorogation d'une déclaration de situation de crise est modifiée par une chambre du Parlement par la suppression d'un décret ou d'un règlement qui, en application du paragraphe (3), y est mentionné, le décret ou le règlement en question est abrogé à compter du jour de l'adoption de la motion.»

Après débat sur l'amendement, celui-ci est mis aux voix et adopté.

Puis l'article 58 ainsi modifié est mis aux voix et adopté.

Article 59

Derek Blackburn propose,—Que l'article 59 soit modifié en substituant aux lignes 15 à 20, page 28, ce qui suit:

«59. (1) Sous réserve du paragraphe (2), les décrets ou règlements pris par le gouverneur en conseil en

to this Act shall be laid before each House of Parliament within two sitting days after it is made."

After debate thereon, the question being put on the amendment, it was agreed to.

Bud Bradley moved,—That Clause 59 be amended by striking out lines 24 and 25, on page 28, and substituting the following therefor:

"(2) Where an order or regulation made"

After debate thereon, the question being put on the amendment, it was agreed to.

Derek Blackburn moved,—That Clause 59 be amended by striking out lines 26 to 36, on page 28, and substituting the following therefor:

"pursuant to this Act is exempted from publication in the *Canada Gazette* by regulations made under the Statutory Instruments Act, the order or regulation, in lieu of being laid before each House of Parliament as required by subsection (1), shall be referred to the Parliamentary Review Committee within two days after it is made or if the Committee is not then designated or established, within the first two days after it is designated or established."

After debate thereon, the question being put on the amendment, it was agreed to.

On motion of Derek Blackburn, it was agreed,—That Clause 59 be amended by striking out lines 37 to 46, on page 28, and lines 1 and 2, on page 29, and substituting the following therefor:

"(3) Where a motion for the consideration of the Senate or the House of Commons to the effect that an order or regulation laid before it pursuant to subsection (1) be revoked or amended, signed by not less than ten members of the Senate or twenty members of the House of Commons, as the case may be, is filed with the Speaker, that House of Parliament shall take up and consider the motion within three sitting days after it is filed."

On motion of Derek Blackburn, it was agreed,—That Clause 59 be amended by striking out lines 3 to 11, on page 29, and substituting the following therefor:

"(4) A motion taken up and considered in accordance with subsection (3) shall be debated without interruption."

Derek Blackburn moved,—That Clause 59 be amended by striking out lines 19 to 23, on page 29, and substituting the following therefor:

"(6) Where a request for concurrence in a motion is made pursuant to subsection (5), the House to which

application de la présente loi sont déposés devant chaque chambre du Parlement dans les deux jours de séance suivant la date de leur prise.»

Après débat sur l'amendement, celui-ci est mis aux voix et adopté.

Bud Bradley propose,—Que l'article 59 soit modifié en substituant aux lignes 21 et 22, page 28, ce qui suit:

«(2) Lorsqu'un décret ou un règlement d'appli-»

Après débat sur l'amendement, celui-ci est mis aux voix et adopté.

Derek Blackburn propose,—Que l'article 59 soit modifié en substituant aux lignes 21 à 32, page 28, ce qui suit:

«(2) Lorsque le gouverneur en conseil qu'un décret ou un règlement d'application de la présente loi croit, pour des motifs raisonnables, est soustrait à la publication dans la *Gazette du Canada* par les règlements d'application de la Loi sur les textes réglementaires, le décret ou le règlement, plutôt que d'être déposé conformément au paragraphe (1), est renvoyé au comité d'examen parlementaire dans les deux jours suivant sa prise ou, si le comité n'est pas alors constitué, dans les deux premiers jours suivant sa constitution.»

Après débat sur l'amendement, celui-ci est mis aux voix et adopté.

Sur motion de Derek Blackburn, il est convenu,—Que l'article 59 soit modifié en substituant aux lignes 33 à 43, page 28, ce qui suit:

«(3) Dans les cas où le président du Sénat ou de la Chambre des communes est saisi, dans les vingt jours de séance suivant la date du dépôt des décrets ou règlements, d'une motion signée par au moins dix sénateurs ou vingt députés, selon le cas, demandant l'abrogation ou la modification d'un décret ou d'un règlement déposé devant la chambre en application du paragraphe (1), cette chambre étudie la motion dans les trois jours de séance suivant la saisine.»

Sur motion de Derek Blackburn, il est convenu,—Que l'article 59 soit modifié en substituant aux lignes 1 à 7, page 29, ce qui suit:

«(4) La motion mise à l'étude conformément au paragraphe (3) fait l'objet d'un débat ininterrompu.»

Derek Blackburn propose,—Que l'article 59 soit modifié en substituant aux lignes 13 à 16, page 29, ce qui suit:

«(6) La chambre dont l'agrément est requis en application du paragraphe (5) étudie la motion adoptée

the request is made shall take up and consider the motion within three sitting days after the request is made."

After debate thereon, the question being put on the amendment, it was agreed to.

On motion of Derek Blackburn, it was agreed,—That Clause 59 be amended by striking out lines 24 to 32, on page 29, and substituting the following therefor:

"(7) A motion taken up and considered in accordance with subsection (6) shall be debated without interruption."

Bud Bradley moved,—That Clause 59 be amended by striking out line 37, on page 29, and substituting the following therefor:

"effective on the day specified in the motion, which day may not be earlier than the day of the vote of"

After debate thereon, the question being put on the amendment, it was agreed to.

And the question being put on Clause 59, as amended, it was carried.

On Clause 60

On motion of Bud Bradley, it was agreed,—That Clause 60 be amended by striking out lines 42 to 45, on page 29, and substituting the following therefor:

"reviewed by a committee of both Houses of Parliament designated or established for that purpose.

(2) The Parliamentary Review Committee shall include at least one member from each party that has a recognized membership of twelve or more persons in the House of Commons."

and renumbering subclauses 60(2), (3) and (4) as subclauses 60(3), (4) and (5) respectively.

On Motion of Bud Bradley, it was agreed,—That Clause 60 be amended by striking out lines 17 and 18, on page 30, and substituting the following therefor:

"motion, effective on the day specified in the motion, which day may not be earlier than the day on which the motion is adopted.

(6) The Parliamentary Review Committee shall report or cause to be reported the results of its review under subsection (1) to both Houses of Parliament at least once every sixty days while the declaration of emergency is in effect and, in any case,

(a) within three sitting days after a motion for revocation of the declaration is filed under subsection 57(1);

par l'autre chambre dans les trois jours de séance suivant la requête.»

Après débat sur l'amendement, celui-ci est mis aux voix et adopté.

Sur motion de Derek Blackburn, il est convenu,—Que l'article 59 soit modifié en substituant aux lignes 17 à 23, page 29, ce qui suit:

«(7) La motion mise à l'étude conformément au paragraphe (6) fait l'objet d'un débat ininterrompu.»

Bud Bradley propose,—Que l'article 59 soit modifié en substituant à la ligne 28, page 29, ce qui suit:

«la date prévue par celle-ci; cette date ne peut toutefois pas être antérieure à celle de l'agrément.»

Après débat sur l'amendement, celui-ci est mis aux voix et adopté.

Puis l'article 59 ainsi modifié est mis aux voix et adopté.

Article 60

Sur motion de Bud Bradley, il est convenu,—Que l'article 60 soit modifié en substituant aux lignes 31 à 34, page 29, ce qui suit:

«est examiné par un comité mixte de la chambre des communes et du Sénat désigné ou constitué à cette fin.

(2) Au moins un député de chaque parti, dont l'effectif reconnu à la Chambre des communes comprend au moins douze personnes, siège au comité d'examen parlementaire.»

et en substituant aux actuels numéros de paragraphe 60(2), (3) et (4), les numéros 60(3), (4) et (5) respectivement.

Sur motion de Bud Bradley, il est convenu,—Que l'article 60 soit modifié en substituant aux lignes 14 et 15, page 30, ce qui suit:

«renvoi, cette mesure s'applique dès la date prévue par la motion; cette date ne peut toutefois pas être antérieure à celle de l'adoption de la motion.

(6) Le comité d'examen parlementaire dépose ou fait déposer devant chaque chambre du Parlement un rapport des résultats de son examen au moins tous les soixante jours pendant la durée de validité d'une déclaration de situation de crise, et, en outre, dans les cas suivants:

a) dans les trois jours de séance qui suivent le dépôt d'une motion demandant l'abrogation d'une déclaration de situation de crise en conformité avec

(b) within seven sitting days after a proclamation continuing the declaration is issued; and

(c) within seven sitting days after the expiration of the declaration or the revocation of the declaration by the Governor in Council."

Bud Bradley moved,—That Clause 60 be amended by adding immediately after line 18, on page 30, the following:

"(5) While a declaration of emergency is in effect, the Parliamentary Review Committee shall, at least once every sixty days, report or cause to be reported the results of its review under subsection (1) to both Houses of Parliament."

After debate thereon, the question being put on the amendment, it was agreed to.

And the question being put on Clause 60, as amended, it was carried.

New Clause 61

Bud Bradley moved,—That a new Clause 61 be added immediately after line 18, on page 30:

"61. (1) The Governor in Council shall, within sixty days after the expiration or revocation of a declaration of emergency, cause an inquiry to be held into the circumstances that led to the declaration being issued and the measures taken for dealing with the emergency.

(2) A report on an inquiry held pursuant to this section shall be laid before each House of Parliament forthwith after the inquiry is completed."

and renumbering the subsequent clauses and any cross-references thereto accordingly.

And debate arising thereon;

Derek Blackburn moved,—That the amendment be amended by striking out all the words after the word "Parliament" in New Clause 61(2) and substituting the following therefor:

"within three hundred and sixty days."

After debate thereon, the question being put on the amendment to the amendment, it was agreed to.

After further debate, the question being put on the amendment, as amended, it was agreed to.

And the question being put on New Clause 61, as amended, it was carried.

le paragraphe 57(1);

b) dans les sept jours de séance qui suivent une proclamation de prorogation d'une situation de crise;

c) dans les sept jours de séance qui suivent la cessation d'effet d'une déclaration ou son abrogation par le gouverneur en conseil.»

Bud Bradley propose,—Que l'article 60 soit modifié en ajoutant à la suite de la ligne 15, page 30, ce qui suit:

«(5) Pendant la durée de validité d'une déclaration de situation de crise, le comité d'examen parlementaire est tenu, au moins à tous les soixante jours, de faire rapport à chaque chambre du Parlement des résultats de son examen.»

Après débat sur l'amendement, celui-ci est mis aux voix et adopté.

Puis l'article 60 ainsi modifié est mis aux voix et adopté.

Nouvel Article 61

Bud Bradley propose,—Qu'un nouvel article 61 soit inséré à la suite de la ligne 15, page 30, libellé en ces termes:

«61. (1) Dans les soixante jours qui suivent l'expiration ou l'abrogation d'une déclaration de situation de crise, le gouverneur en conseil est tenu de faire faire une enquête sur les circonstances qui ont donné lieu à la déclaration et les mesures prises pour faire face à la crise.

(2) Le rapport de l'enquête faite en conformité avec le présent article est déposé devant chaque chambre du Parlement dès que l'enquête est terminée.»

et en effectuant les changements de désignation numérique d'article, ainsi que de présentation des renvois, qui en découlent.

Un débat s'engage sur l'amendement proposé;

Derek Blackburn propose,—Que l'amendement soit modifié en retranchant tous les mots à la suite du mot «Parlement» et en y substituant ce qui suit:

«dans un délai de trois cent soixante jours.»

Après débat sur le sous-amendement, celui-ci est mis aux voix et adopté.

Après plus ample débat, l'amendement ainsi modifié est mis aux voix et adopté.

Puis le nouvel article 61 ainsi modifié est mis aux voix et adopté.

Clauses 61, 62, 63, 64, 65, 66 and 67 carried.

By unanimous consent, the Committee reverted to Clause 45.

The Chairman declared the proposed amendment of Bud Bradley, which reads as follows,—That Clause 45 be amended by striking out line 7, on page 21 and substituting the following therefor:

"Minister, servant or agent of the Crown, including any person providing services pursuant to an order or regulation made under subsection 6(1), 17(1), 28(1) or 38(1), for"

acceptable.

Bud Bradley moved,—That Clause 45 be amended by striking out line 7, on page 21, and substituting the following therefor:

"Minister, servant or agent of the Crown, including any person providing services pursuant to an order or regulation made under subsection 6(1), 17(1), 28(1) or 38(1), for"

After debate thereon, the question being put on the amendment, it was agreed to.

And the question being put on Clause 45, as amended, it was carried.

On Clause 68

On motion of Bud Bradley, it was agreed,—That Clause 68 be amended by striking out lines 1 to 3, on page 32, and substituting the following therefor:

"22. (1) Subject to subsection (2) and the regulations made under section 22.1, the Minister of Energy, Mines and Resources shall award reasonable compen-"

On motion of Bud Bradley, it was agreed,—That Clause 68 be amended by adding immediately after line 8, on page 32, the following:

"(2) No compensation shall be paid to a person under this section unless that person, in consideration of the compensation, signs, in a form provided by the Minister of Energy, Mines and Resources, a release of any right of action that the person may have against Her Majesty in right of Canada in respect of any deprivation of property as a result of anything done, or purported to be done, under this Act or any order or regulation made thereunder."

On motion of Bud Bradley, it was agreed,—That Clause 68 be amended by striking out in the English version only, line 26, on page 32, and substituting the

Les articles 61, 62, 63, 64, 65, 66 et 67 sont adoptés.

Par consentement unanime, le Comité revient à l'étude de l'article 45.

Le président déclare recevable l'amendement proposé par Bud Bradley, à savoir,—Que l'article 45 soit modifié en substituant à la ligne 21, page 8, ce qui suit:

«taire de la Couronne, ou contre une personne qui fournit des services en conformité avec un décret ou un réglement pris en vertu des paragraphes 6(1), 17(1), 28(1) ou 38(1) pour un fait—acte ou»

Bud Bradley propose,—Que l'article 45 soit modifié en substituant à la ligne 21, page 8, ce qui suit:

«taire de la Couronne, ou contre une personne qui fournit des services en conformité avec un décret ou un réglement pris en vertu des paragraphes 6(1), 17(1), 28(1) ou 38(1) pour un fait—acte ou»

Après débat sur l'amendement, celui-ci est mis aux voix et adopté.

Puis l'article 45 ainsi modifié est mis aux voix et adopté.

Article 68

Sur motion de Bud Bradley, il est convenu,—Que l'article 68 soit modifié en substituant aux lignes 1 à 6, page 32, ce qui suit:

«22. (1) Sous réserve du paragraphe (2) et des règlements d'application de l'article 22.1, le ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources est tenu d'accorder une indemnité raisonnable à quiconque subit la privation d'un bien à la suite d'actes posés ou censés l'avoir été.»

Sur motion de Bud Bradley, il est convenu,—Que l'article 68 soit modifié en ajoutant à la suite de la ligne 8, page 32, ce qui suit:

«(2) Aucune indemnité ne peut être versée avant que son bénéficiaire n'ait, en contrepartis, signé le formulaire que lui remet le ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources par lequel il renonce à tout droit d'actions qu'il pourrait avoir contre la Couronne à la suite des actes posés ou censés l'avoir été, en application de la présente loi ou de ses textes d'application.»

Sur motion du Bud Bradley, il est convenu,—Que l'article 68 soit modifié en substituant, dans la version anglaise, à la ligne 26, page 32, ce qui suit:

following therefor:

"of property for which compensation shall"

On motion of Derek Blackburn, it was agreed,—That Clause 68 be amended by striking out line 9, on page 33, and substitute the following therefor:

"22.2 (1) The governor in Council shall,"

On motion of Derek Blackburn, it was agreed,—That Clause 68 be amended by striking out line 18, on page 33, and substituting the following therefor:

"(2) The Governor in Council shall, from"

On motion of Bud Bradley, it was agreed,—That Clause 68 be amended by striking out lines 44 to 46, on page 32 and lines 1 and 2, on page 33.

On motion of Bud Bradley, it was agreed,—That Clause 68 be amended by striking out lines 31 to 36, on page 33, and substituting the following therefor:

"for compensation under section 22 and is not satisfied with the decision of the Minister thereon may appeal the decision to the Assessor."

On motion of Bud Bradley, it was agreed,—That Clause 68 be amended by striking out line 9, on page 34, and substituting the following therefor:

"sor may direct, including the payment of compensation in such amount, exceeding the maximum amount, if any, that may otherwise be paid, as the Assessor may recommend."

On motion of Bud Bradley, it was agreed,—That Clause 68 be amended by striking out line 17, on page 34, and substituting the following therefor:

"(4) Where the Assessor recommends the payment of compensation in an amount exceeding the maximum amount, if any, that may otherwise be paid, the Minister shall pay compensation in the amount so recommmended to the person appealing."

And the question being put on Clause 68, as amended, it was carried.

Clause 69 carried.

On Clause 70

On motion of Derek Blackburn, it was agreed,—That Clause 70 be amended by striking out lines 47 to 49, on page 35, and lines 1 to 8, on page 36 and substituting the following therefor:

"(6) A motion taken up and considered in accordance with subsection (5) shall be debated without interruption."

«of property for which compensation shall»

Sur motion de Derek Blackburn, il est convenu,—Que l'article 68 soit modifié en substituant aux lignes 3 et 4, page 33, ce qui suit:

«22.2 (1) Le gouverneur en conseil nomme, parmi les juges de la Cour fédé-»

Sur motion de Derek Blackburn, il est convenu,—Que l'article 68 soit modifié en substituant à la ligne 14, page 33, ce qui suit:

«lui substitue un juge de la Cour»

Sur motion de Bud Bradley, il est convenu,—Que l'article 68 soit modifié en supprimant les lignes 39 à 43, page 32, de la version française.

Sur motion de Bud Bradley, il est convenu,—Que l'article 68 soit modifié en substituant aux lignes 23 à 28, page 33, ce qui suit:

«sation qui n'est pas satisfait de la décision du ministre peut en appeler à l'appréciateur.»

Sur motion de Bud Bradley, il est convenu,—Que l'article 68 soit modifié en substituant à la ligne 9, page 34, ce qui suit:

«donner et pour étude de la recommandation qu'il peut faire quant au versement d'une indemnité supérieure à l'indemnité maximale qui peut être versée.»

Sur motion de Bud Bradley, il est convenu,—Que l'article 68 soit modifié en ajoutant à la suite de la ligne 18, page 34, ce qui suit:

«(4) Si l'appréciateur recommande le versement d'une indemnité supérieure à l'indemnité maximale qui peut être versée, le ministre doit verser à l'appelant une indemnité égale ou inférieure à l'indemnité recommandée.»

L'article 68 ainsi modifié est mis aux voix et adopté.

L'article 69 est adopté.

Article 70

Sur motion de Derek Blackburn, il est convenu,—Que l'article 70 soit modifié en substituant aux lignes 44 à 46, page 35, et aux lignes 1 à 4, page 36, ce qui suit:

«(6) La motion mise à l'étude conformément au paragraphe (5) fait l'objet d'un débat ininterrompu.»

On motion of Derek Blackburn, it was agreed,—That Clause 70 be amended by striking out lines 20 to 25, on page 36, and substituting the following therefor:

"less than ten members of the Senate or twenty members of the House of Commons, as the case may be, is filed with the Speaker, that House of Parliament shall take up and consider the motion within three sitting days after it is filed."

On motion of Derek Blackburn, it was agreed,—That Clause 70 be amended by striking out lines 26 to 34, on page 36, and substituting the following therefor:

"(2) A motion taken up and considered in accordance with subsection (1) shall be debated without interruption for not more than ten hours and, on the expiration of the tenth hour or at such earlier time as the House is ready for the question, the Speaker shall forthwith, without further debate or amendment, put every question necessary for the disposition of the motion."

On motion of Bud Bradley, it was agreed,—That Clause 70 be amended by striking out lines 35 to 49, on page 36, and lines 1 to 11, on page 37, and substituting the following therefor:

"(3) If a motion debated in accordance with subsection (2) is adopted by the House, the order is revoked effective on the day specified in the motion, which day may not be earlier than the day of the vote adopting the motion."

On motion of Derek Blackburn, it was agreed,—That Clause 70 be amended by striking out lines 28 to 38, on page 37, and substituting the following therefor:

"(3) A motion taken up and considered in accordance with subsection (2) shall be debated without interruption."

And the question being put on Clause 70, as amended, it was carried.

By unanimous consent, the Committee reverted to New Clause 4.

Bud Bradley moved,—That New Clause 4 be amended as folllows:

"4. Nothing in this Act shall be construed or applied so as to confer on the Governor in Council the power to make orders or regulations

(a) altering the provisions of this Act; or

(b) providing for the detention, imprisonment or internment of Canadian citizens or permanent residents as defined in the *Immigration Act, 1976*, on the basis of race, national or ethnic origin, colour, religion, sex, age or mental or physical disability."

Sur motion de Derek Blackburn, il est convenu,—Que l'article 70 soit modifié en substituant aux lignes 14 à 18, page 36, ce qui suit:

«dix sénateurs ou vingt députés, selon le cas, demandant l'abrogation d'un décret d'application de l'article 11, cette chambre étudie cette motion dans les trois jours de séance suivant la saisine.»

Sur motion de Derek Blackburn, il est convenu,—Que l'article 70 soit mofidié en substituant aux lignes 19 à 25, page 36, ce qui suit:

«(2) La motion mise à l'étude conformément au paragraphe (1) fait l'objet d'un débat ininterrompu d'une durée maximale de dix heures; le débat terminé, le président de la chambre met immédiatement aux voix toute question nécessaire pour décider de la motion.»

Sur motion de Bud Bradley, il est convenu,—iQue l'article 70 soit modifié en substituant aux lignes 26 à 37, page 36, et aux lignes 1 à 5, page 37, ce qui suit:

«(3) En cas d'adoption d'une motion conformément au paragraphe (2) par une chambre, le décret est abrogé dès la date prévue par la motion; cette date ne peut toutefois pas être antérieure à celle de l'adoption de la motion.»

Sur motion de Derek Blackburn, il est convenu,—Que l'article 70 soit modifié en substituant aux lignes 24 à 30, page 37, ce qui suit:

«(3) La motion mise à l'étude conformément au paragraphe (2) fait l'objet d'un débat ininterrompu.»

Puis l'article 70 ainsi modifié est mis aux voix et adopté.

Par consentement unanime, le Comité revient à l'étude du nouvel article 4.

Bud Bradley propose,—Que le nouvel article 4 soit modifié comme suit:

«4. La présente loi n'a pas pour effet d'habiliter le gouverneur en conseil à prendre des décrets ou règlements:

a) modifiant ses dispositions;

b) prévoyant, dans le cas d'un citoyen canadien ou d'un résident permanent au sens de la *Loi sur l'immigration de 1976*, toute détention ou tout emprisonnement ou internement qui seraient fondés sur la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, le sexe, l'âge ou les déficiences mentales ou physiques.»

After debate thereon, the question put on the amendment, it was agreed to.

And the question being put on New Clause 4, as amended, it was carried.

By unanimous consent, the Committee reverted to Clause 71.

Clause 71 carried.

Clauses 72, 73, 74, 75, 76 and 77 carried.

The Schedule carried.

Clause 1 carried.

On the Preamble

On motion of Bud Bradley, it was agreed,—That the Preamble be amended by striking out lines 9 to 19, on page 1, and substituting the following therefor:

"threatened by a national emergency and, in order to ensure safety and security during such an emer-"

And the question being put on the Preamble, as amended, it was carried.

The Title carried.

The Bill, as amended, carried.

Ordered,—That the Chairman report Bill C-77, with amendments, to the House.

On motion of Patrick Crofton, seconded by Bud Bradley, it was agreed,—That Bill C-77, An Act to authorize the taking of special temporary measures to ensure safety and security during national emergencies and to amend other Acts in consequence thereof, be reprinted for use of the House of Commons at report stage.

During the course of the meeting, the witnesses answered questions.

At 6:05 o'clock p.m., the Committee adjourned.

Santosh Sirpaul

Clerk of the Committee

Après débat sur l'amendement, celui-ci est mis aux voix et adopté.

Puis le nouvel article 4 ainsi modifié est mis aux voix et adopté.

Par consentement unanime, le Comité revient à l'étude de l'article 71.

L'article 71 est adopté.

Les articles 72, 73, 74, 75, 76 et 77 sont adoptés.

L'annexe est adoptée.

L'article 1 est adopté.

Préambule

Sur motion de Bud Bradley, il est convenu,—Que le préambule soit modifié en substituant aux lignes 9 à 18, page 1, ce qui suit:

«mise en situation de crise nationale et que, pour assurer la sécurité en une telle»

Puis le préambule ainsi modifié est mis aux voix et adopté.

Le titre est adopté.

Le projet de loi, sous sa forme modifiée, est adopté.

Il est ordonné,—Que le président présente, à la Chambre, le projet de loi C-77 sous sa forme modifiée.

Sur motion de Patrick Crofton, appuyé par Bud Bradley, il est convenu,—Que le projet de loi C-77, Loi visant à autoriser à titre temporaire des mesures extraordinaires de sécurité en situation de crise nationale et à modifier d'autres lois en conséquence, soit réimprimé à l'usage de la Chambre des communes à l'étape du rapport.

Au cours de la réunion, les témoins répondent aux questions.

À 18 h 05, le Comité lève la séance.

Le greffier du Comité

Santosh Sirpaul

EVIDENCE

[*Recorded by Electronic Apparatus*]

[*Texte*]

Tuesday, April 12, 1988

• 1111

The Chairman: I will call the meeting to order and resume consideration of Bill C-77, an Act to authorize the taking of special temporary measures to ensure safety and security during national emergencies, and to amend other Acts in consequence thereof.

At our meeting of March 29 we carried clauses 2 to 24, and today we are starting on clause 45. However, I believe Mr. Blackburn would like to have us revert to clause 21 to put an amendment and this requires unanimous consent, which I recommend.

The amendment, I understand, is merely to bring this particular clause in line with other amendments that were made by the government.

Is there unanimous consent to revert to clause 21?

Mr. Crofton: I so move.

Motion agreed to.

On clause 21—*Continuation by Governor in Council*

The Chairman: Would you like to present your amendment to clause 21, Mr. Blackburn?

Mr. Blackburn (Brant): Yes. Thank you, Mr. Chairman. This is the result of an error on my part, an oversight. The amendment is that clause 21 be amended by striking out line 44 on page 10, and substituting the following therefor:

ing thirty days, as is specified in the procla-

It simply keeps the consistency of the reduction of the time periods, and we simply overlooked that.

The Chairman: Is there any further debate on that amendment? Would you like to add something to that, Mr. Snarr?

Mr. Bill Snarr (Executive Director, Emergency Preparedness Canada): Mr. Chairman, I have a copy of the same amendment in both languages, if it is convenient to the committee.

The Chairman: Just pass it over to Mr. Blackburn and he will present it in both languages.

Mr. Blackburn (Brant): I am sorry. Yes.

En français, l'amendement se lit comme suit:

période maximale de trente jours fixée par

Mr. Crofton: Thank you.

The Chairman: Is there any discussion?

TÉMOIGNAGES

[*Enregistrement électronique*]

[*Traduction*]

Le mardi 12 avril 1988

Le président: J'appelle la réunion à l'ordre pour reprendre l'examen du projet de loi C-77, Loi visant à autoriser à titre temporaire des mesures extraordinaires de sécurité en situation de crise nationale et à modifier d'autres lois en conséquence.

À notre réunion du 29 mars, nous avons adopté les articles 2 à 24, et aujourd'hui, nous nous attaquons à l'article 45. Je crois cependant que M. Blackburn voudrait que nous revenions à l'article 21 afin de proposer un amendement, ce qui exige d'être aprouvé à l'unanimité, ce que je recommande.

Si je comprends bien, l'amendement a pour unique objet d'aligner cette clause sur les autres amendements apportés par le gouvernement.

Ai-je votre assentiment unanime pour revenir à l'article 21?

M. Crofton: J'en fais la proposition.

La motion est approuvée.

Article 21—*Prorogation par le gouverneur en conseil*

Le président: Voulez-vous présenter votre amendement à l'article 21, monsieur Blackburn?

M. Blackburn (Brant): Oui. Merci, monsieur le président. Ceci est le résultat d'une erreur, ou plutôt, d'un oubli de ma part. L'amendement à l'article 21 que je propose est que l'on supprime la ligne 44 à la page 10, et qu'on la remplace par ce qui suit:

période maximale de soixante jours fixée par

Cela permet simplement de respecter l'uniformité de réduction des périodes, ce que nous avions négligé.

Le président: Y a-t-il d'autres remarques au sujet de cette modification? Voudriez-vous ajouter quelque chose, monsieur Snarr?

M. Bill Snarr (directeur exécutif, Préparation civile Canada): Monsieur le président, j'ai une copie du même amendement dans les deux langues officielles, au cas où cela pourrait être utile au Comité.

Le président: Veuillez le passer à M. Blackburn; il le présentera dans les deux langues.

M. Blackburn (Brant): Excusez-moi. Oui.

In French, the amendement reads:

période maximale de trente jours fixée par

M. Crofton: Merci.

Le président: Quelqu'un a-t-il des remarques à faire?

[*Text*]

Mr. Bud Bradley (Parliamentary Secretary to Minister of National Defence): Mr. Chairman, can the "ing" and the "procla" can go into the same book as the "tion"?

Mr. Blackburn (Brant): I think so. I think we can make that arrangement.

Amendment agreed to.

Clause 21 as amended agreed to.

Mr. Crofton: I am reassured, Mr. Chairman, that our colleague spent the Easter holidays reviewing his work.

Mr. Blackburn (Brant): Just that one.

Mr. Bradley: Our colleague's staff spent the recess reviewing his work.

On clause 45—*Protection from personal liability*

The Chairman: There are two amendments to this clause. Perhaps I should try the government amendment first, with the concurrence of the committee. Mr. Bradley, would you like to present the government amendment to clause 45?

Mr. Bradley: Thank you, Mr. Chairman. It is on page 21. I move that clause 45 of Bill C-77 be amended by striking out line 7 on page 21 and substituting the following:

> Minister, servant or agent of the Crown, including any person providing services pursuant to an order or regulation made under subsection 6(l), 17(1), 28(1) or 38(1), for

The Chairman: Mr. Blackburn, I understand your amendment is identical.

Mr. Blackburn (Brant): Yes, and in that case I would withdraw my amendment.

The Chairman: I have a mind to make it easier than that system. My legal advisers inform me that this amendment is out of order and I have the reasons for that, which I believe I should read to you now.

The amendment that would apply to both sides—and I think I will give you a short time just before I announce my ruling on it, in case you wish to present further arguments.

• 1115

I have serious reservations with regard to the proposed amendment of the hon. member from Brant, Mr. Blackburn, which has been duplicated by the government.

The intent of the proposed amendment of the hon. member is to extend the provisions of subclauses 45.(1) and (2) to persons authorized or directed to provide essential services by any order or regulation made under paragraphs 6.(1)(d), 17.(1)(d), or 28.(1)(e) in order that they shall be considered servants or agents of the Crown.

[*Translation*]

M. Bud Bradley (secrétaire parlementaire du ministre de la Défense nationale): Monsieur le président, le «ing» et le «procla» de la version anglaise peuvent-ils passer avec le «tion»?

M. Blackburn (Brant): Je crois que oui. Je crois que nous pouvons arrager cela.

L'amendement est approuvé.

L'article 21 est approuvé tel qu'amendé.

M. Crofton: Cela me rassure, monsieur le président, de voir que notre collègue a passé son congé de Pâques à revoir son travail.

M. Blackburn (Brant): Ce point-là seulement.

M. Bradley: Le personnel de notre collègue a passé la pause à revoir son travail.

Article 45—*Exclusion de la responsabilité personnelle*

Le président: Il y a deux amendements à cet article. Peut-être devrais-je commencer par l'amendement du gouvernement, si le Comité est d'accord. Monsieur Bradley, voudriez-vous présenter l'amendement du gouvernement à l'article 45?

M. Bradley: Merci, monsieur le président. C'est à la page 21. Je propose que l'article 45 du projet de loi C-77 soit amendé en supprimant la ligne 7 de la page 21 et en la remplaçant par ce qui suit:

> contre un ministre, servant ou agent de la Couronne, y compris toute personne fournissant des services conformément à une ordonnance ou un règlement adopté en application des paragraphes 6(1), 17(1), 28(1) ou 38(1), pour

Le président: Monsieur Blackburn, je crois que votre amendement est identique.

M. Blackburn (Brant): Oui, et dans ce cas, je le retirerai.

Le président: Je voudrais utiliser quelque chose de plus facile. Mes conseillers juridiques me disent que cet amendement est irrecevable et je crois que je devrais vous lire les raisons pour cela.

L'amendement qui s'appliquerait dans les deux cas—je vais vous donner un petit moment avant de vous annoncer ma décision, au cas où vous désireriez présenter d'autres arguments.

J'ai de sérieuses réserves à l'égard de l'amendement proposé par l'honorable membre de Brant, monsieur Blackburn, proposition qui est la même que celle du gouvernement.

L'objet de l'amendement proposé par l'honorable membre est d'étendre les dispositions des paragraphes 45.(1) et 45.(2) aux personnes autorisées à fournir les services essentiels ou chargées de le faire par une ordonnance ou un règlement adopté conformément aux alinéas 6.(1)d), 17.(1)d), ou 28.(1)e) de manière à ce que

[*Texte*]

In other words, he would expand the definition of liability to apply to persons other than those stated in clause 45.

Clause 45 specifically protects the Minister, servant, or agent of the Crown from personal liability in respect of anything done or omitted or purported to be done or omitted to be done in good faith under any of the parts in Bill C-77. However, subclause 45.(2) does not preclude the Crown from liability and is subject to the Crown Liability Act.

After careful consideration, I have come to the conclusion that this amendment goes beyond the scope of the bill as read a second time by the House. I refer the hon. members to citation 773.(1) of *Beauchesne's Rules and Forms*, Fifth Edition, on page 233.

I am willing to hear further debate on this if you want, but I would find it extraordinarily difficult to accept it given the legal rulings that have been given to me.

Mr. Bradley: I was under the impression that it was just brought in so that all persons whose services are commandeered under those subclauses would be treated as servants or agents of the Crown and thus protected from liability under subclause 45.(1). I could ask for more clarification on that.

Mr. Snarr: The advice of the government's legal services was that people whose services were commandeered would in fact be treated as servants of the Crown anyway. However, because of the suggestion from a member of this committee that there had better be greater certainty by stating it specifically in the provision, this would give more comfort to the notion of protecting people who are required to give service.

So the government's lawyers would be of the view that the amendment does not really change anything; it just provides greater certainty.

The Chairman: The ruling I have has been made by the Law Clerk of the House of Commons, and it is difficult for me to go against it.

Mr. Blackburn (Brant): My understanding or interpretation of this is that all I have done here—at least in my amendment, and also in the government's—is to clarify a situation in which the Crown presses people into work as a result of an emergency and therefore those persons, in the execution of their duties, are really an extension of the Crown in carrying out the orders of the Crown, or the Governor in Council in this case.

Therefore, it would be unfair and inappropriate to distinguish or discriminate against any one or several of those agents, if my argument is correct that all those who are commandeered or pressed into work are an extension of the Crown by virtue of their being commandeered. In other words, it is not a voluntary act. They have been

[*Traduction*]

ces personnes soient considérées comme des préposés ou des mandataires de la Couronne. En d'autres termes, il étend la définition de responsabilité aux personnes autres que celles qui sont mentionnées à l'article 45.

L'article 45 exclut le ministre, préposé ou mandataire de la Couronne de la responsabilité personnelle pour un fait—acte ou omission—accompli, ou censé l'avoir été, de bonne foi en application des parties du projet de loi C-77. Cependant, le paragraphe 45.(2) ne dégage pas la Couronne de sa responsabilité et est assujetti à la Loi sur la responsabilité de la Couronne.

Après un examen attentif, j'ai conclu que cet amendement sort du cadre du projet de loi passé en seconde lecture à la Chambre. Je renvoie les honorables membres à la citation 773.(1), page 233 des *Rules and Forms* de Beauchesne, cinquième édition.

Si vous le désirez, je suis prêt à accepter que le débat se poursuive là-dessus, mais il me serait extrêmement difficile d'accepter un tel amendement compte tenu des avis juridiques qui m'ont été donnés.

M. Bradley: J'avais l'impression que la seule raison de présenter cet amendement était de permettre à toutes les personnes dont les services sont réquisitionnés en vertu de ces paragraphes d'être traitées comme des préposés ou mandataires de la Couronne et d'être donc dégagées de la responsabilité en application du paragraphe 45.(1). Je pourrais demander d'autres précisions là-dessus.

M. Snarr: Selon les services juridiques du gouvernement, les personnes dont les services sont réquisitionnés seraient de toute façon traitées comme des préposés de la Couronne. Cependant, comme un membre de ce Comité estime qu'il serait préférable de l'énoncer clairement, pour plus d'assurance, cet amendement affirmerait la notion selon laquelle les personnes qui sont tenues de fournir des services sont exclues.

Les avocats du gouvernement estiment donc que l'amendement ne change rien en réalité et qu'il apporte simplement un plus grand élément de certitude.

Le président: L'interprétation que j'ai devant moi m'a été donnée par le secrétaire légiste de la Chambre des communes, et il m'est difficile de m'y opposer.

M. Blackburn (Brant): Selon mon interprétation, tout ce que j'ai fait—du moins dans mon amendement, et il en va d'ailleurs de même de celui du gouvernement—est de préciser une situation dans laquelle la Couronne contraint des gens à travailler en situation de crise, ce qui fait que ces personnes dans l'exécution de leurs tâches, constituent en fait un prolongement de la Couronne puisqu'elles en exécutent les ordres, ou ceux du gouverneur en conseil dans ce cas particulier.

Il serait donc injuste et inapproprié de faire une distinction ou de pratiquer la discrimination à l'égard d'un ou plusieurs de ces préposés si, comme je le crois, toutes les personnes réquisitionnées ou contraintes de travailler représentent un prolongement de la Couronne en vertu de cet acte de réquisition. En d'autres termes, ce

[*Text*]

ordered lawfully to perform certain duties. I cannot, for the life of me, understand why we would then in law discriminate in favour of some and against others, and that is really the basis of my argument.

• 1120

The Chairman: It is not a very easy situation for me, but I feel I must declare it out of order. I can only point out to the hon. member that there will still be future opportunities when it goes back to the House to try an amendment there. I find there are some appealing facets of your argument, but I feel it is a matter of law, and when Mr. Pelletier, the Law Clerk of the House, informs me that it goes beyond the parameters set out by the bill in second reading, I hesitate to do so.

Mr. Snarr: Mr. Chairman, if it would be of any help to the committee and if you wish us to do it, in the interval between this meeting and the meeting this afternoon we could endeavour to undertake some discussions with the Law Clerk of the House to obtain some clarification on this, and perhaps there might be a desire on the part of the committee to reconsider the matter this afternoon.

Clause 45 allowed to stand.

Mr. Crofton: It is us against the lawyers at the moment.

On clause 46—*Compensation*

The Chairman: Clause 46 has an amendment by the government. Would you care to present that, Mr. Bradley?

Mr. Bradley: Actually, the government amendment to clause 46 and the NDP amendment to clause 46 lead to each other.

I move that clause 46 be amended.

(a) by striking out lines 19 and 20 on page 21 and substituting the following:

46. (1) Subject to subsection (2) and the regulations made under section 47, the Minister shall award

(b) by adding, immediately after line 25 on page 21—

The Chairman: Excuse me, Mr. Bradley. I believe there is a subamendment to Mr. Bradley's amendment here, is there?

Mr. Bradley: Yes.

The Chairman: Perhaps we could deal with that, and then you could come on to the second.

Mr. Blackburn (Brant): I move that the amendment to subclause 46.(1) be amended by adding, after the word "award", the word "reasonable".

[*Translation*]

n'est pas un acte volontaire de leur part. On leur a légalement ordonné d'exécuter certaines tâches. Je trouve donc absolument inconcevable qu'en droit, on puisse pratiquer une discrimination en faveur de certains et contre d'autres et c'est sur ce point que repose mon argument.

Le président: La situation est délicate pour moi, mais je me sens contraint de déclarer que c'est contraire au Règlement. Et tout ce que je peux dire à l'honorable membre, c'est que d'autres occasions se présenteront d'essayer d'obtenir un amendement lorsque le texte reviendra devant la Chambre. Vos arguments ne manquent pas de séduction mais il s'agit ici d'une question de droit, et lorsque M. Pelletier, le secrétaire légiste de la Chambre, m'informe que cela sort des paramètres établis par le projet de loi en seconde lecture, j'hésite à passer outre.

M. Snarr: Monsieur le président, si cela peut être utile au comité et si vous désirez que nous le fassions, au cours de l'interruption entre cette réunion et celle de cet après-midi, nous pourrions en discuter avec le secrétaire légiste de la Chambre afin d'obtenir des précisions, ce qui permettrait peut-être au comité de revenir là-dessus cet après-midi.

L'article 45 est remis à plus tard.

M. Crofton: Pour le moment, c'est nous contre les avocats.

Article 46—*Indemnisation*

Le président: Le gouvernement propose un amendement à l'article 46. Voudriez-vous le présenter, monsieur Bradley?

M. Bradley: En fait, l'amendement proposé à l'article 46 par le gouvernement et l'amendement proposé par le NPD au même article se recoupent.

Je propose que l'article 46 soit modifié.

a) en supprimant les lignes 19 et 20 à la page 21 et en les remplaçant par ce qui suit:

46. (1) Sous réserve du paragraphe (2) et des règlements d'application de l'article 47, le ministre accordera

b) en ajoutant, immédiatement après la ligne 25, à la page 21...

Le président: Excusez-moi, monsieur Bradley. Il y a, je crois un sous-amendement à votre amendement.

M. Bradley: Oui.

Le président: Peut-être pourrions-nous commencer par cela et passer ensuite au second point.

M. Blackburn (Brant): Je propose que l'amendement au paragraphe 46.(1) soit modifié en ajoutant, après le mot «accorder», le mot «raisonnable».

[*Texte*]

The Chairman: It would read "shall award reasonable compensation to any person who suffers loss", and it goes on for four lines.

Mr. Blackburn (Brant): It reads:

injury or damage as a result of anything done, or purported to be done, under any of Parts I to IV or any proclamation, order or regulation issued or made thereunder.

Mr. Bradley: You have added one word.

Mr. Blackburn (Brant): Yes, one word, "reasonable".

The Chairman: I am a bit puzzled. I do not want to get this wrong. Do you really intend to have just one word in the amendment?

• 1125

Mr. Blackburn (Brant): Yes. It is to include the word "reasonable" with "compensation". If a person feels that the compensation was not sufficient, he can appeal on the grounds of reasonableness, which is apparently a legal term. If you do not have "reasonable" in there, somehow it takes away from the case. That one word, in my view, is very important.

Mr. Crofton: In other words, you have a bureaucratic definition of "reasonableness".

The Chairman: Do you want the word reasonable to go after "award" and before "compensation"?

Mr. Blackburn (Brant): Yes.

The Chairman: The effect of Mr. Bradley's amendment is to change "may" to "shall", I suppose.

Mr. Bradley: Yes, "subsection (2) and" and "shall". The main thing is the "shall". We are willing to accept the NDP amendment of "reasonable".

Subamendment agreed to.

The Chairman: Would you now, Mr. Bradley, go on with your amendment of line 25 or 26.

Mr. Bradley: I move that clause 46 be amended.

(b) by adding immediately after line 25 on page 21 the following:

(2) No compensation shall be paid to a person unless that person in consideration of the compensation, signs, in a form provided by the Minister, a release of any right of action that the person may have against the Crown as a result of anything done, or purported to be done, under Parts 1 to 4, or any proclamation, order, or regulation issued or made thereunder.

(c) by renumbering subclauses 46.(2) to (4) and the cross-references thereto accordingly.

Amendment as amended agreed to.

[*Traduction*]

Le président: Le libellé serait donc «devra accorder une indemnité raisonnable à quiconque subit des dommages», etc, pour les quatre lignes suivantes.

M. Blackburn (Brant): Le texte est le suivant:

dommages corporels ou matériels entraînés par des actes posés, ou censés l'avoir été, en application des Parties I à IV ou des proclamations, décrets ou règlements pris sous leur régime.

M. Bradley: Vous avez ajouté un mot.

M. Blackburn (Brant): Oui, un mot, «raisonnable».

Le président: Je suis un peu perplexe. Je voudrais être bien certain. Avez-vous vraiment l'intention de n'ajouter qu'un seul mot dans votre amendement?

M. Blackburn (Brant): Oui. Je veux simplement associer le mot «raisonnable» à «indemnité». Si une personne estime qu'une indemnité n'est pas suffisante, il peut interjeter appel en arguant du caractère «raisonnable», qui est apparemment un terme juridique. Si le mot «raisonnable» n'apparaît pas dans cet article, celui-ci perd quelque chose de sa portée. À mon avis, ce simple mot est donc très important.

M. Crofton: En d'autres termes, vous avez une définition bureaucratique de ce qui est «raisonnable».

Le président: Voulez-vous que le mot raisonnable soit placé entre «accorder» et «indemnité»?

M. Blackburn (Brant): Oui.

Le président: L'effet de l'amendement de M. Bradley est de remplacer «peut» par «doit», je suppose.

M. Bradley: Oui, «paragraphe (2)» et «doit». Le plus important, c'est le mot «doit». Nous sommes disposés à accepter l'amendement du NPD qui propose d'ajouter le mot «raisonnable».

Sous-amendement approuvé.

Le président: Voulez-vous nous présenter maintenant, monsieur Bradley, votre amendement de la ligne 25 ou 26.

M. Bradley: Je propose que l'article 47 soit amendé:

b) en ajoutant immédiatement après la ligne 5, à la page 21, ce qui suit:

(2) Aucune indemnité ne peut être versée avant que son bénéficiaire n'ait, en contrepartie, signé le formulaire que lui remet le ministre par lequel il renonce à tout droit d'action qu'il pourrait avoir contre la Couronne à la suite des actes posés ou censés l'avoir été, en application des parties 1 à 4 ou des proclammations, décrets ou règlements pris sous leur régime.

c) en modifiant en conséquence la numérotation des paragraphes 46.(2) à (4) et les renvois à ceux-ci.

Amendement approuvé tel qu'amendé.

[*Text*]

Clause 46 as amended agreed to.

On clause 47—*Regulations*

The Chairman: Clause 47 has an amendment by Mr. Blackburn. Would you care to speak to it?

Mr. Blackburn (Brant): There is a government amendment here.

The Chairman: I am sorry. There is a government amendment and Mr. Blackburn has an amendment that would achieve the same result. Mr. Bradley, could you read your amendment to clause 47, the first part.

Mr. Bradley: I move that clause 47, page 22, be amended by striking out line 20 on page 22 and substituting the following:

damage for which compensation shall be

The Chairman: So you have changed the word "may" to "shall". That is the effect of that amendment. I believe that is agreeable to you so far, Mr. Blackburn.

Amendment agreed to.

The Chairman: Paragraph (b) is to be amended by striking out lines 37 to 41 on page 22. There is also Mr. Blackburn's amendment that clause 47 be amended by striking out lines 22 to 25. They are different lines—

• 1130

Mr. Blackburn (Brant): Personally, I am a little confused here.

The Chairman: I understand you have an amendment, Mr. Blackburn, to lines 22 to 25.

Mr. Blackburn (Brant): That is correct, Mr. Chairman. That is to delete paragraph (e). In other words, the thrust of my amendment is to eliminate paragraph 47.(e), which says:

> prescribing the maximum amount of compensation that may be paid to any person either generally or with respect to any particular loss, injury or damage;

Obviously what I am getting at here is that we want reasonable compensation that is not subject to a prior arbitrary ceiling being placed.

However, this will relate to another amendment, which Mr. Bradley will be introducing shortly. What do you want me to do? Withdraw this?

Mr. Bradley: Yes, I would suggest you withdraw that.

Mr. Blackburn (Brant): I will withdraw, then, Mr. Chairman, the amendment to paragraph 47.(e).

The Chairman: Does Mr. Blackburn have unanimous consent to withdraw his amendment?

[*Translation*]

Article 46 approuvé tel qu'amendé.

Clause 47—*Règlements*

Le président: M. Blackburn a un amendement à proposer à l'article 47. Voulez-vous le faire?

M. Blackburn (Brant): Il s'agit d'un amendement du gouvernement.

Le président: Excusez-moi. Il y a un amendement du gouvernement et un autre, proposé par M. Blackburn, et qui donnerait le même résultat. Monsieur Bradley, voulez-vous lire la première partie de votre amendement à l'article 47.

M. Bradley: Je propose que l'article 47, page 22, soit modifié en substituant à la ligne 20, page 22, ce qui suit:

matériels à l'égard desquels une indemnité doit être versée

Le président: Vous avez donc remplacé le mot «peut» par «devra». C'est cela votre amendement. Et jusque là, je crois que vous êtes d'accord avec lui, monsieur Blackburn.

Amendement approuvé.

Le président: L'alinéa b) doit être amendé en supprimant les lignes 37 à 41, page 22. D'autre part, M. Blackburn prévoit que l'article 47 soit amendé en supprimant les lignes 22 à 25. Ce ne sont pas les mêmes lignes. . .

M. Blackburn (Brant): Personnellement, je suis un peu perdu.

Le président: Je comprends bien, monsieur Blackburn, vous proposez un amendement aux lignes 22 à 25.

M. Blackburn (Brant): C'est exact, monsieur le président. Je propose de supprimer l'alinéa e). En d'autres termes, l'objet de mon amendement est de supprimer l'alinéa 47.e) suivant:

> fixer l'indemnité maximale qui peut être versée à une personne, en général ou relativement à des dommages corporels ou matériels particuliers;

Manifestement, ce que nous voulons, c'est une indemnité raisonnable qui n'est pas assujettie à l'établissement d'un plafond arbitraire préalable.

Cela a cependant trait à un autre amendement que M. Bradley va présenter tout à l'heure. Que voulez-vous que je fasse? Que je retire cet amendement?

M. Bradley: Oui, je vous le suggère.

M. Blackburn (Brant): Je retire donc, monsieur le président, l'amendement à l'alinéa 47.e).

Le président: Y a-t-il assentiment unanime à ce que M. Blackburn retire son amendement?

[*Texte*]

Some hon. members: Agreed.

The Chairman: Now, Mr. Bradley, you may go on with your amending of clause 47.

Mr. Bradley: I move amendment (b) on page 22, by striking out lines 37 to 41; and amendment (c), by renumbering paragraphs 47.(k) and (l) as 47.(j) and 47.(k) respectively.

[*See Minutes of Proceedings*]

Amendment agreed to.

Clause 47 as amended agreed to.

On clause 48—*Assessor and Deputy Assessors*

The Chairman: I have two amendments here for clause 48 by Mr. Blackburn.

You could speak to both of them at the same time, if you would care to. They seem to me to have a relationship.

Mr. Blackburn (Brant): On subclause 48.(1) my amendment would read:

The Governor in Council shall

And in subclause 48.(2):

The Governor in Council shall from

In other words, the Minister would not have a choice here. In subclause 48.(1) he would have to appoint an assessor, and in subclause 48.(2) he would have to appoint an acting assessor if the assessor were incapacitated or prevented from carrying out his duties.

Mr. Bradley: I think these two amendments are straightforward, Mr. Chairman. We are prepared to accept them.

The Chairman: Shall the amendment to subclause 48.(1) carry?

Amendment agreed to.

The Chairman: Shall the amendment to clause 48.(2) carry?

Amendment agreed to.

Clause 48 as amended agreed to.

On clause 49—*Appeal

The Chairman: We have a government amendment to clause 49 from Dr. Bradley.

Mr. Bradley: I would like to move that clause 49 of Bill C-77 be amended by striking out lines 21 to 26 on page 23 and substituting the following:

compensation and is not satisfied with the decision of the Minister thereon may appeal the decision to the Assessor.

That is to remove redundant wording.

The Chairman: The word "Assessor" would be the end of subclause 49.(1), then. Is that your intention?

Mr. Bradley: Yes.

[*Traduction*]

Des voix: Approuvé.

Le président: Monsieur Bradley, vous pouvez maintenant passer à votre amendement de l'article 47.

M. Bradley: Je propose d'amender l'alinéa b), page 22, en supprimant les lignes 37 page 24 à 41; et l'alinéa c), en remplaçant la numérotation des alinéas 47.k) et 47.l) par 47.j) et 47.k) respectivement.

[*Voir Procès-verbaux*]

Amendement approuvé.

Article 47 approuvé tel qu'amendé.

Clause 48—*Appréciateur et appréciateurs adjoints*

Le président: M. Blackburn nous propose deux amendements à l'article 48.

Si vous le désirez, vous pouvez les présenter tous les deux en même temps car ils me semblent être apparentés.

M. Blackburn (Brant): Je propose d'amender le paragraphe 48.(1) comme suit:

Le gouverneur en conseil devra

Et le paragraphe 48.(2), comme suit:

Le gouverneur en conseil devra

En d'autres termes, le ministre n'aurait pas de choix ici. En vertu du paragraphe 48.(1) il serait obligé de nommer un appréciateur, et en vertu du paragraphe 48.(2), il serait tenu de nommer un appréciateur intérimaire en cas d'impossibilité ou d'empêchement de l'appréciateur.

M. Bradley: Ces deux amendements me paraissent tout à fait clairs, monsieur le président. Nous sommes prêts à les accepter.

Le président: Voulez-vous adopter le paragraphe 48.(1)?

Amendement approuvé.

Le président: Voulez-vous approuver l'amendement à l'article 48.(2)?

Amendement approuvé.

Article 48 approuvé tel qu'amendé.

Article 49—*Appel*

Le président: M. Bradley a un amendement du gouvernement à présenter pour l'article 49.

M. Bradley: Je propose que l'article 49 du projet de loi C-77 soit amendé par la substitution, aux lignes 21 à 22, page 23, de ce qui suit:

tion qui n'est pas satisfait de la décision du Ministre peut en appeler à l'appréciateur.

L'objet est d'éliminer une répétition inutile.

Le président: Le mot «appréciateur» conclurait donc le paragraphe 49.(1). C'est bien ce que vous voulez?

M. Bradley: Oui.

[*Text*]

• 1135

M. Ferland: Dans l'amendement à l'article 48 qui a été adopté, on parlait du juge de la Cour fédérale. Est-ce qu'on doit également faire mention du juge de la Cour fédérale dans cet amendement-ci?

Mr. Blackburn (Brant): What point are you on?

M. Ferland: Dans l'amendement à l'article 49 proposé par le gouvernement, on parle de l'appréciateur. Tout à l'heure, dans l'amendement du NPD à l'article 48, on disait ceci:

l'appréciateur, le gouverneur en conseil lui substitue un juge de la Cour fédérale du

Je me demande donc si on doit aussi faire mention du juge de la Cour fédérale à l'article 49. Ce n'est pas nécessaire?

Mr. Snarr: No, I do not think so.

Mr. Ferland: Okay. *Merci.*

Mr. Bradley: I would think, Mr. Chairman, that in clause 48 we are saying that the assessor shall be appointed from the judges of the Federal Court. I think from then on when we refer to an assessor, we can assume that it would be a judge of the Federal Court.

Mr. Blackburn (Brant): An acting assessor must also be from the Federal Court.

Mr. Bradley: Yes.

The Chairman: There is a government amendment to clause 49. Do you wish to introduce that amendment or add to it?

Mr. Bradley: I have read it.

The Chairman: Is there any further discussion on it?

Mr. Bradley: No. It is just to remove redundant wording, Mr. Chairman.

Amendment agreed to.

Clause 49 as amended agreed to.

On clause 50—*Powers of Assessor*

The Chairman: Mr. Blackburn has an amendment to clause 50.

Mr. Blackburn (Brant): In paragraph 50.(1)(b). . . This is what I alluded to a few moments ago, sir. I will withdraw it if I have unanimous consent. I understand that the Parliamentary Secretary has a government amendment that is acceptable to me.

The Chairman: Does Mr. Blackburn have unanimous consent to withdraw his amendment?

Some hon. members: Agreed.

[*Translation*]

Mr. Ferland: The amendment to clause 48 agreed to mentioned the judge of the Federal Court. Should he also be mentioned in this particular amendment?

M. Blackburn (Brant): De quoi parlez-vous exactement?

Mr. Ferland: In the amendment to clause 49 moved by the government, the assessor is mentioned. A little while ago the NDP amendment to clause 48 read:

the Assessor, the Governor in Council shall appoint a judge of the Federal Court of

I wonder if one should also mention the judge of the Federal Court in clause 49. Is it not necessary?

M. Snarr: Non, je ne le pense pas.

M. Ferland: Bien. *Thank you.*

M. Bradley: Il me semble, monsieur le président, que ce que nous disons dans l'article 48, c'est que l'appréciateur devra être choisi parmi les juges de la Cour fédérale. A partir de cela, lorsque nous mentionnons un appréciateur, on peut supposer qu'il s'agit d'un juge de la Cour fédérale.

M. Blackburn (Brant): Un appréciateur intérimaire doit également appartenir à la Cour fédérale.

M. Bradley: Oui.

Le président: Il y a un amendement du gouvernement à l'article 49. Voulez-vous le présenter ou y ajouter quelque chose?

M. Bradley: Je l'ai lu.

Le président: Y a-t-il d'autres remarques à faire à ce sujet?

M. Bradley: Non. Il s'agit simplement d'éliminer les mots faisant double emploi, monsieur le président.

L'amendement est approuvé.

L'article 49 est approuvé tel qu'amendé.

Article 50—*Pouvoirs de l'appréciateur*

Le président: M. Blackburn a un amendement à proposer à l'article 50.

M. Blackburn (Brant): A l'alinéa 50.(1)b). . . C'est à cela que j'ai fait allusion il y a quelques instants, monsieur. Je le retirerai si j'ai l'assentiment unanime des membres. Je crois comprendre que le secrétaire parlementaire a un amendement du gouvernement à proposer et qu'il est acceptable pour moi.

Le président: Y a-t-il assentiment unanime pour que M. Blackburn retire son amendement?

Des voix: Approuvé.

[*Texte*]

Mr. Bradley: Mr. Chairman, I would like to move an amendment to clause 50 of Bill C-77. I move that clause 50 be amended

(a) by striking out line 44 on page 23 and substituting the following:

> may direct, including the payment of compensation and such money exceeding the maximum amount if any that may otherwise be paid as the assessor may recommend. . .

(b) by adding immediately after line 7 on page 24, the following:

> where the assessor recommends the payment of compensation.

Mr. Chairman, the first part I moved is fine, but on the second part I would like to get unanimous consent to—

The Chairman: Because a subamendment to clause 50 is suggested by Mr. Blackburn, perhaps we should deal with your amendment to (a) first.

Mr. Bradley: I think if we go ahead and approve (a) first, then I would request unanimous consent to change (b) to an agreed wording.

The Chairman: We have heard the amendment to line 44 on page 23 offered by the government. Is there any discussion?

• 1140

Mr. Blackburn (Brant): Yes, just very briefly, Mr. Chairman. The reason we originally came in with this—and the government has agreed to accept it—is we felt that as the bill was previously worded, and while there is an appeal process through the assessor, the Minister was still acting as judge, jury and executioner combined. In other words, he was being allowed to set the ceiling, and regardless of what the assessor said or thought was proper in terms of compensation, the assessor could not go above the preset limit by the Minister. I am happy the government has come in with its amendment, and we are happy to support it.

The Chairman: Does that mean you wish to withdraw?

Amendment withdrawn.

The Chairman: We have an amendment by the government to paragraph 50.(1)(a).

[*See Minutes of Proceedings*]

Amendment agreed to.

The Chairman: You have a second amendment to put.

Mr. Bradley: The second part of my amendment is to add immediately after line 7 on page 24. . . I would request unanimous consent to change the wording in the amendment.

[*Traduction*]

M. Bradley: Monsieur le président, je voudrais présenter un amendement à l'article 50 du projet de loi C-77. Je propose que l'article 50 soit modifié

a) en substituant, à la ligne 44, page 23, ce qui suit:

> des directives qu'il peut donner, y compris le paiement d'une indemnité et d'une somme dépassant le montant éventuel de cette indemnité qui peut être autrement versée sur recommandation de l'appréciateur. . .

b) en ajoutant, immédiatement après la ligne 7, page 24, ce qui suit:

> lorsque l'appréciateur recommande le paiement d'une indemnité.

Monsieur le président, la première partie de l'amendement que je propose ne pose pas de difficulté, mais en ce qui concerne la seconde partie, j'aimerais obtenir un assentiment unanime afin de. . .

Le président: Comme M. Blackburn propose un sous-amendement à l'article 50, nous devrions peut-être nous occuper tout d'abord de votre amendement à l'alinéa a).

M. Bradley: Je crois que si nous approuvons a) d'abord, je demanderai à ce qu'un nouveau libellé de b) fasse l'objet d'un assentiment unanime.

Le président: Nous avons entendu l'amendement à la ligne 44, page 23, présenté par le gouvernement. Avez-vous des remarques à faire?

M. Blackburn (Brant): Oui, très brièvement, monsieur le président. La raison première de notre amendement—et le gouvernement a bien voulu l'accepter—est que nous estimions qu'en raison du libellé de départ du projet de loi et compte tenu de l'existence d'un processus d'appel par l'intermédiaire de l'appréciateur, le ministre continuait à jouer à la fois le rôle de juge, de jury et de bourreau. En d'autres termes, il était autorisé à fixer le plafond, et quel que fût l'avis de l'appréciateur à propos de ce qui lui paraissait être une indemnité appropriée, celui-ci ne pouvait pas dépasser la limite fixée d'avance par le ministre. Je me réjouis de voir que le gouvernement a présenté cet amendement, et nous sommes heureux de l'appuyer.

Le président: Cela signifie-t-il que vous voulez retirer le vôtre?

Amendement retiré.

Le président: Nous avons un amendement du gouvernement à l'alinéa 50.(1)a).

[*Voir Procès-verbaux*]

Amendement approuvé.

Le président: Nous avons un second amendement.

M. Bradley: La seconde partie de mon amendement consiste à ajouter, immédiatement après la ligne 7, page 24. . . Je demande que la modification du libellé de l'amendement bénéficie d'un assentiment unanime.

[*Text*]

The Chairman: Does the member have the unanimous consent to change the wording in that amendment?

Some hon. members: Agreed.

Mr. Bradley: I would like to then move, Mr. Chairman, that my proposed subclause (4) read:

(4) Where the Assessor recommends the payment of compensation in an amount exceeding the maximum amount, if any, that may otherwise be paid, the Minister shall pay compensation in the amount so recommended to the person appealing.

Mr. Chairman, this was arrived at with discussion by all parties. I suppose at first blush I have a concern with the amendment, but I see the concern also expressed by my colleagues opposite and we are willing to come to a compromise on this amendment.

The Chairman: That is, the word "may" shall be deleted and the word "shall" inserted in your amendment, and it was done with unanimous consent.

Mr. Bradley: Yes, Mr. Chairman, plus the deletion in line 4 of the amendment of "an amount not exceeding".

The Chairman: You are then deleting "an amount not exceeding".

Mr. Bradley: Yes, Mr. Chairman.

Mr. Blackburn (Brant): We agree.

The Chairman: You agree to that. But just a minute. It appears we have an amendment to clause 50, striking out lines 3 to 7 on page 24. If we are going to go ahead with this government amendment, we should have that amendment withdrawn.

• 1145

Mr. Blackburn (Brant): Oh, I see, my amendment regarding lines 3 to 7.

As the bill is presently written, the government is removing the right to appeal to the highest court. I know what the problem is. This is where it says that the aggrieved person can still appeal under section 28 of the Federal Court Act.

The problem, sir, we have with this is that section 28 of the Federal Court Act allows appeal only on arguments of law, not on arguments of fact. We find that by saying you can always appeal through section 28 of the Federal Court Act is not good enough; you may find facts coming to light six months or a year later, or 30 or 60 days later, as the case may be. You cannot use section 28 of the Federal Court Act using arguments based on fact. You can only go to appeal on arguments based on law, and we find this unacceptable.

[*Translation*]

Le président: Y a-t-il assentiment unanime de la part des membres à ce que le libellé de cet amendement soit modifié?

Des voix: Approuvé.

M. Bradley: Je propose donc, monsieur le président, que mon paragraphe (4) soit le suivant:

(4) Lorsque l'appréciateur recommande le paiement d'une indemnité supérieure au montant maximal éventuel de l'indemnité qui pourrait autrement être versé, le ministre devra payer une indemnité correspondant au montant recommandé à l'appelant.

Monsieur le président, ce texte est le fruit d'une discussion à laquelle ont participé tous les partis. Au premier abord, l'amendement m'inquiète un peu, mais je vois que ce sentiment est partagé par mes collègues de l'opposition et nous sommes donc prêts à adopter un compromis pour cet amendement.

Le président: C'est-à-dire que le mot «peut» (en anglais) sera supprimé et que le mot «devra» sera inséré dans votre amendement, avec l'assentiment de tous.

M. Bradley: Oui, monsieur le président, plus la suppression, à la ligne 4 de l'amendement, de «un montant ne dépassant pas».

Le président: Vous supprimez donc «un montant ne dépassant pas».

M. Bradley: Oui, monsieur le président.

M. Blackburn (Brant): Nous sommes d'accord.

Le président: Vous êtes d'accord avec cela. Un instant, cependant. Apparemment, nous avons un amendement à l'article 50 dans lequel les lignes 3 à 7 sont supprimées, page 24. Si nous retenons l'amendement du gouvernement, il faudrait retirer celui-ci.

M. Blackburn (Brant): Oh, je vois, vous voulez dire, mon amendement concernant les lignes 3 à 7.

Dans le texte actuel du projet de loi, le gouvernement supprime le droit d'appel à la plus haute cour. Je vois le problème. Il s'agit du point selon lequel la personne lésée peut malgré tout interjeter appel en vertu de l'article 28 de la Loi sur la Cour fédérale.

Notre problème, monsieur, c'est que l'article 28 de la Loi sur la Cour fédérale ne vous permet d'interjeter appel qu'en invoquant des arguments de droit, mais pas des arguments de fait. À notre avis, il n'est pas suffisant de dire que vous pouvez toujours faire appel en invoquant l'article 28 de la Loi sur la Cour fédérale; il peut arriver que des faits soient révélés six mois ou un an plus tard, ou 30 ou 60 jours plus tard, selon le cas. Vous ne pouvez pas utiliser l'article 28 de la Loi sur la Cour fédérale en invoquant des arguments fondés sur des faits. Vous ne pouvez le faire qu'avec des arguments fondés en droit, et cela nous paraît inacceptable.

[*Texte*]

Mr. Bradley: Mr. Chairman, do we have this amendment moved? Are we debating the amendment?

Mr. Blackburn (Brant): We have reverted, have we not?

The Chairman: We have reverted back to discussing this because that is the order in which it came.

Mr. Blackburn (Brant): That is right.

The Chairman: There had been a mix-up in that we were not able to find the amendment a few minutes ago.

Mr. Blackburn (Brant): I am sorry I did not jump at it fast enough.

The Chairman: Now, if you amend clause 50 by striking out lines 3 to 7 on page 24, there is nothing I have that indicates you wish to replace them with anything.

Does the amendment submitted by Dr. Bradley in the way of adding subclause (4) onto subclause (3) satisfy the needs you have with this short amendment of yours to strike out lines 3 to 7?

Mr. Blackburn (Brant): No. All we are doing here is striking out those lines. We are deleting it from the bill. That is what the amendment would do. Lines 3 to 7 simply say:

> The decision of the Assessor on any appeal under this Part is final and conclusive and is not subject to appeal to or review by any court, except in accordance with section 28 of the Federal Court Act.

We think people should have the right to appeal and not to be restricted to section 28 of the Federal Court Act as the only vehicle on which to appeal.

Mr. Bradley: Mr. Chairman, if we are now debating the amendment—

The Chairman: We are debating Mr. Blackburn's amendment.

Mr. Bradley: —it has not been moved yet. It has not been moved yet, but we will debate it anyway.

Mr. Blackburn (Brant): Sorry about that.

Mr. Bradley: If we go to a further level of appeal now, after we have gone through the compensation and the power to appeal to the assessor, I think it is unnecessary. I honestly think it would tie up the superior courts with a tremendous backlog of which could turn out to be relatively minor compensation appeals.

Moreover, I suppose, the compensation appeals largely involve questions of fact in most cases, as mentioned by my colleague, rather than points of law. In reality I am aware, or at least I think—and I could be corrected I suppose—that if the assessor makes an error of law, a further level of appeal is permitted under section 28 of the Federal Court Act. We are dealing here with facts, and if there is an error of law, that appeal is there.

[*Traduction*]

M. Bradley: Monsieur le président, cet amendement est-il approuvé? Sommes-nous en train de le discuter?

M. Blackburn (Brant): Nous sommes revenus en arrière, n'est-ce pas?

Le président: Nous avons recommencé à discuter ce point à cause de l'ordre dans lequel il s'est présenté.

M. Blackburn (Brant): C'est exact.

Le président: Il y a eu un peu de confusion car nous n'avons pas réussi à trouver l'amendement, il y a quelques minutes.

M. Blackburn (Brant): Je regrette de ne pas avoir réagi assez vite.

Le président: Si vous amendez l'article 50 en supprimant les lignes 3 à 7, page 24, je n'ai rien, ici, qui m'indique que vous voulez les remplacer par quelque chose.

L'amendement soumis par M. Bradley, qui consiste à ajouter le paragraphe (4) au paragraphe (3) répond-il à votre souci de faire supprimer les lignes 3 à 7, comme vous le proposez dans votre bref amendement?

M. Blackburn (Brant): Non. Tout ce que nous faisons ici c'est de supprimer ces lignes dans le projet de loi. Ce serait l'effet de l'amendement. Les lignes 3 à 7 stipulent simplement ceci:

> Les décisions de l'appréciateur sur l'appel sont définitives et soustraites à l'appel ou à la révision devant tout tribunal, sauf conformément à l'article 28 de la Loi sur la Cour fédérale.

À notre avis, les gens devraient avoir le droit d'appel et de ne pas être uniquement réduits à l'article 28 de la Loi sur la Cour fédérale comme moyen d'appel.

M. Bradley: Monsieur le président, si nous discutons actuellement de l'amendement. . .

Le président: Nous discutons de l'amendement de M. Blackburn.

M. Bradley: . . . il n'a pas encore été proposé, mais nous en discuterons de toute façon.

M. Blackburn (Brant): Je vous prie de m'en excuser.

M. Bradley: Si nous passons maintenant à un niveau d'appel supplémentaire, après avoir utilisé le mécanisme de l'indemnité et du pouvoir d'appel à l'appréciateur, cela me paraît inutile. Franchement, les hautes cours risquent de se trouver terriblement encombrées par des appels sur des questions relativement mineures d'indemnité.

En outre, j'imagine que ces appels font surtout intervenir des questions de fait, comme l'a dit mon collègue, plutôt que des points de droit. En fait, je crois savoir—je me trompe peut-être—que si l'appréciateur commet une erreur sur un point de droit, il y a une possibilité d'appel à une instance supérieure en vertu de l'article 28 de la Loi sur la Cour fédérale. Or, ceux dont nous traitons ici ce sont des faits, et s'il y a une erreur sur le plan juridique, c'est à ce niveau-là que l'appel doit se faire.

[*Text*]

The Chairman: Do you wish to be heard on this, legal adviser?

Mr. Snarr: Mr. Chairman, just in a way of clarification, I might point out that the whole purpose of putting the detail of Part V, the compensation procedures, was to provide a quick and responsive administrative process to compensate people who may have suffered loss or damage.

Anyone who is not satisfied with that process—and as Mr. Bradley has already pointed out, it does include one level of appeal to the assessor—still has the route of going through the courts by route of the Crown Liability Act. The access to the courts to appeal the assessor's decision still exists. It is there through the Crown Liability Act. There is no need to duplicate that process by adding a second appeal to the courts at this stage.

• 1150

The Chairman: Are there any further discussions?

Mr. Blackburn (Brant): My concern here was that the assessor route is a quasi-judicial route, if that, and therefore if the claimant is not satisfied he has to go the legal route. The first kick at the cat he has in the legal route, as it is defined here, is only through section 28 of the Federal Court Act. However, Mr. Snarr said that the Crown Liability Act is also a vehicle through which he can drive his argument, and also because the assessor can now go above a ceiling if he feels that it is proper, then I would think this is now probably redundant, and therefore I will withdraw it.

The Chairman: Does Mr. Blackburn have unanimous consent to withdraw that amendment?

Some hon. members: Agreed.

The Chairman: Thank you. It is withdrawn. I believe we are now ready to move on to the final part of—

M. Ferland: J'aimerais avoir un petite précision concernant l'amendement du gouvernement qui a été adopté. On dit:

(4) Si l'appréciateur recommande le versement d'une indemnité supérieure à l'indemnité maximale qui peut être versée, le ministre est autorisé à verser à l'appelant. . .

Est-ce bien ce qu'on dit dans l'amendement?

Mr. Bradley: "Shall".

Mr. Snarr: "Shall" then becomes *doit*.

M. Ferland: C'est «doit». Donc, il est modifié de la façon suivante: au lieu de dire «est autorisé», on dit «doit verser». Merci.

The Chairman: The words, later in that line, "an amount not exceeding", is also withdrawn from that clause. Any further discussion on that amendment?

Amendment agreed to.

Clause 50 as amended agreed to.

[*Translation*]

Le président: Voulez-vous intervenir, conseiller juridique?

M. Snarr: Monsieur le président, à titre d'éclaircissement, je dirais que l'objet essentiel de décrire dans les détails les procédures d'indemnisation à la partie V, était de fournir un processus administratif rapide et efficace pour indemniser les personnes ayant subi des dommages corporels ou matériels.

Quiconque n'est pas satisfait de ce processus—M. Bradley a déjà fait remarquer qu'il comprend le palier de l'appel à l'appréciateur—conserve la possibilité de faire appel aux tribunaux en s'appuyant sur la Loi sur la responsabilité de la Couronne. Il est inutile de répéter le même processus en ajoutant un second appel aux tribunaux à ce stade.

Le président: Y a-t-il d'autres observations?

M. Blackburn (Brant): Le choix d'un appréciateur semblerait représenter une procédure quasi judiciaire et si le demandeur n'est pas satisfait, il devra entamer une action en justice. Son premier recours, d'après cette définition, serait en vertu de l'article 28 de la Loi sur la Cour fédérale. Toutefois, M. Snarr nous informe que la Loi sur la responsabilité de la Couronne peut aussi être invoquée puisqu'on vient de décider que l'appréciateur peut dépasser le montant maximal s'il estime que les circonstances le justifient, j'estime que cet amendement n'a plus de raison d'être et je vais donc le retirer.

Le président: M. Blackburn a-t-il le consentement unanime pour retirer son amendement?

Des voix: D'accord.

Le président: Merci. L'amendement est retiré. Nous sommes maintenant prêts à passer à la dernière partie de. . .

Mr. Ferland: I would like to have a clarification relating to the government amendment that was just passed, it now reads:

(4) Where the assessor recommends the payment of compensation in an amount exceeding the maximum amount, if any, that may otherwise be payed, the minister may pay compensation. . .

Is that how the amendment reads?

M. Bradley: «Doit».

M. Snarr: On dit que le ministre doit verser.

Mr. Ferland: So instead of saying that the minister may pay compensation, it says the minister shall pay compensation.

Le président: Et on exprime plus tard les mots «une indemnité égale ou inférieure à». Avez-vous d'autres commentaires?

L'amendement est adopté.

La version modifiée de l'article 50 est adoptée.

[*Texte*]

The Chairman: I have no amendments for clauses 51 through 55.

Clauses 51 to 55 inclusive agreed to.

On clause 56—*Tabling in Parliament when sitting*

The Chairman: Now on clause 56, Mr. Blackburn has an amendment that takes us on to page 25.

Mr. Blackburn (Brant): Yes, subclause 56.(6). This is when a proclamation is first introduced. I move that clause 56 be amended by striking out lines 40 to 47 on page 25—and I want to add here if I may—and lines 1 and 2 on page 26. I omitted to put that in the text. It is over on the next page, on the bottom of page 25 and the first two lines at the top of page 26:

(6) A motion taken up and considered in accordance with subsection (5) shall be debated without interruption.

• 1155

This of course refers to a time allocation, and I do not think a time allocation should be written into a bill. I cannot recall any other acts where time allocation is actually part of the act. The government has the normal Standing Orders to bring in time allocation during a debate. I am not arguing whether or not the government should have that right. I think if I were I were in government then I would argue for it; if I were in the opposition then I would argue against it. Nonetheless, there are already provisions.

Secondly, while the time of the House would be taken up with debating time allocation as a separate motion, nothing would take away from the government's ability to continue with the emergency it had already proclaimed. So there is no danger to the state while that is being done.

I am simply taking time allocation out of a bill, where I do not think it belongs. In fact, I would argue very strongly that it does not belong in a bill when we already have a procedure in the House under the Standing Orders for time allocation. In other words, I do not want a future Minister to come out to a scrum in the media and say: well, it is not my fault that we are cutting off debate; it says in the bill that we have to cut off debate. I want the government to assume the onus and the responsibility of bringing in time allocation, not simply saying: it is in the bill and there is nothing we can do about it anyway; we have to cut off debate at this point.

Mr. Bradley: The initial concern I had on this amendment was that it could lead to some confusion and uncertainty during the period of debate, whether it is to introduce or extend or stop the implementation of the bill. But my hon. colleague has pointed out a very serious thing to me—and, I am sure, to all of us. It has been our intent in this government to try to increase the power and the position of the House and of the members of the House and to reduce the restrictions such as through legislative committees, standing committee powers, etc. So I also have concerns about bringing in a bill with powers

[*Traduction*]

Le président: Il n'y a pas d'amendements proposés aux articles 51 jusqu'à 55.

Les articles 51 jusqu'à 55 inclusivement sont adoptés.

Article 56—*Dépôt devant le Parlement en session*

Le président: M. Blackburn a un amendement portant sur l'article 56 à la page 25.

M. Blackburn (Brant): Oui, il s'agit du paragraphe 56.(6). Lorsque la proclamation est faite. Je propose que l'article 56 soit modifié par substitution aux lignes 35 à 41, page 25, de ce qui suit:

(6) La motion mise à l'étude conformément au paragraphe (5) fait l'objet d'un débat ininterrompu.

Il s'agit du délai prévu pour le débat. Je ne vois pas la nécessité d'imposer une limite dans le projet de loi. Je ne connais pas d'autres lois qui établissent de cette façon le temps qui sera alloué au débat. Le Règlement permanent de la Chambre permet au gouvernement de fixer un délai pour le débat. Je ne conteste pas ce droit du gouvernement. Si je faisais partie de la majorité, je tiendrais à maintenir ce droit et si j'étais dans l'opposition, je chercherais à éliminer ces restrictions. Quoi qu'il en soit, il existe déjà des dispositions.

En outre, pendant que la Chambre est occupée à débattre l'allocation de temps sous forme de motion séparée, rien n'empêcherait le gouvernement de maintenir l'état d'urgence qu'il avait déjà déclaré. Ainsi, cette procédure ne représente aucun danger pour l'État.

Je propose simplement d'enlever les limites de temps dans le projet de loi, ce n'est pas là leur place. Il n'y a aucune raison de prévoir ce délai dans un projet de loi quand le Règlement permanent prévoit déjà une procédure pour l'allocation du temps. Par exemple, je ne voudrais pas qu'un ministre à l'avenir prétende, en répondant aux questions des journalistes, qu'il n'a pas d'autre choix que de mettre fin au débat parce que la loi elle-même impose une limite. Je tiens à ce que le gouvernement assume la responsabilité de toute décision de limiter le débat, au lieu de s'en laver les mains en invoquant le délai prévu dans la loi.

M. Bradley: En voyant cet amendement pour la première fois, je craignais qu'il ne puisse créer une certaine confusion et incertitude concernant la période du débat, qu'il s'agisse de prolonger ou de mettre fin à la déclaration de l'état d'urgence. Mais mon collègue a fait valoir un argument sérieux. Notre gouvernement a cherché à accroître les pouvoirs et l'importance de la Chambre et des députés et de réduire les restrictions dans les comités législatifs et permanents. Donc je m'inquiète aussi d'une disposition dans ce projet de loi qui limite les pouvoirs de la Chambre. Je peux dire personnellement et

[*Text*]

of limitation on the House within it. So I could personally and on behalf of the government say that it is a very good amendment and a very good point he has made and we are prepared to go along with him.

M. Ferland: Je voudrais avoir une précision. Lorsqu'on parle d'un débat ininterrompu d'une durée maximale de trois jours de séance, est-ce qu'on parle de 72 heures de débat, parce qu'il y a 24 heures dans une journée, ou d'une journée de travail normale, c'est-à-dire de 11h00 à 17h00? Selon le cas, le nombre d'heures de débat n'est pas le même. Si l'on parle d'un débat ininterrompu, on peut parler d'un débat de style «débat d'urgence», au cours duquel on peut parler pendant 72 heures de suite, 24 heures sur 24. J'aimerais qu'on me précise cette question.

Mr. Bradley: We can ask for clarification, but I am under the impression that the rules of the House override the act and "uninterrupted debate" means the normal sitting hours of the House and to extend it would require a motion for an extension. It also comes under the regulations affording the government the opportunity to impose time allocation if necessary. So it would not affect the House business at all because the House rules will override the bill.

Mr. Snarr: I think what Mr. Bradley says is exactly right, although a lawyer would probably use the word that the House rules "interpret" the bill rather than override it.

Mr. Bradley: I think that is a good point, Mr. Snarr. I am not a lawyer. We override.

The Chairman: I take it then, Mr. Bradley, that your feeling is that the government could accept this amendment.

• 1200

Mr. Bradley: Yes, Mr. Chairman.

The Chairman: Is there any further discussion on the matter?

Just to make it clear: the amendment as printed in the papers originally put before us should now read that clause 56 be amended by striking out lines 40 to 47 on page 25 and lines 1 and 2 on page 26 and substituting the following therefor:

> A motion taken up and considered in accordance with subsection (5) shall be debated without interruption.

Amendment agreed to.

Clause 56 as amended agreed to.

Mr. Snarr: Mr. Chairman, might I ask if the committee needs any assistance in providing a French verison of that amendment?

The Chairman: Mr. Ferland, do you have a French copy there?

[*Translation*]

au nom du gouvernement que c'est un très bon amendement justifié par un argument valable et que nous sommes disposés à l'accepter.

Mr. Ferland: I would like a clarification. When we speak about a debate without interruption for a maximum of three sitting days, does that mean 72 hours of debate, since there are 24 hours in a day, or a normal working day, that is from 11 a.m. to 5 p.m.? Depending on what is meant, the number of hours of debate would not be the same. If we are talking about an uninterrupted debate, it could be a type of emergency debate that could go on for 72 consecutive hours, 24 hours a day. I would like to know how it is to be understood.

M. Bradley: Nous pouvons demander une confirmation, mais j'ai l'impression que le Règlement de la Chambre l'emporte sur la loi et quand on parle de débat ininterrompu, on entend les heures normales de séance de la Chambre, toute prolongation exigeant une motion. Il y a aussi les règlements qui permettent au gouvernement d'imposer des limites de temps, le cas échéant. Ainsi, les travaux de la Chambre ne seraient pas du tout affectés car c'est le Règlement permanent de la Chambre qui l'emporte.

M. Snarr: L'observation de M. Bradley est tout à fait exacte, bien qu'un avocat ne dise probablement pas que le Règlement de la Chambre l'emporte sur la Loi mais plutôt qu'elle l'interprète.

M. Bradley: Tout à fait juste, monsieur Snarr. Je ne suis pas avocat. Nous sommes plus directs.

Le président: Si je comprends bien, monsieur Bradley, vous estimez que le gouvernement pourrait accepter cet amendement.

M. Bradley: Oui, monsieur le président.

Le président: Avez-vous autre chose à ajouter?

Je vais donc relire la motion: que l'article 56 soit modifié par substitution aux lignes 35 à 41, page 25, de ce qui suit:

> La motion mise à l'étude conformément au paragraphe (5) fait l'objet d'un débat ininterrompu.

L'amendement est adopté.

La version modifiée de l'article 56 est adoptée.

M. Snarr: Monsieur le président, le comité a-t-il besoin d'aide pour la rédaction d'une version française de cet amendement?

Le président: Monsieur Ferland, avez-vous le texte français?

[*Texte*]

Mr. Snarr: No, we do not, but we can get one very quickly if it is required.

The Chairman: I think we should, because of this little difference of adding "and lines 1 and 2 on page 26".

On clause 57—*Motion for revocation*

The Chairman: I have an amendment by Mr. Blackburn.

Mr. Blackburn (Brant): I move that clause 57 be amended by striking out lines 19 to 24 on page 26 and substituting therefor:

> signed by not less than ten members of the Senate or twenty members of the House of Commons, as the case may be, is filed with the Speaker, that House of Parliament shall take up and consider the motion within three sitting days after is is filed.

I think it is self-explanatory. We are tightening up on the length of time it takes to get the debate going. It also makes it easier for Parliament, or for the House of Commons in this case from my point of view, to get the debate started. It makes the debate come quicker. It tightens up on the time lag. Fewer members will be required.

Mr. Bradley: This amendment does not affect the intent of the bill and I think my colleague has a good point. It is a question of parliamentary practice and it should be left to Parliament to determine. I think this is acceptable.

M. Ferland: J'accepte cet amendement, mais j'aimerais qu'on l'ait aussi en français afin qu'on puisse l'adopter dans les deux langues.

Mr. Blackburn (Brant): I apologize. I was under the impression that all my amendments had been translated. We sent them for translation.

The Clerk of the Committee: Yes, it has been translated.

The Chairman: Then let us get the French copies out.

Mr. Blackburn (Brant): I am sorry, Mr. Ferland.

M. Ferland: Vous les avez en français jusqu'à l'article 50. Les autres sont peut-être quelque part.

Mr. Blackburn (Brant): The amendments all went in before the Easter recess.

The Chairman: I understand these amendments were handed out back in March. It is a very large book.

M. Ferland: Mais je ne les ai pas tous en français.

• 1205

The Chairman: That is the book there.

[*Traduction*]

M. Snarr: Non, nous ne l'avons pas, mais nous pouvons le préparer très rapidement si vous en avez besoin.

Le président: Je pense que cela s'impose.

Article 57—*Abrogation d'une déclaration de situation de crise*

Le président: J'ai un amendement de M. Blackburn.

M. Blackburn (Brant): Je propose que l'article 57 soit modifié par substitution aux lignes 10 à 18, page 26, de ce qui suit:

> Saisie d'une motion signée par au moins dix sénateurs ou vingt députés, selon le cas, demandant l'abrogation d'une déclaration de situation de crise prévue par les parties I ou II généralement ou à l'égard d'une zone du Canada, ou d'une telle déclaration prévue par les parties III ou IV, cette Chambre étudie cette motion dans les trois jours de séance suivant la saisine.

Je pense que l'intention de cet amendement est claire. Il s'agit de raccourcir le délai prévu pour l'examen de la motion. Il s'agit aussi de permettre au Parlement, notamment à la Chambre des communes, de commencer le débat plus rapidement. Le délai est moins long et on exige la signature de moins de députés.

M. Bradley: L'amendement n'affecte pas l'intention du projet de loi et je pense que mon collègue présente un argument valable. C'est une question de pratique parlementaire et c'est au Parlement de déterminer la meilleure façon de procéder. Cet amendement me paraît acceptable.

Mr. Ferland: I go along with the amendment but I would like to have a French text so that it can be passed in both languages.

M. Blackburn (Brant): Je m'excuse. J'avais l'impression que tous mes amendements étaient traduits. Nous les avons envoyés à la traduction.

Le greffier du comité: Il y a effectivement une traduction française.

Le président: Dans ce cas distribuons le texte français.

M. Blackburn (Brant): Je m'excuse, monsieur Ferland.

Mr. Ferland: They are in French up to clause 50. Maybe the following ones are somewhere else.

M. Blackburn (Brant): Les amendements ont tous été envoyés à la traduction avant les vacances de Pâques.

Le président: On me dit que ces amendements ont été distribués au mois de mars. C'est un gros fascicule.

Mr. Ferland: But I do not have all of them in French.

Le président: Voici le fascicule en question.

[*Text*]

Mr. Crofton: This is the old one, but it is only the government amendments that are translated, not Mr. Blackburn's.

The Chairman: Is that a satisfactory copy, Mr. Ferland?

Mr. Ferland: It is the copy for the interpreters.

Mr. Bradley: They are the important people.

The Chairman: Well, the afternoon is not good enough. I have a notion to adjourn the meeting until 3.30 p.m. Will you be here at 3.30 p.m.?

Mr. Bradley: Oh yes, I will be here at 3.30 p.m., Mr. Chairman. I just want to get as much done as we can because I would love to get this wrapped up today.

The Chairman: We have no French copy of these amendments and I do not wish to go on without them. The meeting is adjourned until 3.30 p.m.

AFTERNOON SITTING

• 1531

The Chairman: Order. I see a quorum here. First I will serve notice that I was approached by the Minister during our adjournment and he wants to offer another amendment, which will be along as soon as they get it translated. It will be an amendment to clause 4 and I will be looking for unanimous consent to go back to that clause if we wish to consider it.

Mr. Crofton, do you know when your seat-mate might be back?

Mr. Crofton: I have no idea.

Mr. Blackburn (Brant): He called me, but I do not know where he is.

Mr. Crofton: He had the amendment in his hand. Maybe he is just trying to get it translated.

The Chairman: I think we can go on with the first part of our business for now. We will examine clause 57 again. The first amendment by Mr. Blackburn says that clause 57 be amended by striking out lines 25 to 33 on page 26 and substituting therefor. . . Would you care to speak to that one, Mr. Blackburn?

Mr. Blackburn (Brant): Yes, that is subclause 57.(2), Mr. Chairman. But I just want to clarify. Was subclause 57.(1) agreed to? It was in debate, I know, but I do not recall whether or not—

Mr. Crofton: No, we did not.

Mr. Blackburn (Brant): I do not think we did.

Mr. Crofton: We stopped to go to the French—

Mr. Blackburn (Brant): That is right. That is where we were trying to find the French. The one just before it.

[*Translation*]

M. Crofton: C'est l'ancien fascicule, mais ce sont seulement les amendements du gouvernement qui sont traduits, pas ceux de M. Blackburn.

Le président: Êtes-vous satisfait de cet exemplaire, monsieur Ferland?

M. Ferland: C'est l'exemplaire des interprètes.

M. Bradley: Ce sont des personnes importantes.

Le président: Cet après-midi sera trop tard. Je pense bien que je vais lever la séance jusqu'à 15h30. Serez-vous ici à 15h30?

M. Bradley: Oui, certainement, monsieur le président. Je tiens à ce que l'on fasse le maximum, je serais ravi de tout terminer aujourd'hui.

Le président: Nous n'avons pas de textes français de ces amendements et je ne veux pas poursuivre sans les avoir. La séance est levée jusqu'à 15h30.

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

Le président: À l'ordre. Nous avons le quorum. Tout d'abord, j'aimerais vous signaler que le ministre m'a fait savoir, durant la pause, qu'il souhaitait déposer un autre amendement, dès qu'il aura été traduit. Comme il s'agira d'un amendement à l'article 4, je demanderai votre consentement unanime pour rouvrir l'article en question.

Monsieur Crofton, savez-vous quand votre collègue reviendra?

M. Crofton: Je n'en ai aucune idée.

M. Blackburn (Brant): Il m'a appelé, mais je ne sais pas où il se trouve.

M. Crofton: Comme il avait l'amendement à la main, peut-être cherchait-il à le faire traduire?

Le président: Nous pouvons quand même commencer. Reprenons l'étude de l'article 57. Le premier amendement, celui de M. Blackburn, propose que l'article 57 soit modifié en substituant aux lignes 19 à 25 de la page 26 ce qui suit. . . Monsieur Blackburn, voulez-vous expliquer votre amendement?

M. Blackburn (Brant): En effet, il s'agit du paragraphe 57.(2), monsieur le président. Mais, pour ma gouverne, le paragraphe 57.(1) a-t-il été adopté? Je sais qu'on l'a débattu, mais je ne me rappelle pas si. . .

M. Crofton: Non, il ne l'a pas été.

M. Blackburn (Brant): C'est bien ce que je pensais.

M. Crofton: Nous nous étions arrêtés à la version française. . .

M. Blackburn (Brant): C'est exact. En fait, nous étions en train de chercher la version française , celle qui précédait.

[*Texte*]

The Chairman: This is the one about... signed by not less than ten members of the Senate.

Mr. Blackburn (Brant): That is correct. Or 20 members of the House. We agreed in debate, I think, but you did not put the question.

Amendment agreed to.

The Chairman: The second amendment to clause 57, I wish to have a look at it. This is striking out lines 25 to 33, Mr. Blackburn. It is your amendment. Would you speak to it please?

Mr. Blackburn (Brant): Yes. What this would do is on a motion to revoke it would increase the length of debating hours from five hours to ten hours. It would allow for a longer debate. For example, if more members wanted to enter into the debate, they would have the opportunity to do so in revoking the emergency. So it would allow for a greater number of MPs to participate in the debate.

• 1535

Mr. Crofton: I have some difficulty with this. I can see where there would be concern about limiting the amount of debate when you invoke something, but when you are terminating something... I find it hard to imagine a circumstance where the government would want to give up the powers that had been conveyed to it to deal with an emergency if it were not satisfied the emergency was over.

I think if there is one issue we as parliamentarians need to address in parliamentary reform, it is time allocation. I think it is very apparent to even the most partisan opposition member that there are enormous numbers of government bills, important government bills, that ought to be passed, including this, and that may just be caught up in the wheels of not getting through because everybody wants to get up and give a motherhood speech and wrap tehmselves in the flag. This to me seems like just one more time...

Five hours I would have thought would have been more than adequate, and we suddenly want to make it ten. People are going to avail themselves of that time whether or not they are ploughing old ground again and again just for the sake of getting it in their quarterly hand-outs or something. I have some difficulty with the need. I really do. I am sure it is made with good intentions, but it opens the door to what I think frequently is just abuse.

Mr. Bradley: I suppose I have the same concern as my colleague about important bills going through the House. I would hope at the time of the imposition of this proposed act this might also be the most important issue we would be discussing, even the revoking of the declaration.

I suppose my feeling is that since we were prepared to change the amendment before to have unlimited debate

[*Traduction*]

Le président: Il s'agit de l'amendement qui parle de la motion devant être signée par au moins dix sénateurs.

M. Blackburn (Brant): C'est cela. Ou par vingt députés. Je pense que nous étions tous d'accord au moment de la discussion, mais l'amendement n'avait pas été mis aux voix.

L'amendement est adopté.

Le président: J'aimerais que nous étudiions maintenant le deuxième amendement à l'article 57. Monsieur Blackburn, vous demandez de remplacer les lignes 19 à 25. Voudriez-vous vous expliquer?

M. Blackburn (Brant): Bien sûr. Cet amendement permettrait, en cas de motion d'abrogation de la déclaration, de prolonger la durée du débat, c'est-à-dire de la faire passer de cinq à dix heures. Autrement dit, si un plus grand nombre de députés voulaient participer au débat entourant l'abrogation d'une déclaration, ils pourraient ainsi en avoir l'occasion et prendre la parole.

M. Crofton: Cela me dérange un peu. Je comprends pourquoi on voudrait limiter la durée des débats si l'on invoquait une mesure quelconque, mais puisqu'il s'agit ici de l'abroger... J'imagine mal un gouvernement qui songerait à se démettre des pouvoirs qui lui auraient été conférés pour contrer une crise, s'il n'est pas vraiment convaincu que la crise est terminée.

Je pense au contraire que l'un des problèmes sur lesquels devrait se pencher toute tentative de réforme parlementaire, c'est justement celle de l'aménagement de la période réservée aux débats. Même l'opposition la plus farouche conviendra que, devant le grand nombre de projets de loi déposés par le gouvernement, les plus importants d'entre eux, dont celui-ci, pourraient être tout simplement bloqués parce que tous les députés voudraient prendre la parole et s'enrober de patriotisme. J'ai l'impression qu'encore une fois...

Il me semble que cinq heures, c'est déjà tout à fait suffisant, et pourtant on veut maintenant prolonger le débat jusqu'à dix heures. Vous pouvez être assuré que les députés se prévaudront de ce temps supplémentaire qui leur sera accordé, que leurs discours sortent ou non des sentiers battus, ne serait-ce que pour se faire valoir de leurs commettants. Je n'en vois pas vraiment la nécessité. Je suis sûr que vos intentions sont tout à fait louables, mais vous ouvririez la porte à des abus purs et simples.

M. Bradley: Moi aussi, je me pose la même question au sujet des projets de loi importants déposés à la Chambre. J'ose croire que, une fois le projet de loi adopté, des questions de ce genre seraient en effet considérées comme les plus importantes à être discutées, y compris s'il devait s'agir de l'abrogation d'une déclaration.

Nous, nous étions prêts au départ à modifier l'amendement pour que la période de temps réservée au

[*Text*]

initially, although I have the same concerns about extending the time limit, I also have the concern that we could be bringing in an act restricting adequate discussion in the House, since it leaves in the opportunity of the debate being brought forth with a lack of speakers or whatever if the Speaker can bring it forth at an earlier time, if required.

I suppose it also leaves the opportunity for the House to move extension of hours to do the debate at one length of time, or whatever. It is not anything of an earth-shattering problem to extend it for five additional hours, which could be a morning or an afternoon. I think it could be accepted as such.

Mr. Blackburn (Brant): It is similar to one we agreed to earlier today. I do not like the idea of any time allocation being specifically being written into any bill—this is what bothers me—when the House already has standing orders to deal with time allocation, and therefore it is incumbent on any government then to bring on the time allocation. But since this clause had a time, a specific hour limitation—not days, but hours; it had five hours. . .

Let us assume for the sake of argument the government discovered that not only was the proclamation extremely unpopular but through no fault of its own it was based on erroneous information given the government. It therefore might want the extra time guaranteed to make sufficient explanations. It might want virtually the entire Cabinet to stand up, one after the other, and explain what had happened or what had gone wrong. It also then, of course, would give the opposition parties a good kick at the cat as well.

If you are talking about 10 hours, you are not really talking about undue delay, in my view. You are talking about two days of debate. You are not talking about dragging it out, or even requiring time allocation to be imposed. I submit that 10 hours is not undue delay.

• 1540

I understand and agree with Mr. Crofton's feelings. At times we do drag out debate, and I get as tired of it at times as the government does, but I do not think ten hours is really what you would call undue delay.

Mr. Crofton: I accept the point that there perhaps should not be time constraints put in this legislation. It would be one thing if the amendment had been not to limit the thing to five hours but rather to leave it at whatever time was necessary—leaving the government to use whatever devices are necessary to curtail debate if and when it deemed that it had gone on long enough. To go from five to ten hours, however, is just an invitation for ten hours to be taken whether they are needed or not.

[*Translation*]

débat ne soit pas limitée; par conséquent, même si j'ai quelques réserves devant la possibilité de prolonger la durée des débats, je ne voudrais pas non plus d'un projet de loi qui limiterait les discussions à la Chambre, puisqu'il reste possible pour le Président de la Chambre de mettre fin au débat faute d'intervenants ou pour toute autre raison, avant l'expiration des dix heures prévues.

Je suppose qu'il devient aussi possible à la Chambre de prolonger les heures de session pour que le débat ait lieu d'un seul coup, par exemple. Il ne serait pas catastrophique de prolonger la session de cinq heures supplémentaires, par exemple, c'est-à-dire de la prolonger le matin ou l'après-midi. Il me semble que c'est acceptable.

M. Blackburn (Brant): C'est un amendement semblable à celui que nous avons adopté plus tôt aujourd'hui. Personnellement, je n'aime pas voir inscrit de façon aussi précise dans un projet de loi, quel qu'il soit, le nombre d'heures de débat permises, alors que les règlements permanents de la Chambre régissent déjà l'aménagement du temps de débat notamment, et qu'il revient au gouvernement de les faire respecter. Mais comme l'article en question mentionne déjà une durée spécifique de cinq heures—on ne parle pas de jour ici mais d'heures. . .

Supposons, par pure hypothèse, que le gouvernement découvre que non seulement, sa proclamation n'a pas gagné la faveur du public, mais que bien malgré lui, les renseignements sur lesquels il s'était fondé pour déclarer la situation de crise étaient faux. Il souhaiterait peut-être alors disposer de tout le temps prévu par projet de loi pour s'expliquer suffisamment. Il pourrait souhaiter demander à chacun des membres du conseil des ministres de prendre la parole l'un après l'autre, pour expliquer ce qui s'est passé. Évidemment, cela permettrait aussi aux partis de l'opposition d'intervenir eux aussi.

Je n'ai pas l'impression qu'un débat de dix heures retarderait quoi que ce soit, et qu'il serait injustifié. Au fond, il s'agit à peine de deux jours de débat. Il ne s'agit pas de le faire durer interminablement, même si l'on impose la durée maximale. Ce n'est pas trop demander, d'après moi.

Je comprends l'inquiétude de M. Crofton. A l'instar des députés ministériels, je trouve inutiles certains débats interminables. Cependant, je ne crois pas que dix heures soit une période excessive pour un débat de ce genre.

M. Crofton: Je suis d'accord qu'il faudrait peut-être éviter de préciser des délais dans le projet de loi. Si on avait proposé un amendement autorisant le gouvernement à mettre fin au débat au moment opportun, sans se limiter à cinq heures, en faisant appel à toutes les tactiques qui sont à sa disposition, j'aurais été d'accord. Mais en portant prolongation du débat de cinq à dix heures, cet amendement autorise jusqu'à dix heures de débat, même si elles ne sont pas nécessaires. Chacun

[*Texte*]

Everybody will cite the rules and say, it allows ten hours and you cannot cut us off, and we will go around the mulberry bush 47 times.

I am not worried about the delay in terminating the emergency, but rather about a waste of House time when we have so many things we cannot talk about because we are stuck going down a track on a piece of legislation until it eventually grinds to an end. Whether or not there is anything meaningful being said the last two days does not seem to matter.

I was objecting to putting in ten hours because as sure as God made little green apples we will spend ten hours talking about it whether it needs it or not. I would sooner see the whole thing eliminated and have no time constraint. We will just deal with whatever in whatever time is needed then call it quits.

M. Ferland: J'essaie de m'imaginer un peu les choses. Il est vrai que je n'ai pas autant d'expérience que vous tous à la Chambre des communes, mais j'ai eu l'occasion de vivre certaines choses au cours des trois dernières années. Par exemple, dans le cas du Budget, il est stipulé que cinq jours sont réservés aux discussions sur le Budget. On peut les répartir un peu comme on le veut. J'aimerais comprendre ce que M. Blackburn veut dire. Pour lui, est-ce qu'il y aurait 10 heures de discussion continue qui ne pourraient pas être bloquées par des dépôts de pétitions et étirées par tous les mécanismes et règles assez particuliers de la Chambre des communes qu'il connaît mieux que moi?

Je comprends très bien M. Crofton. Connaissant toutes les règles permissives existant dans le cadre des débats parlementaires, cette période de 10 heures pourrait se traduire par l'équivalent de deux semaines de temps de la Chambre. J'aimerais que M. Blackburn nous dise s'il s'agit vraiment d'une période de 10 heures qui ne peut pas être interrompue. Je ne suis pas un spécialiste des règles de la Chambre, mais les gens qui ont plus d'expérience que moi pourraient peut-être me rassurer. Ces dix heures proposées pourraient entraîner un débat s'étendant sur deux semaines si on utilisait tous les rouages de la Chambre.

The Chairman: Mr. Blackburn, I suggest you wind up your side, and we will call the question at the end of it.

Mr. Blackburn (Brant): As I interpret this—and as we interpreted it this morning in our discussion—it is not ten continuous hours unless the House so orders. "Without interruption" means once you start debating the motion, you cannot debate anything else that day. With ten hours you would have to begin with the same motion on day two. You could not do anything else. You would not go in every third day for one hour or something like that.

[*Traduction*]

pourrait profiter de ce délai réglementaire pour prendre la parole, et on n'en finirait plus de discuter.

Ce n'est pas que je craigne que la Chambre retarde indûment l'abrogation des déclarations de situation de crise; mais je ne voudrais pas non plus qu'elle perde son temps et remette la discussion d'autres questions à cause d'un débat réglementaire de longue haleine. On ne semble pas tenir compte de l'utilité douteuse des interventions qui seraient faites pendant les deux derniers jours de ce genre de débat.

Je m'oppose à cette durée maximale de dix heures: je vous garantis qu'avec une telle disposition, les discussions—utiles ou non—s'éterniseraient pendant les dix heures au complet. Je préférerais que l'amendement ne comporte aucun délai réglementaire, et que la Chambre prenne le temps nécessaire—sans plus—pour conclure le débat sur ces questions.

Mr. Ferland: I am trying to see how this would work. Although I do not have as much experience in the House of Commons as the rest of you do, I have been able to observe some things over the past three years. For example, five days, chosen at the discretion of the government, are specifically allocated for budget debate. I would like to understand Mr. Blackburn's position. Is he proposing 10 hours of continuous discussion that could neither be stopped by petition nor extended by any number of House of Commons regulations and procedures that the honourable member knows better than I do?

I certainly understand Mr. Crofton's objection. Given the variety of permissive regulations governing parliamentary debate, this 10 hour period could drag out into two weeks of the House's time. I would like Mr. Blackburn to tell us if he is really proposing an uninterrupted 10 hour period. I am not a specialist in House regulations, but those who have more experience than I do might be able to reassure me. If all the tricks of the trade in the House of Commons were brought into play, these proposed 10 hours of debate could last for two weeks.

Le président: Monsieur Blackburn, veuillez terminer votre argument; nous mettrons ensuite l'amendement aux voix.

M. Blackburn (Brant): D'après moi et selon nos discussions de ce matin, il ne s'agirait pas de dix heures de débat continues, à moins d'une ordonnance de la Chambre à cet effet. Par le mot «ininterrompu», on entendrait limiter le débat, une fois entamé, à cette motion pendant le reste de la journée et, s'il s'agissait d'une durée réglementaire de dix heures, poursuivre le débat le lendemain. Il serait impossible de faire autrement, comme par exemple de discuter de la motion pendant une heure une fois tous les trois jours.

[*Text*]

We suggest 10 hours because it ties in with the 20 members we agreed would be needed to launch or start the debate. All of those 20 members may want to speak, which they could not do if we limit it to just 5 hours. Still, certainly we would have a cut-off here. We would have a time allocation, but of course this is in revoking. That is why—to answer Mr. Crofton—we did not think you would accept the total removal of time allocation for revocation.

• 1545

Mr. Bradley: Time allocation, no, no, no.

Mr. Blackburn (Brant): Maybe I should have removed it altogether.

Amendment agreed to.

The Chairman: The next amendment is to clause 57. Here is where we do not get into difficulty. But I would like to bring to the attention of the members that there is a government amendment which strikes out lines 34 to 45 on page 26 and lines 1 to 16 on page 27. If the government amendment is adopted, then three subsequent amendments by Mr. Blackburn, which strike out lines 41 to 45 on page 26, lines 1 to 9 on page 27, and lines 15 and 16 on page 27, become redundant, because procedurally it would be impossible to move amendments to lines which would not at that time exist if we considered the government amendment first.

Have there been any discussions between the parties for an easy solution to this? It seems to me it might be easier to start with the government motions, and if they are adopted then Mr. Blackburn's deletion motions would become irrelevant. Any opinions on this?

Mr. Blackburn (Brant): It does not matter to me who goes go first. I am prepared, Mr. Chairman, to withdraw my amendments to subclauses 57.(4) and 57(5). But subclause 57.(6) does give me some concern, which I would like to express, provided of course that we agree to the government amendment on revocation of declaration. But I do want to speak to it at that point.

The Chairman: Let us then consider the government amendments first. You can speak to the government amendment and get in your licks about your particular concern.

Mr. Blackburn (Brant): Okay.

Mr. Bradley: Mr. Chairman, I would like to move that clause 57 be amended by striking out lines 34 to 45 on page 26 and lines 1 to 16 on page 27 and substituting the following:

(3) If a motion debated in accordance with subsection (2) is adopted by the House, the declaration, to the extent that it has not previously expired or been revoked, is revoked in accordance with the motion,

[*Translation*]

Si nous avons proposé une limite de dix heures, c'est pour faire correspondre cette durée maximale au nombre convenu de députés qu'il faudrait pour ouvrir le débat. Cinq heures ne suffiraient pas si chacun de ces 20 députés désiraient prendre la parole. Cependant, il faudrait limiter le débat—le débat sur l'abrogation, j'entends. En réponse à M. Crofton, nous avons cru utile—comme vous, je pense—de retenir une limite au débat sur l'abrogation.

M. Bradley: Tout à fait.

M. Blackburn (Brant): Mais j'aurais peut-être dû supprimer toute mention quelle qu'elle fût.

L'amendement est adopté.

Le président: L'amendement suivant porte sur l'article 57. Je ne pense pas qu'il soulève des difficultés. Je voudrais attirer l'attention des membres du comité sur le fait qu'il y a aussi un amendement du gouvernement qui vise à remplacer les lignes 26 à 34, page 26, et les lignes 1 à 12, page 27. Autrement dit, si l'amendement du gouvernement est adopté, les trois amendements subséquents de M. Blackburn qui visent, quant à eux, à modifier les lignes 31 à 34, page 26, les lignes 1 à 7, page 27 et la ligne 12, page 27, deviennent alors redondants; en effet, il deviendrait impossible du point de vue de la procédure de proposer des amendements à des lignes qui n'existeraient plus si l'amendement du gouvernement était adopté en premier lieu.

Les partis se sont-ils entendus à l'amiable? Il me semblerait plus facile de commencer par la motion du gouvernement, puisque si elle est adoptée, les amendements de M. Blackburn ne s'appliquent plus. Qu'en pensez-vous?

M. Blackburn (Brant): Cela m'est égal qui passe en premier. Monsieur le président, je suis tout disposé à retirer mes amendements au paragraphe 57.(4) et 57(5). Mais c'est le paragraphe 57.(6) qui m'inquiète, et pour lequel j'aimerais expliquer ma position, dans la mesure où nous adoptons bien sûr l'amendement du gouvernement sur l'abrogation de la déclaration. J'aimerais pouvoir m'expliquer.

Le président: Dans ce cas-là, commençons par les amendements du gouvernement. Vous pourrez vous prononcer aussi là-dessus.

M. Blackburn (Brant): Très bien.

M. Bradley: Monsieur le président, je propose que l'article 57 du projet de loi C-77 soit modifié par substitution, aux lignes 26 à 34 page 26, et aux lignes 1 à 12 page 27 de ce qui suit:

(3) En cas d'adoption d'une motion conformément au paragraphe (2) par une chambre, la déclaration est, sous réserve de son expiration ou de son abrogation antérieure, abrogée conformément à la motion dès la

[*Texte*]

effective on the day specified in the motion, which day may not be earlier than the day of the vote adopting the motion.

The purpose of the amendment is to permit one House alone to revoke the declaration of emergency at any time. It becomes consistent with S-56, which allows either House to revoke a declaration by negating the initial motion to confirm it.

Mr. Blackburn (Brant): I am now addressing that part of the government's amendment that relates to what you might call my subamendment to subclause 57.(6), and that is specified in the motion by the words "which day may not be earlier than the day of the vote adopting the motion".

I will give you an example. Supposing the proclamation by the government of an emergency, under any one of these four clauses, is made on a Friday, and it becomes manifestly clear to the government, say on Saturday noon, that the proclamation should not have been made because of misinformation or wrong information and so on, but the revocation cannot be done until the Monday. In the meantime, from Saturday noon until Monday morning, arrests are still being made under that declaration of an emergency. We revoke it on the Monday, but those arrests are still in place, and those persons arrested still have a record and indeed could still come to trial. It has been pointed out by others that this kind of thing can happen. It is unfortunate that you are arrested under a section of the Criminal Code. If that section is revoked or changed or amended, you still go to trial because at the time that you committed the offence it was an offence.

• 1550

We are trying to steer clear of making that mistake again in this legislation. So if you were one of the unfortunates who were arrested on that Saturday afternoon, then Parliament, in the motion to revoke, could say that, as of 12 noon or midday Saturday, a certain date being given, the proclamation of an emergency terminated. If we are debating it on Monday, then those who were arrested on Saturday afternoon, Sunday and so on, would have that arrest scratched from their record. They would not have a record of having been arrested and they could not in any way be brought to trial or prosecuted. It is an administrative issue as well as a moral issue.

Now, the government's amendment of course would allow you to post-date but not predate the actual date of revocation.

I am not trying to suggest that we can retroactively declare an emergency or the end of an emergency. What I

[*Traduction*]

date prévue par la motion; cette date ne peut toutefois pas être antérieure à celle de l'adoption de la motion.

L'objectif de l'amendement est de permettre à une seule des deux chambres d'abroger la déclaration de situation de crise. L'objectif est conforme à celui du projet de loi S-56 qui permet à l'une ou l'autre des chambres d'abroger une déclaration en nullifiant la motion initiale visant à l'émettre.

M. Blackburn (Brant): Je m'attarde maintenant à la partie de l'amendement du gouvernement qui correspondrait à mon sous-amendement à moi au paragraphe 57.(6) et qui, dans les termes du gouvernement, correspond à la fin de la motion, et je cite: «cette date ne peut toutefois pas être antérieure à celle de l'adoption de la motion».

Supposons qu'un vendredi, le gouvernement proclame une situation d'urgence en invoquant l'une ou l'autre des quatre parties, et qu'il devienne manifestement clair, dès samedi midi, qu'il n'y aurait pas dû avoir proclamation parce que les renseignements sur lesquels il s'est fondé étaient faux ou erronés, mais que néanmoins l'abrogation dût attendre le lundi. Entre temps, de samedi midi à lundi matin, on continue à arrêter des citoyens en invoquant la déclaration de situation de crise. Même si la déclaration est abrogée le lundi, les arrestations ont néanmoins déjà eu lieu et les citoyens arrêtés se retrouvent maintenant avec un casier judiciaire et peuvent être traduits devant les tribunaux. Cela peut fort bien arriver, comme on vous l'a fait déjà remarquer. C'est malheureux, mais on pourrait vous arrêter en invoquant l'un ou l'autre des articles du code criminel. Si notre article du projet de loi est abrogé ou modifié, on peut néanmoins vous traîner devant les tribunaux parce qu'au moment où vous avez commis votre infraction, il s'agissait bel et bien d'une infraction.

Mais, nous ne voudrions pas faire la même erreur deux fois. Donc, si vous étiez un des citoyens malheureux arrêté le samedi après-midi, le Parlement, dans sa motion d'abrogation, pourrait décréter qu'à partir de midi dudit samedi—et on donnerait la date—il met fin à la proclamation d'une situation de crise. Par conséquent, si nous devions débattre cette motion le lundi suivant, ceux qui auraient été arrêtés le samedi après-midi et le dimanche, par exemple, verraient toute mention de cette arrestation retirée de leur casier judiciaire. Autrement dit, il n'y aurait plus aucun dossier de leur arrestation et ils ne pourraient pas non plus être traînés devant les tribunaux. Cela me semble important du point de vue administratif tout autant que moral.

L'amendement du gouvernement permettrait évidemment de postdater mais non d'antidater la date réelle d'abrogation.

Ce n'est pas qu'il devrait être possible de déclarer rétroactivement un état d'urgence ou la fin d'un tel état.

[*Text*]

am trying to do is protect those who may get caught in that crack of time, that timeframe. The emergency actually was over. It was clear to the government that it was terminated, but they could not get it officially revoked until a day and a half or two days later.

The Chairman: Mr. Snarr, it might be helpful if you would give us your opinion.

Mr. Bill Snarr (Executive Director, Emergency Preparedness Canada): Thank you very much. First of all I would like to comment on the particular scenario that Mr. Blackburn has raised.

If it were a situation in which the government recognized that the emergency was over, then it could use other avenues to terminate it. It could terminate it by order immediately. There would be no delay. At noon Saturday, the declaration could be revoked. It would not have to wait to have the matter dealt with in Parliament. The only time Parliament would be needed would be if the revocation were initiated by Parliament.

I think the suggestion that is being made by Mr. Blackburn is in fact asking for retroactive revocation of a declaration. From an administrative point of view, this could lead to utter and complete chaos because of all the things the government might have done in the interim between the time that it thought it had legal authority to do things and the time it was retroactively removed. Many, many things might have been done which would be absolutely impossible to undo. There would be an awful lot of technical and legalistic difficulties in attempting to set things right.

Mr. Blackburn mentioned that in the ordinary course of events we do have situations where laws are amended, are repealed and so on. In fact, people are treated according to the earlier version of the law. But there is provision in the Canadian legal system to provide redress to these individuals. A practice that is common and frequently used is the provisions for pardon. I do not think it is reasonable to suggest that any government would want to perpetuate an obvious injustice because of the prior existence of an offence that was subsequently determined to be inappropriate.

Mr. Bradley: I understand what you are saying, Mr. Snarr. I also sympathize with my honourable colleague from Brant. I wonder if I could get a clarification from you. It says that it is effective on the day specified in the motion, which day may not be earlier than the day of the vote adopting the motion. With our new legislation in the House, if the debate ended on Friday, the motion is debated and finishes Friday at 4 p.m. It is deemed for all intents and purposes of the House that the motion is votable at that time. If the Chair calls the motion, the vote is deferred until Monday at 6 p.m., which of course allows Members of Parliament to be home in their constituencies on Friday afternoons and at functions Friday nights.

[*Translation*]

J'essaie uniquement de protéger ceux qui pourraient être victimes de ce délai, alors que l'état d'urgence est bel et bien terminé. En effet, si le gouvernement était convaincu que la crise est terminée, il ne pourrait pas faire officiellement abroger la déclaration de crise avant un jour ou même deux.

Le président: Monsieur Snarr, qu'en pensez-vous?

M. Bill Snarr (directeur administratif, Protection civile Canada): Merci beaucoup. Tout d'abord, j'aimerais reprendre le scénario qu'a proposé M. Blackburn.

Si le gouvernement venait à reconnaître que la situation de crise est terminée, il pourrait avoir recours à d'autres moyens pour abroger sa proclamation. Il pourrait émettre immédiatement un décret, ce qui aurait pour effet de ne rien retarder. Dès samedi midi, la déclaration serait ainsi abrogée. Le gouvernement n'aurait pas à attendre que le Parlement siège. Le gouvernement n'aurait besoin du Parlement que si l'abrogation était demandée par le Parlement.

Je pense que M. Blackburn, dans son amendement, demande la possibilité d'abroger rétroactivement la déclaration. Du point de vue administratif, ce serait catastrophique, à cause de toutes les mesures que le gouvernement aurait pu prendre entre temps, c'est-à-dire entre le moment où il a eu les pouvoirs légaux de prendre des mesures extraordinaires et le moment où la déclaration aurait été abrogée rétroactivement. Il pourrait être absolument impossible de revenir en arrière dans bien des cas, car cela pourrait poser des tas de difficultés techniques et juridiques.

M. Blackburn a dit qu'il était courant de voir des lois amendées ou révoquées. En fait, ce sont ici les versions antérieures de la loi que s'appliquent aux citoyens. Mais le droit canadien prévoit justement la possibilité d'indemniser ceux qui s'estiment lésés. En effet, on a souvent recours au pardon et à ses dispositions. Je ne pense pas qu'aucun gouvernement voudrait perpétuer une injustice flagrante qui serait due au fait que ce qui était antérieurement considéré comme une infraction, ne l'est plus.

M. Bradley: D'accord, monsieur Snarr. Mais je comprends aussi la position de notre collègue de Brant. Pourriez-vous m'expliquer quelque chose. On dit que la déclaration est abrogée dès la date prévue par la motion et que cette date ne peut être antérieure à celle de l'adoption de la motion. En vertu des nouveaux règlements de la Chambre, le débat sur la motion doit prendre fin le vendredi à 16 heures, après quoi la motion peut faire l'objet d'un vote. Si le Président de la Chambre met la motion aux voix, le vote est reporté jusqu'au lundi à 18 heures, pour permettre aux députés de se rendre à leur circonscription vendredi après-midi et assister à des réceptions dans la soirée.

[*Texte*]

• 1555

What strikes me now that has been raised by Mr. Blackburn is that we could in reality finish the debate at 4 p.m. on Friday, the Speaker could stand to call the vote, and yet the vote not to be taken until 6 p.m. on Monday, which time in reality according to our amendment may not be earlier than the day of the vote adopting the motion. We would have a vacuum from Friday at 4 p.m. until Monday at 6 p.m.

Mr. Snarr: Mr. Chairman, I would find it extremely strange at a time when we are talking about an emergency that the Speaker would decide that it is time on a Friday afternoon for us to go home and have a cup of tea, and that this important matter not be dealt with until the following Monday.

Mr. Bradley: That is why I am questioning whether the Speaker has the power to call a vote. It is in the Standing Orders now that votes will not be held on Fridays.

Mr. Blackburn (Brant): You have to have unanimous consent.

Mr. Bradley: There might be a Blackburn in the crowd. No intent. You could be in a position that one person in the House could then denying unanimous consent. Very, very seldom are you going to get unanimous consent on an emotional issue, and in reality that vote could be stayed until Monday, and we would have a vacuum from Friday at 4 p.m. when the vote was called, until Monday at 6 p.m. when the vote is taken, according to the Standing Orders of the House that votes will not be taken on Fridays.

Mr. Snarr: Excuse me, Mr. Chairman. I am not expert on the rules of the House, obviously, but section 2 says:

> it will be voted. . . and the Speaker shall forthwith, without further debate or amendment, put every question necessary for the disposition.

Now "forthwith" seems to me to mean that the. . .

Mr. Bradley: Yes, but forthwith he puts the question, but when he stands he calls the question, and then he says when will the vote be put, and it is at the next sitting of the House, which is the Monday at 6 p.m., which are the Standing Orders of the House.

Could we change this to "it may not be earlier than the day of which the question is put adopting the motion"?

The Chairman: I am not too sure about whether we should be trying to amend the rules of the House of Commons.

Mr. Bradley: Yes.

The Chairman: The other thing is it rather puzzles me, and maybe Mr. Blackburn will give me his thoughts on it—I am sure he will—that a government that wishes to end this state of emergency or declare it ended, would be

[*Traduction*]

Donc, le débat pourrait prendre fin le vendredi à 16 heures, le Président de la Chambre reporterait le vote, mais celui-ci n'aurait pas lieu avant le lundi suivant à 18 heures, ce qui, d'après notre amendement, ne précèderait pas le jour où la motion aurait été adoptée. Il y aurait donc un temps mort entre le vendredi à 16 heures et le lundi suivant à 18 heures.

M. Snarr: Je ne pense pas qu'en cas de crise nationale, le Président de la Chambre autoriserait les députés à quitter la Chambre vendredi après-midi pour s'acquitter de fonctions sociales et qu'il reporterait une question aussi importante jusqu'au lundi suivant.

M. Bradley: C'est pourquoi je me demande si le Président peut mettre une pareille motion aux voix, puis que d'après les règlements, un vote ne peut pas avoir lieu un vendredi.

M. Blackburn (Brant): À moins qu'il y ait consentement unanime.

M. Bradley: Il risque toujours d'y avoir un Blackburn quelque part. Il suffirait donc qu'une seule personne voté contre pour qu'il n'y ait pas consentement unanime. Il est extrêmement difficile d'obtenir un consentement unanime sur une question passionnelle, et un vote pourrait donc fort bien être reporté jusqu'au lundi suivant, si bien qu'il y aurait un temps mort entre le vendredi à 16 heures et le lundi suivant à 18 heures, puisque, selon le Règlement de la Chambre, un vote ne doit pas en principe avoir lieu les vendredis.

M. Snarr: Je ne suis pas un spécialiste des règlements de la Chambre, bien entendu, mais selon l'alinéa 2 et je cite:

> le Président de la Chambre met immédiatement aux voix toute question nécessaire pour décider de la motion.

Si l'on dit «immédiatement», cela me semble signifier. . .

M. Bradley: Oui, il peut bien mettre immédiatement la question aux voix ce qui n'empêche pas le vote de n'avoir lieu que le jour de séance suivant, c'est-à-dire le lundi à 18 heures selon les règlements de la Chambre.

Est-ce qu'on ne pourrait pas plûtot dire: «ne peut toutefois pas être antérieur à celle où la motion a été mise aux voix»?

Le président: Je ne pense qu'il nous incombe de modifier les règlements de la Chambre.

M. Bradley: Oui.

Le président: Par ailleurs, je ne vois pas pourquoi si le gouvernement déciderait de mettre fin un vendredi à l'état de crise national lorsque pareille motion ne peut pas être adoptée.

[*Text*]

most unlikely to bring it in on a Friday when they could not pass it.

Mr. Snarr: It does not need to in any case.

The Chairman: I think there are tactics they can use to get the leaders of the parties to agree that it will pass, in which case it would pass. However, I promised Mr. Blackburn the floor next. You will be next after him.

Mr. Blackburn (Brant): Mr. Snarr mentioned pardon, and it rang a bell. What I am precisely arguing today is that I feel that rather than the government, the executive branch should have the power to pardon, that is effectively what we are talking about here as to setting the exact time when the emergency is revoked.

Parliament would be given the right to pardon by moving the date back to when the actual termination of the emergency occurred, so there would not be any need for redress. I mean, that would be the end of it on that Saturday noon example that I am giving. By simply moving in the motion the effective time at which the emergency ceased to be an emergency, if anybody was arrested after that he could not be prosecuted and would have no record.

It would be Parliament that did it. As Members of Parliament know, colleagues sitting around this table, if you have any experience attempting to get somebody what I call a minor pardon, my God, it takes years to get a pardon. You know there is a set procedure, and you go to the provincial Attorney General, and it is a long drawn-out process.

• 1600

Mr. Bradley: In that case, Derek, where could we deem that the emergency ceased, at what time on a Saturday? Who would decide on the time? I would perceive that whoever is moving the motion would move it on the Monday, saying that in his or her estimation the emergency ceased on Friday at 12.15 p.m. or on Saturday at 1.19 p.m. We would be in a real schmozzle, I think, trying to decide on when and in whose eye and who decides when the emergency ceased to exist.

If something is cut and dried, I can see putting in here that, on the day of the vote adopting the motion, except in cases according to Standing Order such-and-such, if the vote is required to be held on the Monday, the House would have the power to move the date of revocation to the preceding Friday. I can see that if we are stuck in a procedural argument with the Standing Orders of the House. But to try to stand up on a Monday and say that in your estimation the emergency has ceased to exist, and that it stopped on Saturday night at 10.15 p.m. and 30 seconds, would lead us into 30 days of debate on whether it is 10.15 p.m. and 30 seconds or 10.15 p.m. and 10 seconds, almost.

M. Ferland: Il y a un autre point. Pour qu'une loi soit abrogée ou modifiée, il faut l'accord et de la Chambre des communes et du Sénat. Je reprends l'exemple de M.

[*Translation*]

M. Snarr: De toute façon, le gouvernement n'est pas obligé de procéder de la sorte.

Le président: Le gouvernement peut intervenir auprès des leaders des partis pour faire adopter la motion. C'est maintenant au tour de M. Blackburn et ensuite à vous.

M. Blackburn (Brant): Tantôt, M. Snarr a évoqué la possibilité d'un pardon. C'est l'exécutif et non pas le gouvernement qui devrait être habilité à accorder un pardon, et c'est pour cela que l'on cherche à préciser le moment exact de l'abrogation.

Le Parlement serait donc habilité à accorder un pardon en reculant la date à partir de laquelle la crise nationale serait considérée comme ayant pris fin, si bien qu'il n'aurait plus besoin de dédommager qui que ce soit. Ainsi, dans l'exemple que j'ai évoqué, tout serait terminé le samedi à midi. En adoptant la motion portant fin de l'état de crise nationale, les personnes qui auraient été arrêtées plus tard ne pourraient plus être poursuivies et n'auraient donc pas de casier judiciaire.

Tout serait entre les mains du Parlement. Nous savons tous en effet qu'il faut parfois des années pour obtenir un pardon pour un délit mineur. Il faut suivre une procédure fort complexe en passant notamment par le procureur général d'une province, et cela risque de durer fort longtemps.

M. Bradley: Dans ce cas, qui est-ce qui déciderait de l'heure à laquelle l'état de crise prendrait fin un samedi? Quelqu'un pourrait donc proposer lundi une motion selon laquelle l'état de crise aurait pris fin le vendredi précédent à 12h15 ou le samedi à 13h19. Il faudrait savoir qui au juste aurait à décider de la date et de l'heure exacte de la fin de l'état de crise nationale.

Il serait donc préférable de parler tout simplement de la date où la motion doit être adoptée, sauf si, selon le Règlement de la Chambre, le vote doit avoir lieu un lundi, auquel cas la Chambre serait habilitée à voter la révocation de l'état de crise le vendredi précédent. Les règlements de la Chambre doivent effectivement être respectés, mais je ne vois pas comment on pourrait s'en sortir si on proposait lundi une motion en vertu de laquelle l'état d'urgence aurait pris fin un samedi à 22h15 et 30 secondes, car ce genre de précision pourrait donner lieu à des discussions sans fin quant à l'heure exacte de la fin de l'état de crise.

Mr. Ferland: There was another point. For an act to be abrogated or amended, the House of Commons and the Senate have to agree. With Mr. Blackburn's example, the

[*Texte*]

Blackburn. La Chambre des communes pourrait décréter que l'état d'urgence est levé, mais le Sénat pourrait, comme il le fait présentement, paralyser le projet de loi pendant un certain temps sous prétexte qu'à ses yeux, l'état d'urgence n'est pas terminé. Le fait de mettre une date ou une heure à l'arrêt de la mesure d'urgence ne peut pas entrer en ligne de compte, à moins que je fasse erreur ou que je comprenne mal le fonctionnement du Parlement.

Mr. Blackburn (Brant): We need just one House, though, for revocation. Under the terms of revocation in this bill, only one House is required for revocation of an emergency.

What we are providing for here is really a legislature's challenge to the government. Now, it could be voted down in the House. We are not saying that the legislative branch is taking over power from the executive branch. All we are saying is that we are providing for the legislative branch, the House of Commons sitting as a legislative branch, to challenge the government's proclamation of an emergency. It is giving Parliament—the representatives of the people, the legislative branch—the right to put in the motion that in their opinion the emergency had terminated as of a certain date or a certain day according to the evidence and the facts brought forward. I do not see anything unhealthy in that.

But keep in mind, sir, that we are not saying the motion would automatically pass. You do have a government side, and you do have an opposition. It could be voted down. It is simply a legislative challenge.

Mr. Crofton: I have two observations, Mr. Chairman. First, the debate we are having here, the whole conversation about Bill C-76 and Bill C-77, is to write into law safeguards to protect the interests and the privacy and the personal rights of individual Canadians. I think it would be an extremely remarkable circumstance—I cannot even imagine what it might be—if there has been a declared emergency and the government has decided that the emergency is over and wants to terminate it, in which the opposition parties would want to prolong the argument about being allowed to stop it.

I would think that any Solicitor General or Attorney General, whoever is responsible for being the government spokesman at any point in time, would have a hard time explaining to Parliament and the Canadian people why he continued the emergency any longer than it was required. If he declared at noon on a Saturday that in his judgment and that of his Cabinet colleagues the emergency was ended and he declared it ended and had issued such instruction to the police and the armed forces and whoever might be involved in it, then Parliament in its wisdom and when it has the opportunity can debate the nitty-gritty. That is one issue.

[*Traduction*]

House could decide that the emergency is over but the Senate could still organize a filibuster as it is doing at the present time, supposedly because in its opinion, the emergency is not over. So setting a date or an hour for lifting the emergency would not work in our parliamentary system.

M. Blackburn (Brant): Pour invoquer l'état de crise, il suffit qu'une seule des deux chambres se prononce, selon les dispositions du projet de loi.

En fait, cette mesure permettrait au législatif, c'est-à-dire à la Chambre, de contester une décision prise par l'exécutif, ce qui ne signifie pas pour autant que le législatif s'arroge les pouvoirs de l'exécutif. Et cela permettrait à la Chambre des communes de contester le gouvernement si celui-ci décidait de proclamer un état de crise nationale. Les élus du peuple, par la voix du Parlement, pourraient donc par le truchement de pareilles motions déclarer que d'après tous les renseignements recueillis, la crise nationale est terminée. Je ne vois pas ce que cela aurait de mauvais.

D'ailleurs, cette motion ne serait pas adoptée automatiquement. Il y a toujours la majorité et l'opposition et la motion pourrait donc être rejetée. Cela permettrait simplement à la Chambre des communes de contester une décision du gouvernement.

M. Crofton: J'ai deux observations à faire à ce sujet, monsieur le président. En discutant des dispositions des projets de loi C-76 et 77, nous cherchons à protéger les intérêts et les droits de tous les Canadiens. Or, je ne peux pas m'imaginer que si le gouvernement déclare que l'état de crise nationale a pris fin, l'opposition, elle, chercherait à prolonger le débat mettant fin à l'état de crise nationale.

Je ne vois pas comment le solliciteur général ou le procureur général pourrait justifier la prolongation de l'état de crise nationale au-delà de ce qui serait vraiment indispensable. S'il annonçait un samedi à midi que, de l'avis du Conseil des ministres, l'état de crise nationale a pris fin et qu'il donne aussi toutes les instructions nécessaires à la police et aux forces armées, le Parlement pourrait par la suite discuter des détails.

[*Text*]

• 1605

The other issue, which I would hope we would have another look at, and about which we had some conversation a minute ago, is the capacity of Parliament to have a vote to declare an emergency. Surely there is something basically wrong with the whole operation. If we have gone to war and there is a need to declare an emergency and there is a Quaker in the House of Commons who decides on a Friday afternoon for some conscientious reason that he is not going to give unanimous approval to have a vote and we have to wait until Monday or Tuesday to get around to declaring, which then allows the government to take certain actions, I think notwithstanding whatever the rules of the House of Commons say, we would be doing a strange mischief to any government to be discussing something, and the government cannot act.

Mr. Blackburn (Brant): I am sorry to interrupt, but—

Mr. Crofton: Well, we were talking a few moments ago about voting on whether we might have to wait until Monday to vote on the appropriate time on declaring an emergency.

Mr. Bradley: That is only an opposition motion though, because the government can revoke or initiate an emergency with an Order in Council.

The Chairman: I would like to hear from Mr. Snarr. There are two points that I would like clarified. I think clause 57 considers a motion, and generally that has come up from the Senate or the Members of Parliament and not down from the government to either House. Correct me if I am wrong in my supposition there.

The other one is the motion for the consideration of the Senate or the House of Commons and a remark that was made by Mr. Blackburn. Surely we do not have in here the capacity for the government to want to revoke emergency and the Senate to determine they will not, or if the government who was going along with their emergency, could the Senate meet, have 20 Senators sign a petition or whatever it takes and declare the emergency over?

Mr. Snarr: Mr. Chairman, I think there are a couple of points that seem to be leading to a little misunderstanding. First of all, if the government supports the notion that an emergency should be ended, it does not need any recourse to Parliament whatsoever. There are powers in the bill. The government on its own, by declaration by the Governor in Council, can terminate the emergency. There is no need to involve Parliament at all. If a motion that was initiated by Parliament were to be supported by the government or the government contemplated supporting a motion that was initiated in Parliament and if it looked like it was going to be delayed, then the government would not need to wait for the vote. It could just pass an order and terminate it forthwith and that would be the end of it.

[*Translation*]

La question est de savoir si le Parlement peut lui-même déclarer un état de crise nationale par voie de vote. Si la guerre était déclarée, ce qui entraînerait un état de crise nationale, et qu'il y ait un Quaker à la Chambre des communes qui, pour une raison d'objection de conscience, s'opposait à ce qu'un vote intervienne à la Chambre un vendredi après-midi, cela obligerait la Chambre à attendre jusqu'au lundi ou mardi suivant. Le gouvernement serait néanmoins obligé de mettre en place tout un train de mesures. Je ne vois donc pas comment nous pourrions empêcher le gouvernement d'agir en invoquant le règlement de la Chambre.

M. Blackburn (Brant): Je m'excuse de vous interrompre. . .

M. Crofton: On discutait il y a quelques instants de la possibilité d'être forcé à reporter jusqu'au lundi suivant un vote déclarant l'état de crise nationale.

M. Bradley: Il s'agit uniquement d'une motion de l'opposition, puisque le gouvernement peut révoquer ou déclarer un état de crise nationale par décret en Conseil.

Le président: Je voudrais avoir l'avis de M. Snarr sur deux questions précises. Si j'ai bien compris, l'article 57 comporte une motion proposée par le Sénat ou la Chambre et non pas par le gouvernement.

Par ailleurs, pour autant que je comprenne, le Sénat ne pourrait pas se déclarer contre la levée de l'état de crise si celle-ci était décidée par le gouvernement, pas plus d'ailleurs qu'une vingtaine de sénateurs ne pourraient signer une pétition pour déclarer la fin d'un état de crise nationale.

M. Snarr: Il me semble qu'il y a un malentendu ici. Si le gouvernement est d'avis qu'il y a lieu de lever l'état de crise nationale, il n'est nullement tenu de consulter le Parlement. Aux termes du projet de loi, le gouvernement peut, par décret du Gouverneur en Conseil, lever l'état de crise, sans que le Parlement ait à se prononcer. Si, par ailleurs, le gouvernement décidait d'appuyer une motion proposée par le Parlement, ou vice-versa, mais que l'adoption de ladite motion dut être retardée, le gouvernement ne serait pas tenu d'attendre que la motion soit adoptée, car il pourrait lever l'état de crise par décret en Conseil.

[*Texte*]

The second thing I would like to comment on is that what has been suggested here really undermines one of the very fundamental principles of the system of justice, and that is changing a law retroactively. Now, Mr. Blackburn is concerned about people who might be arrested and then have subsequently what they were arrested for no longer be an offence. I submit to you that there are many situations on the other side of the coin because there could be hundreds of thousands of public servants carrying out actions that were legal, or they thought were legal, and then Parliament would come along and retroactively pull the rug out from underneath them and say that what they did was in fact not legal. What are we going to do about them?

The Chairman: You have not answered my question about the Senate. If they wished to continue with it and the Senate wanted them to stop it, they could put through a revocation order and only the one House needs to consider it.

Mr. Snarr: That is right, only one House is necessary—

The Chairman: Does that mean the emergency would officially be over when the Senate said it was over?

Mr. Snarr: At the time the vote was passed, yes.

The Chairman: I am a bit concerned about that. With the present Senate and the present government, you might have a new emergency every day being put off to the next day.

Mr. Bradley: I think it is intended, Mr. Chairman, for the new Senate.

An hon. member: When?

• 1610

The Chairman: After we sell Air Canada.

M. Ferland: J'aimerais avoir une petite précision, monsieur Snarr. Si j'ai bien compris la fin de votre intervention, le Sénat pourrait prendre seul la décision même si le gouvernement et la Chambre des communes n'étaient pas d'accord. Est-ce bien cela?

Mr. Snarr: That is correct, not only with regard to initiation of a motion to revoke. Even before that, when the declaration is first made, the government must bring a motion in both Houses to have the declaration confirmed, and either House can revoke it. In other words, the government could decide to declare an emergency today, and this afternoon the Senate could refuse to confirm it and it would be over.

M. Ferland: Et il n'y aurait plus de mesures d'urgence?

Mr. Snarr: Correct. That is in clause 56.

[*Traduction*]

Deuxièmement, cette proposition va à l'encontre d'un des principes fondamentaux de la justice à savoir qu'on ne change pas une loi rétroactivement. M. Blackburn, pour sa part, craint que des gens qui auraient été arrêtés au cours d'une crise nationale pourraient être poursuivis, alors que leurs activités ne constitueraient plus un délit après la levée de l'état de crise. Mais on pourrait envisager l'hypothèse contraire, à savoir celle où des centaines de milliers de fonctionnaires prendraient des mesures, parfaitement légales à leur avis, mais qui seraient rétroactivement déclarées illégales par le Parlement.

Le président: Vous n'avez toujours pas répondu à ma question concernant le Sénat. Si le gouvernement et le Sénat ne sont pas d'accord sur la levée de l'état de crise, il suffit au gouvernement d'agir par décret en Conseil et l'accord d'une seule des deux chambres est nécessaire.

M. Snarr: C'est exact.

Le président: Cela signifie-t-il que la crise prendrait officiellement fin dès lors que le Sénat aurait déclaré qu'elle aurait pris fin?

M. Snarr: La crise prendrait fin au moment où la motion serait adoptée.

Le président: La situation étant ce qu'elle est actuellement entre le gouvernement et le Sénat, leur décision pourrait être reportée indéfiniment.

M. Bradley: C'est sans doute le nouveau Sénat qu'on avait à l'esprit.

Une voix: Quand ça?

Le président: Après que nous aurons vendu Air Canada.

Mr. Ferland: On a point of clarification, Mr. Snarr. Did I understand you to say that the Senate alone could decide, even though the government and the House of Commons did not agree?

M. Snarr: C'est exact, et pas seulement en ce qui concerne le dépôt même de la motion d'abrogation. D'ailleurs, même au moment de l'instauration de l'état de crise, le gouvernement doit déposer une motion en ce sens devant les deux chambres pour faire confirmer la déclaration, et les deux chambres sont habilitées à se prononcer contre. Donc, le gouvernement pourrait, par exemple, déclarer l'état de crise national aujourd'hui, mais le Sénat pourrait refuser de confirmer cette décision et la crise n'aurait pas lieu.

Mr. Ferland: So there would not be any emergency measures?

M. Snarr: En effet; c'est ce qui est prévu à l'article 56.

[*Text*]

Mr. Blackburn (Brant): I have just one point. I am quite confident that if we are talking about war, for example, it would be so manifestly clear to both Houses that one House would not declare that there was not a war. I guess there is some common sense here that we have to accept. As it is written and as the government has amended the bill, if I understand, it just takes one House to revoke. I think they were anticipating, all joking aside, that we would have an elected Senate in the not-too-distant future.

Mr. Bradley: Well, at least a House of Provinces.

Mr. Blackburn (Brant): Or House of the Provinces, yes.

Mr. Snarr: Just to reassure Mr. Ferland and perhaps others, I perhaps could remind you that if the Senate were to do something that was grossly out of accord with the thinking of the House of Commons, this bill is just ordinary legislation and the House of Commons can amend it, change it, pass a new act—

An hon. member: With Senate approval.

Mr. Snarr: —at any time. Of course, at that time it would require Senate approval.

Mr. Blackburn (Brant): Under the present Standing Orders, they may be changed, if you have an elected Upper House.

The Chairman: Gentlemen, I think we have debated this amendment about as long as we can and we have all learned something or other from it. I am prepared to ask the question.

Amendmend agreed to.

The Chairman: As the three amendments submitted by Mr. Blackburn are concerned with lines that are no longer in the bill, I think we will give you unanimous consent to withdraw them.

Mr. Blackburn (Brant): That wipes me out.

Clause 57 as amended agreed to.

On clause 58—*Tabling in Parliament*

The Chairman: On clause 58, the government amendment is a rather lengthy one. Let us do this by subclauses. We will take the first part of your amendment, Dr. Bradley, and then we will hear from Mr. Blackburn about the amendment to subclause (4) when we get there.

• 1615

Mr. Bradley: Mr. Chairman, I move that clause 58 of Bill C-77 be amended by striking out lines 17 to 42 on page 27 and substituting the following:

58. (1) A motion for confirmation of a proclamation continuing a declaration of emergency and of any orders and regulations named in the motion pursuant to subsection (3), signed by a Minister of the Crown, together with an explanation of the reasons for issuing the proclamation, a report on any consultation with the lieutenant governors in council of the provinces

[*Translation*]

M. Blackburn (Brant): J'ajouterais simplement qu'en cas de guerre, la situation irait de soi; je ne vois pas comment une des deux chambres pourrait déclarer qu'il n'y a pas de guerre. Il faut compter sur le sens commun des gens. Une seule des deux chambres peut, d'après la loi, lever l'état de crise. On doit avoir prévu que, tôt ou tard, nous aurons un sénat élu.

M. Bradley: Dites plutôt une chambre des provinces.

M. Blackburn (Brant): D'accord.

M. Snarr: Pour rassurer M. Ferland et peut-être d'autres encore, je tiens à préciser que si le Sénat devait prendre des décisions diamétralement opposées à celles de la Chambre des communes, la Chambre des communes serait libre de modifier la loi ou d'en adopter une nouvelle.

Une voix: Loi qui devrait être approuvée par le Sénat.

M. Snarr: Effectivement, une nouvelle loi devrait être approuvée par le Sénat.

M. Blackburn (Brant): D'après l'actuel Règlement de la Chambre; mais il pourrait être modifié si les membres de la Chambre haute étaient élus.

Le président: Il me semble que nous avons épuisé toutes les possibilités relatives à cet amendement. Je vais maintenant le mettre aux voix.

L'amendement est adopté.

Le président: Puisque les trois amendements de M. Blackburn portent sur des dispositions qui ont été retirées, vous avez notre accord unanime pour les retirer.

M. Blackburn (Brant): Je n'en reviens pas.

L'article 57, tel que modifié, est adopté.

Article 58—*Dépôt devant le Parlement*

Le président: Il y a un long amendement du gouvernement à l'article 58. Nous allons donc procéder alinéa par alinéa. Nous allons commencer par l'amendement de M. Bradley pour passer ensuite à l'amendement de M. Blackburn, à l'alinéa (4).

M. Bradley: Monsieur le président, je propose que l'article 58 du projet de loi C-77 soit modifié par substitution, aux lignes 13 à 37, page 27, de ce qui suit:

58. (1) Il est déposé devant chaque chambre du Parlement, dans les sept jours de séance suivant la prise d'une proclamation de prorogation d'une déclaration de situation de crise, une motion de ratification de la proclamation et des décrets et règlements mentionnés dans la motion en conformité avec le paragraphe (3), signé par un ministre et accompagné par un exposé des

[*Texte*]

with respect to the proclamation and a report on the review of orders and regulations conducted before the issuing of the proclamation shall be laid before each House of Parliament within seven sitting days after the proclamation is issued.

(2) A motion for confirmation of a proclamation amending a declaration of emergency, signed by a Minister of the Crown, together with an explanation of the reasons for issuing the proclamation and a report on any consultation with the lieutenant governors in council of the provinces with respect to the proclamation shall be laid before each House of Parliament within seven sitting days after the proclamation is issued.

(3) A motion for confirmation of a proclamation continuing a declaration of emergency shall name the orders and regulations in force on the issuing of the proclamation that the Governor in Council believed, on reasonable grounds, continued at that time to be necessary or, in the case of a proclamation issued pursuant to subsection 41(1), advisable, for dealing with the emergency.

(4) Where a motion is laid before a House of Parliament as provided in subsection (1) or (2),

The Chairman: I am wondering if the amendment applies to subclause 58.(4).

Mr. Bradley: I thought you said up to 58.(4) and including it.

The Chairman: If you break it into three, we break here.

Mr. Bradley: We will break after subclause 58.(3).

The Chairman: After 58.(4)—

Mr. Bradley: As I had mentioned originally, we consider the first four. The purpose is to require the government to table the orders and the regulations that are still in force with a motion to continue the declaration of an emergency. It permits Parliament to revoke any orders or regulations it did not like prior to approving the continuation of the declaration.

Mr. Blackburn (Brant): Mr. Bradley, where it says "shall name the orders and regulations", does it mean simply designating them by number or title or does it actually mean explaining them?

Mr. Bradley: Are you talking about subclause 58.(3)?

Mr. Blackburn (Brant): Yes, the difference between citing and describing in other words. We often get a list of orders that just give the number of the order, but it does not give us any information about what the order was.

Mr. Bradley: Yes, I would deem so.

[*Traduction*]

motifs de la prise de la proclamation, d'un compte rendu des consultations avec les lieutenants-gouverneurs des provinces au sujet de la proclamation, ainsi que le rapport de l'examen des décrets et règlements effectués avant la prise de la proclamation.

(2) Il est déposé devant chaque chambre du Parlement, dans les sept jours de séance suivant la prise d'une proclamation de modification d'une déclaration de situation de crise, une motion de ratification de la proclamation signée par un ministre et accompagnée d'un exposé des motifs de la prise de la proclamation et d'un compte rendu des consultations avec les lieutenants-gouverneurs des provinces au sujet de la proclamation.

(3) Une motion de ratification d'une proclamation de prorogation d'une déclaration de situation de crise mentionne les décrets et règlements qui sont en vigueur lors de la prise de la proclamation et dont le gouverneur en conseil croit, pour des motifs raisonnables, la prorogation nécessaire à ce moment ou, dans le cas d'une proclamation prise en vertu du paragraphe 41(1), opportune pour faire face à la situation de crise.

(4) La Chambre du Parlement saisie d'une motion en application des paragraphes (1) ou (2).

Le président: Cet amendement vise-t-il le paragraphe 58.(4)?

M. Bradley: Vous avez parlé, je crois, des paragraphes 58.(1) jusqu'à 58.(4) inclusivement.

Le président: Oui, mais si l'amendement ne visait que les trois premiers paragraphes, on s'arrêterait après le troisième.

M. Bradley: Donc il faudrait s'arrêter après le paragraphe 58.(3).

Le président: Après le 58.(4). . .

M. Bradley: Comme je le disais au début, cet amendement vise les quatre premiers paragraphes de cet article, et exigerait que le gouvernement dépose en chambre les décrets et règlements en vigueur en même temps que la motion de ratification de la proclamation d'une situation de crise, permettant ainsi au Parlement d'abroger tout décret ou règlement incompatible avant d'approuver la ratification de la proclamation.

M. Blackburn (Brant): Monsieur Bradley, quand on lit «mentionne les décrets et règlements», entend-t-on la simple identification—du numéro ou du titre, par exemple—ou une explication de ces décrets et règlements?

M. Bradley: Cette locution se trouve-t-elle au paragraphe 58.(3)?

M. Blackburn (Brant): Oui. Je veux savoir s'il faut identifier ou décrire en plus de détails ces décrets et règlements. On nous envoie souvent des listes indiquant les numéros de certains décrets, mais sans nous renseigner sur leur teneur.

M. Bradley: Je dirais que oui.

[*Text*]

Mr. Snarr: Mr. Chairman, another clause covers that. It requires the government to report to Parliament. A review of the orders and regulations should include a statement that, in the opinion of the Governor in Council, the orders and regulations are in force on the issue and are reasonably necessary. They not only have to name them, but they also have to give some justification for—

Mr. Blackburn (Brant): Explain the orders and regulations—

Mr. Snarr: Is that being changed? That is in the old subclause 58.(2), which I think remains, does it not? Yes, it is on 58.(2) in the amendment, together with an explanation of the reasons for issuing the proclamation and a report on. . . I am sorry. What happened? It is in the next one. It is now in the new subclause 58.(3).

Mr. Blackburn (Brant): I guess you know what I am looking for. It is so that it is not just citing the numbers of the orders. as we sometimes get in *The Canada Gazette*. Does the government have to give us the title, the purpose and scope of the orders and the regulations?

Mr. Bradley: Yes, it is in the new subclause 58.(2).

Mr. Snarr: It is subclause 58.(1).

Mr. Bradley: It would be a full explanation so that we can understand what the orders and the regulations contained.

Amendment agreed to.

• 1620

The Chairman: Mr. Blackburn, you have an amendment on subclause 58(4) concerning lines 1 through 10 on page 28.

Mr. Blackburn (Brant): It is similar to an amendment I presented and that was accepted this morning. We are removing the time allocation from the bill itself. So if the government wishes to bring in a time allocation, it will use the regular procedure through standing orders.

The Chairman: You wish to strike out the ten lines that. . . That is the entire subclause 58(4) at the top left of page 28.

Mr. Snarr: A period after "without interruption," is it not? It should be striking out because you are substituting what is written.

The Chairman: You are striking out the whole paragraph, are you not?

Mr. Blackburn (Brant): Yes, we are just putting a period.

Mr. Snarr: The effect of it is to put a period.

Mr. Blackburn (Brant): After "interruption" in line three. It will say:

[*Translation*]

M. Snarr: Monsieur le président, un autre article, exigeant que le gouvernement fasse rapport au Parlement, traite de cette question. Selon cet article, tout énoncé de décret et règlement doit être accompagné d'une déclaration en vertu de laquelle, selon le gouverneur en conseil, les décrets et règlements sont en vigueur, s'appliquent au débat en question et sont raisonnablement nécessaires. En plus d'identifier les décrets et règlements, il faut justifier. . .

M. Blackburn (Brant): Il faut expliquer dans quelle mesure les décrets et règlements. . .

M. Snarr: Est-ce qu'on veut modifier cette disposition? Il s'agit de l'ancien paragraphe 58.(2), qui reste inchangé, non? Oui, voici: au paragraphe 58.(2), proposé dans l'amendement, on lit: «accompagné d'un exposé des motifs de la prise de la proclamation et d'un compte rendu des. . .»; excusez-moi. Où en suis-je? C'est plutôt au paragraphe suivant, au nouveau paragraphe 58.(3).

M. Blackburn (Brant): Enfin, vous voyez ce que je veux dire. Je ne veux pas qu'on se limite à l'identification des décrets, comme il nous arrive de voir dans la *Gazette du Canada*. Le gouvernement est-il obligé de fournir le titre, l'objet et la portée de ces décrets et règlements?

M. Bradley: Oui; cela est prévu dans le nouveau paragraphe 58.(2).

M. Snarr: C'est plutôt le paragraphe 58.(1).

M. Bradley: Il faudrait une explication assez détaillée pour nous permettre de comprendre la teneur de ces décrets et règlements.

L'amendement est adopté.

Le président: Monsieur Blackburn, vous avez un amendement aux lignes 1 à 7 du paragraphe 58(4), à la page 28.

M. Blackburn (Brant): Oui; il correspond à un amendement que j'ai proposé ce matin et que nous avons adopté. On veut éliminer toute mention de délai pour le projet de loi. Si le gouvernement voulait limiter un débat, il aurait recours au règlement, comme d'habitude.

Le président: Vous voulez supprimer les sept lignes. . . c'est-à-dire, le paragraphe 58(4), en haut de la page 28, au complet?

M. Snarr: Est-ce qu'il ne faudrait pas mettre un point final après le mot «ininterrompu»? Ne vaut-il pas mieux supprimer au lieu de substituer?

Le président: Vous supprimez le paragraphe au complet, n'est-ce pas?

M. Blackburn (Brant): Oui; il y a un point final.

M. Snarr: Voilà: Il y a un point final.

M. Blackburn (Brant): Il y aura un point final après le mot «ininterrompu» à la ligne 3. On y lirait donc:

[*Texte*]

A motion taken up and considered in accordance with subsection (3) shall be debated without interruption.

The Chairman: You want the rest of subclause 58(4) deleted.

Mr. Blackburn (Brant): Yes. That is similar to the other amendment this morning.

Mr. Bradley: I see no problem with that, Mr. Chairman. That is in line with what we discussed and did this morning.

M. Ferland: Mais qu'est-ce que l'on va faire de l'amendement du gouvernement au paragraphe 58(4) qui dit que le débat doit commencer «dès le jour de séance suivant celui de son dépôt»? Est-ce que le nouvel amendement du gouvernement éliminerait cet amendement au paragraphe 58(4)? Le nouvel amendement du gouvernement dit ceci:

(4) La chambre du Parlement saisie d'une motion en application des paragraphes (1) ou (2) étudie celle-ci dès le jour de séance suivant celui de son dépôt.

C'est un article très important parce qu'il impose l'obligation de commencer le débat dès le lendemain du dépôt. Je n'ai rien contre le fait qu'il y ait un débat ininterrompu, mais j'aimerais bien qu'on stipule que le débat doit commencer rapidement.

Mr. Blackburn (Brant): Have you changed the numbering here?

M. Ferland: On a déjà adopté les trois premiers amendements aux paragraphes 58(1), 58(2) et 58(3); du moins, on va les adopter tout à l'heure. Nous en étions à l'ancien paragraphe 58(4) que M. Blackburn a modifié, mais le gouvernement avait un nouveau paragraphe 58(4), lui. Le nouveau paragraphe 58(4) du gouvernement. . .

Mr. Bradley: Yes, that is why we should have stopped at the end of subclause 58(3).

M. Ferland: C'est cela.

The Chairman: Does anyone here understand this?

Mr. Snarr: Mr. Chairman, I think the problem arises from the new subclause 58(4) in the government motion; it was only necessary to change the reference in the old subclause 58(4), which was to subclause 58(3) and now has to be to subclauses 58(1) or 58(2). Then one would go on with "a motion taken up and considered", and so on, I think.

• 1625

Mr. Blackburn (Brant): That is in my subclause (4).

M. Ferland: Qui deviendrait le (5), je pense.

Mr. Blackburn (Brant): In the old subclause (4).

The Chairman: Well, the situation we are in right now is that we have approved the government amendments—

[*Traduction*]

La motion mise à l'étude conformément au paragraphe (3) fait l'objet d'un débat ininterrompu.

Le président: Et il faut supprimer le reste du paragraphe 58(4).

M. Blackburn (Brant): Oui. Cela correspond à l'amendement que nous avons adopté ce matin.

M. Bradley: Monsieur le président, je n'y vois aucune objection; cet amendement correspond à celui que nous avons discuté et adopté ce matin.

Mr. Ferland: But then what about the government amendment to subclause 58(4) to the effect that debate must begin the following day? Would this new government amendment eliminate your amendment to subclause 58(4)? The new government amendment reads as follows:

(4) Where a motion is laid before a House of Parliament as provided in subsection (1) or (2), that House shall study the motion the following day.

This is a very important clause, since it requires the House to begin debate the day after a motion is tabled. I have no objection to debate without interruption, but I would like it to be specified that debate must begin very shortly.

M. Blackburn (Brant): Est-ce qu'on a changé la numérotation des articles?

Mr. Ferland: We have already adopted the first three amendments, to subclauses 58(1), 58(2) and 58(3); that is, we will be adopting them. We were looking at former subclause 58(4), as amended by Mr. Blackburn, but the government had also proposed an amendment to this subclause. The new government amendment to subclause 58(4). . .

M. Bradley: Oui; voilà pourquoi il aurait fallu nous arrêter après le paragraphe 58(3).

Mr. Ferland: That is right.

Le président: Y-a-t-il quelqu'un qui se retrouve là-dedans?

M. Snarr: Monsieur le président, le problème se trouve au nouveau paragraphe 58(4) tel qu'amendé par le gouvernement; en fait, on ne fait que changer le renvoi au paragraphe 58(3), contenu dans l'ancien paragraphe 58(4), à un renvoi au paragraphe 58(1) ou 58(2). Et l'on poursuit avec «la motion mise à l'étude. . .», et le reste, je pense.

M. Blackburn (Brant): C'est dans mon paragraphe (4).

Mr. Ferland: Which would become subclause (5), I think.

M. Blackburn (Brant): Dans l'ancien paragraphe (4).

Le président: Jusqu'à maintenant, nous avons approuvé les amendements proposés par le gouvernement. . .

[*Text*]

Mr. Snarr: Up to subclause (3).

The Chairman: —regarding subclauses 58.(1), (2), (3) and (4).

Mr. Snarr: Yes. Mr. Chairman, I think that is quite accurate. The amendment that Mr. Blackburn was proposing for the old subclause (4) is in fact now being proposed for the new subclause (5).

Once one accepts the government amendments for subclauses (1) through (4), because of the renumbering, what was the old subclause (4) becomes the new subclause (5) and it is the new subclause (5) that Mr. Blackburn is amending.

The Chairman: Where do you read the new subclause (5)? Is it here somewhere?

Mr. Snarr: It is at the top of page 28, the old subclause (4).

The Chairman: So this amendment says: "Where a motion is laid before a House of Parliament as provided in subsection (1) or (2)". . .

Mr. Snarr: That is really a change in the wording to the old subclause (3) at the bottom of page 27.

The Chairman: Should it have said—

Mr. Snarr: No, because it says "deleting lines 13 to 27", which takes the old subclauses (1), (2) and part of (3) right out and replaces it with new subclauses (1), (2), (3) and part of (4).

Mr. Blackburn (Brant): So what do I change here?

Mr. Snarr: You now change the new subclause (5), which is at the top of page 28.

Mr. Blackburn (Brant): So then my amendment should read—

Mr. Bradley: No, your amendment should still read the way it is, because—

An hon. member: The amendment reads the same way.

An hon. member: If it comes before the government amendment.

Mr. Bradley: But it has to be subclause (5).

Mr. Blackburn (Brant): Okay. It is just subclause (5) then and leave it as is.

Mr. Snarr: Yes. It still says the same thing. It does away with time allocation.

The Chairman: The amendment is to strike out lines 1 to 10 on page 28 and substitute therefor. It will end at "interruption" with a period.

Mr. Blackburn (Brant): That is right. It is subclause (5).

The Chairman: Okay. Let us vote on it while we understand it.

[*Translation*]

M. Snarr: Jusqu'au paragraphe (3).

Le président: . . . au sujet des paragraphes 58.(1), (2), (3) et (4).

M. Snarr: Oui. Monsieur le président, je pense que c'est tout à fait juste. La modification que M. Blackburn proposait d'apporter à l'ancien paragraphe (4) est maintenant proposée pour le nouveau paragraphe (5).

Une fois que l'on a accepté les modifications du gouvernement aux paragraphes (1) à (4), à cause de la nouvelle numérotation, l'ancien paragraphe (4) devient le nouveau paragraphe (5), et c'est celui-là que M. Blackburn modifie.

Le président: Où est ce nouveau paragraphe (5)? Est-il quelque part là-dedans?

M. Snarr: Oui, au haut de la page 28; l'ancien paragraphe (4).

Le président: Ainsi, l'amendement proposé est donc: «La Chambre du Parlement saisie d'une motion en application des paragraphes (1) ou (2). . .»

M. Snarr: Il s'agit en fait d'une modification dans la formulation de l'ancien paragraphe (3) au bas de la page 27.

Le président: Aurait-il fallu que l'on dise. . .

M. Snarr: Non, parce que l'on dit «éliminer les lignes 13 à 27», ce qui élimine les anciens paragraphes (1), (2), et une partie du paragrahe (3), et les remplace par les nouveaux paragraphes (1), (2), (3), et (4), en partie.

M. Blackburn (Brant): Donc, qu'est-ce que je modifie?

M. Snarr: Vous modifiez le nouveau paragraphe (5), en haut de la page 28.

M. Blackburn (Brant): Mon amendement devrait donc se lire. . .

M. Bradley: Non, votre amendement reste comme il est, parce que. . .

Une voix: La formulation de l'amendement ne change pas.

Une voix: S'il vient avant la modification proposée par le gouvernement.

M. Bradley: Mais il faut que ce soit le paragraphe (5).

M. Blackburn (Brant): Très bien. Il devient donc le paragraphe (5), et sa formulation n'est pas modifiée.

M. Snarr: Oui. Il dit toujours la même chose. Il élimine la limite de temps.

Le président: L'amendement consiste à modifier l'article 58, à la page 28, en substituant aux lignes 1 à 7, ce qui suit. . . et le paragraphe se termine par le mot «ininterrompu» suivi d'un point.

M. Blackburn (Brant): C'est juste. C'est le paragraphe (5).

Le président: Très bien. Passons donc au vote pendant que nous comprenons tous.

[*Texte*]

Mr. Blackburn (Brant): I think I understand my amendment now. It was just the numbering there that. . . Thank you.

Amendment agreed to.

The Chairman: Now we follow on with the amendment to. . . We know we have deleted from part of line 3 down to and including line 10. We now have at the top of page 28 subclause (5). We want to add immediately after line 10, which will be an extension, I guess, of—

Mr. Bradley: No, I am sorry, Mr. Chairman. I believe there is a mistake in—

The Chairman: How do we get this subclause (7)?

Mr. Bradley: I think it is by adding immediately after line 18 on page 28. . .

Mr. Crofton: It is subclause (7).

• 1630

Mr. Bradley: It should be after 18. It should be after number six.

Mr. Crofton: Old paragraph five is now six.

The Chairman: Yes.

Mr. Crofton: And after that we have a new paragraph seven.

Mr. Bradley: Yes, which will be now after line 18 instead of line 10. It will be subclause (7).

The Chairman: By adding immediately after line 18. . .?

Mr. Bradley: I am sorry. It will be after line 10 now, with the NDP amendment.

The Chairman: It deletes a bunch then, does it not?

Mr. Bradley: Yes, we are working from this and not the amendment, so it is at the end of five. It is 18 lines as is. It will be 10 lines after the amendment is done.

The Chairman: It will still be subclause (7).

Mr. Bradley: So it is a new subclause (7). So by adding immediately after subclause (6) on page 28 the following:

(7) If a motion for confirmation of a proclamation continue in declaration of emergencies amended

And so on, as printed in the amendment.

Amendment agreed to.

Clause 58 as amended agreed to.

On clause 59—*Tabling in Parliament*

[*Traduction*]

M. Blackburn (Brant): Je pense comprendre mon amendement maintenant. C'était seulement la numérotation qui. . . Merci.

L'amendement est adopté.

Le président: Nous enchaînons maintenant avec la modification à. . . Nous savons que nous avons éliminé les lignes 3, en partie, à 7 inclusivement. À la partie supérieure de la page 28, nous avons maintenant le nouveau paragraphe (5). Nous voulons ajouter, immédiatement après la ligne 7, ce qui sera un prolongement, je suppose, de. . .

M. Bradley: Non, je m'excuse, monsieur le président. Je pense qu'il y a une erreur dans. . .

Le président: Que fait-on du paragraphe (7)?

M. Bradley: On l'ajoute immédiatement après la ligne 14 à la page 28. . .

M. Crofton: Le paragraphe (7).

M. Bradley: Oui, après la ligne 14. Après le sixième paragraphe.

M. Crofton: L'ancien paragraphe cinq est maintenant devenu le paragraphe six.

Le président: Oui.

M. Crofton: Et vient ensuite un nouveau paragraphe sept.

M. Bradley: Oui, qui viendra maintenant après la ligne 14 plutôt qu'après la septième ligne. Ce sera le paragraphe (7).

Le président: En ajoutant immédiatement après la ligne 14. . .?

M. Bradley: Je m'excuse. Ce sera maintenant après la ligne 7, à la suite de l'amendement du NPD.

Le président: On en élimine une bonne partie, alors, n'est-ce pas?

M. Bradley: Oui, nous travaillons à partir de cela, et non pas à partir de l'amendement; c'est donc après le cinquième paragraphe. Il y a 14 lignes à l'heure actuelle, et il y en aura moins après la modification.

Le président: Mais ce sera toujours le paragraphe (7).

M. Bradley: Il s'agit d'un nouveau paragraphe (7). Ainsi, en ajoutant immédiatement après le paragraphe (6), à la page 28, ce qui suit:

(7) Si une motion de ratification d'une proclamation de prorogation d'une déclaration de situation de crise. . .

Et ainsi de suite, comme on le dit dans l'amendement.

L'amendement est adopté.

L'article 58, tel qu'amendé, est accepté.

Article 59—*Dépôt devant le Parlement.*

[*Text*]

Mr. Blackburn (Brant): I have an amendment, on page 28 and substituting therefor. . . It is subclause 59.(1). The purpose for this is as parliamentarians we want to know sooner.

Mr. Bradley: Yes, no problem.

The Chairman: Any discussion on that? This means that if they declare an emergency, Parliament has to be called within two sitting days after they have made the declaration.

Mr. Snarr: This clause applies to orders of regulations, not to the declaration itself.

The Chairman: Thanks very much. You are satisfied with that, are you?

Mr. Bradley: Yes, Mr. Chairman.

Amendment agreed to.

The Chairman: There is a government amendment to clause 59, which I have in rather loose form here.

Mr. Blackburn (Brant): Is it 59.(2)?

The Chairman: It says that clause 59 should be amended (a) by striking out lines 24 and 25 on page 28 and substituting the following: "(2) Where an order or regulation made".

Mr. Bradley: I have found it. Now, let us see. It is to delete any reference to the Governor in Council in 59.(2) and to shorten the period in which the order must be referred to the Parliamentary Review Committee.

Mr. Blackburn (Brant): What number is that?

Mr. Bradley: It is about 24.

• 1635

The Chairman: This is to delete a reference to the Governor in Council, the first two lines in subclause 59.(2) in the bill. Lines 24 and 25 are deleted, and instead it will state "Where an order or regulation made pursuant to this act". That leaves the Governor in Council out of it.

Mr. Blackburn (Brant): Could I ask Mr. Snarr to explain the thinking behind this change?

Mr. Snarr: The reason for removing the reference to the Governor in Council from this clause is that the Governor in Council's opinion or grounds in this context are irrelevant, since the question of whether the order is exempted or not is a question of fact, which is determined by the Statutory Instruments Act. It is either exempted under the Statutory Instruments Act or not exempted.

Mr. Blackburn (Brant): If you wanted to make a change here, we would have to go to the Statutory Instruments Act and make the change.

Mr. Snarr: That is right.

Mr. Blackburn (Brant): It is legislatively impossible for this committee to change it sitting in this session.

[*Translation*]

M. Blackburn (Brant): J'ai un amendement à proposer, à la page 28, au paragraphe 59.(1). En tant que parlementaire, nous voulons être mis au courant plus tôt.

M. Bradley: Oui, cela me convient parfaitement.

Le président: Quelqu'un a-t-il quelque chose à dire à ce sujet? Ceci signifie qu'en situation de crise, le Parlement doit en être saisi dans les deux jours de séance suivant la déclaration.

M. Snarr: Cet article s'applique aux décrets ou aux règlements, et pas à la déclaration même.

Le président: Merci beaucoup. Cela fait votre affaire, n'est-ce pas?

M. Bradley: Oui, monsieur le président.

L'amendement est adopté.

Le président: Le gouvernement propose un amendement à l'article 59.

M. Blackburn (Brant): Est-ce au deuxième paragraphe?

Le président: On dit que l'article 59 soit modifié en substituant aux lignes 21 et 32, page 28, ce qui suit: «(2) Lorsqu'un décret ou un règlement d'appli-».

M. Bradley: Oui, je l'ai trouvé. On veut éliminer toute mention du gouverneur en conseil au paragraphe 2 et raccourcir la période visant le renvoi du décret au Comité d'examen parlementaire.

M. Blackburn (Brant): Où est-ce?

M. Bradley: À la 21ième ligne.

Le président: On veut éliminer toute mention du gouverneur en conseil aux deux premières lignes du paragraphe 59.(2). Les lignes 21 et 22 sont éliminées et remplacées par «Lorsqu'un décret ou un règlement d'application de la présente loi». Il n'est plus question du gouverneur en conseil.

M. Blackburn (Brant): Monsieur Snarr, pourriez-vous nous expliquer ce qui vous motive?

M. Snarr: Ce pourquoi nous voulons éliminer la mention du gouverneur en conseil dans cet article, c'est que son opinion ou ses motifs n'ont rien à voir dans ce contexte, puisque la soustraction du décret à la publication est une question de faits qui relève de la Loi sur les textes réglementaires.

M. Blackburn (Brant): Pour apporter une modification ici, il faudrait tout d'abord modifier la Loi sur les textes réglementaires.

M. Snarr: C'est juste.

M. Blackburn (Brant): Le présent comité n'en a pas le pouvoir au cours de cette session.

[*Texte*]

Mr. Snarr: It would be beyond the scope of this bill.

Mr. Blackburn (Brant): It is a very touchy subject, secret orders and never being revealed. But I appreciate there are times when some secret orders cannot be revealed for certain periods of time and are exempt from being gazetted. I guess it is a trade-off.

Amendment agreed to.

• 1640

Mr. Blackburn (Brant): I move that clause 59 be amended by striking out lines 26 to 36 on page 28 and substituting therefor—and I am going to ask permission to change the wording of my amendment by deleting the first two lines in my amendment, "Where the Governor in Council believes on reasonable grounds that an order or regulation made pursuant to this act is exempted from publication in *The Canada Gazette*".

The Chairman: What are you going to substitute in place of those first two lines, Mr. Blackburn?

Mr. Blackburn (Brant): It has already happened, as a result of agreeing to the government's amendment.

The Chairman: I see. Okay.

Mr. Blackburn (Brant): So the operative words here are "two days" instead of "five days".

Mr. Snarr: And two days instead of fifteen.

Mr. Blackburn (Brant): Yes, it reduces both to two days. And this deals of course with secret orders and regulations. What I want is that the review committee would be able, in secret, to challenge the Minister's opinion sooner if it wanted to. This does not involve the House of Commons; this is the Parliamentary Review Committee we are speaking of here.

The Chairman: Mr. Bradley, do you wish to speak to this?

Mr. Bradley: I thought I did, Mr. Chairman. Now I am not too sure. I suppose it is a reasonable test, but I thought that was inappropriate since the Statutory Instruments Act and regulations already specify exactly which orders or regulations may be exempted from publication.

Mr. Snarr: All we are changing is the time the government has to give copies of the orders to the review committee.

Mr. Bradley: But I believe I have that in a further amendment as well.

Mr. Snarr: No, you do not have it.

Mr. Blackburn (Brant): Not the time. You see, what we are doing and what I am calling for here is that when the government draws up the secret Orders in Council those Orders in Council have to go to the review committee within two days. If we are going to set up a parliamentary

[*Traduction*]

M. Snarr: Oui, cela dépasserait la portée de ce projet de loi.

M. Blackburn (Brant): Certains décrets secrets ne sont jamais révélés. C'est un sujet très délicat. Mais je comprends qu'il arrive parfois que certains décrets secrets ne puissent être révélés pendant un certain temps, et qu'ils soient soustraits à la publication dans la gazette du Canada. Je suppose que c'est un compromis valable.

L'amendement est adopté.

M. Blackburn (Brant): Je propose que l'article 59 soit modifié en substituant aux lignes 21 à 32, page 28, ce qui suit—et je demanderais la permission de modifier la formulation de mon amendement en éliminant les deux premières lignes: «Lorsque le gouverneur en conseil croit qu'un décret ou un règlement d'application de la présente loi, pour des motifs raisonnables, est soustrait à la publication dans *La Gazette du Canada*. . .»

Le président: Par quoi allez-vous remplacer ces deux lignes, monsieur Blackburn?

M. Blackburn (Brant): Je l'ai déjà fait en acceptant l'amendement proposé par le gouvernement.

Le président: Je vois. Très bien.

M. Blackburn (Brant): Donc, l'important ici, c'est de remplacer «cinq jours» par «deux jours».

M. Snarr: Et «quinze jours» par «deux jours».

M. Blackburn (Brant): Oui, deux jours dans les deux cas. Et cela a évidemment trait aux décrets et aux règlements secrets. Je veux que le comité d'examen puisse contester plus tôt, en secret, l'opinion du ministre s'il le désire. Cela n'a rien à voir avec la Chambre des communes; il s'agit d'un comité d'examen parlementaire.

Le président: Monsieur Bradley, avez-vous quelque chose à dire là-dessus?

M. Bradley: Je pensais l'avoir déjà fait, monsieur le président. Maintenant, je n'en suis plus si sûr. Je suppose que c'est un critère raisonnable, mais je pensais que ce n'était pas tellement approprié puisque les décrets ou les règlements qui peuvent être soustraits à la publication sont déjà précisés clairement dans la Loi sur les textes réglementaires et les règlements.

M. Snarr: Tout ce que nous modifions, c'est le délai dans lequel le gouvernement doit remettre des copies des décrets au comité d'examen.

M. Bradley: Mais je pense que c'est déjà prévu dans un autre amendement.

M. Snarr: Non, ce n'est pas le cas.

M. Blackburn (Brant): Non, pas le délai. Vous voyez, ce que nous faisons maintenant, et ce que je demande, c'est que lorsque le gouvernement émet des décrets, que ces décrets en conseil soient remis au comité d'examen dans les deux jours. Puisqu'il est question d'établir un

[*Text*]

oversight committee then we do not want them having to sit around for 15 days before they are able to take a look at these secret Orders in Council. It does not go to the House of Commons, nor does it go to the Senate; obviously it goes to this committee meeting in camera. They of course are under the Official Secrets Act as well. It is not a question of revealing or divulging anything to the public either.

Mr. Bradley: I have no problem then, Mr. Chairman.

Amendment agreed to.

The Chairman: We have another government amendment, by the looks of the printing, to page 28 by striking out lines 32 to 35. This is going to be a little difficult. Those are the lines in which we have just approved the wording of Mr. Blackburn's amendment, have we not?

Mr. Blackburn (Brant): Subclause 59.(3) is where I am, is it not?

The Chairman: I am looking at an amendment here that looks as if it was printed on a government typewriter, which says to strike out lines 32 to 35 on page 28 and substitute the following;

> Parliamentary Review committee within two days after it is made or, if the Committee is not then designated or established, within the first two days after it is designated or established.

Mr. Blackburn (Brant): We just did it.

Mr. Bradley: Yes, that is what I was saying, that I had an amendment saying the same thing. So I am the only guy in the House who has it. Now I find the chairman had one too.

The Chairman: I have it here, and I noticed for some reason that the last two words were left out.

Mr. Bradley: It was two pages underneath, that is why. It should have been up above.

Mr. Blackburn (Brant): So we did agree on it anyway.

• 1645

The Chairman: I think we should give you unanimous consent to withdraw your amendment.

Mr. Bradley: Most certainly, Mr. Chairman, because the notes I have here very clearly say in my little pig-English—

The Chairman: Everybody knows that you were right and everybody else was wrong.

Mr. Bradley: —reject, replace with compromise amendment. I am rejecting yours and nobody found my compromise. So I would like to withdraw my compromise amendment, Mr. Chairman.

[*Translation*]

comité d'examen parlementaire, nous ne voulons pas qu'il doive attendre 15 jours avant de pouvoir examiner ces décrets en conseil secrets. Ils ne seront pas transmis à la Chambre des communes, non plus qu'au Sénat; ils seront remis à ce Comité, qui se réunit à huis clos. Il est évidemment aussi assujetti à la Loi sur les secrets officiels. Il n'est pas non plus question de révéler ou de divulguer quoi que ce soit au public.

M. Bradley: Dans ce cas, je n'ai aucune objection, monsieur le président.

L'amendement est adopté.

Le président: Nous avons un autre amendement proposé par le gouvernement, si j'en juge au caractère d'imprimerie, qui voudrait éliminer les lignes 29 à 32, à la page 28. Ce sera un peu difficile. Ce sont précisément les lignes pour lesquelles nous venons tout juste d'accepter l'amendement de M. Blackburn, n'est-ce pas?

M. Blackburn (Brant): Nous en sommes au paragraphe 59.(3), n'est-ce pas?

Le président: J'ai ici un amendement qui semble être présenté par le gouvernement, si j'en juge le caractère d'imprimerie, dans lequel on propose d'éliminer les lignes 29 à 32, à la page 28, et de les remplacer par ce qui suit:

> comité d'examen parlementaire dans les deux jours suivant sa prise ou, si le comité n'est pas alors constitué, dans les deux premiers jours suivant sa constitution.

M. Blackburn (Brant): Nous venons tout juste d'accepter cet amendement.

M. Bradley: Oui, c'est ce que je disais. Que j'avais un autre amendement qui dit exactement la même chose. Je me demandais si j'étais le seul à l'avoir. Mais je vois maintenant que le président l'a aussi.

Le président: Oui, en effet, et pour une raison ou pour une autre, je constate qu'il manque les deux derniers mots.

M. Bradley: Il était deux pages plus loin, voilà pourquoi. Il aurait dû venir avant cela.

M. Blackburn (Brant): Mais, quoi qu'il en soit, nous l'avons accepté.

Le président: Je crois que nous devrions voter à l'unanimité pour le retrait de votre amendement.

M. Bradley: Certainement, monsieur le président, car les notes que j'ai ici disent très clairement dans mon anglais à moi. . .

Le président: Tout le monde sait que vous aviez raison et que nous avions tous tort.

M. Bradley: . . . rejeté, remplacé par l'amendement représentant un compromis. Je rejette le vôtre et personne ne veut de mon compromis. J'aimerais donc retirer mon amendement de compromis, monsieur le président.

[*Texte*]

The Chairman: I do not know if we are going to get to the end clause 59 but the next item I have is an amendment by Mr. Blackburn. We are still on page 28, according to this, lines 37 to 46, which is the final part on page 28.

Mr. Blackburn (Brant): This is the timeframe amendment; we would simply consider the motion within three sitting days after it is filed. It is simply easier to get the debate going. It would happen sooner. There would be no undue delay.

The Chairman: You have changed the number of members too, I see.

Mr. Blackburn (Brant): Yes: "by not less than ten members of the Senate or twenty members of the House of Commons, as the case may be".

Mr. Bradley: This is a continuation of—

The Chairman: The bill says "filed with the Speaker within twenty sitting days". But you have changed that as well, slightly, in the last two or three lines to "take up and consider the motion within three sitting days after it is filed".

It will still need to be filed in how long? You do not have a time limit in your amendment, although you have cancelled out filing it with the Speaker. Is anybody concerned about that?

Mr. Blackburn (Brant): The reason for this, Mr. Chairman, is that we are allowing people to challenge the regulation or order over a longer period of time. We are not restricting them to within 20 days. We are arguing that there may be evidence that comes forward after the 20-day period is up, which would be beneficial or helpful to the person in preparing a challenge to the order or regulation and that this window would be open then. We would not be closing this opportunity.

Mr. Bradley: On that point, Mr. Chairman, I think if you look at the next amendment, which is a government amendment, we were amending that 26 sitting days to 60 in the same breath to lengthen the statutory period in which Parliament could review the order and regulations or revoke them if it so wishes. This is to help satisfy the concern of the Japanese Canadians and the CCLA that Parliament be accorded an adequate opportunity to review the orders and regulation made under the act.

If we extend it to put in a 60-day time limit, I suppose we could accept the fact that. . . Take it out totally. With unanimous consent, I would withdraw my amendment, which is the next one coming up, and I think we could support the NDP amendment on this.

The Chairman: Does Mr. Bradley have unanimous consent to withdraw his amendment? We are not really considering it at the present time, but I am not going to get sticky about it. Now we are back to Mr. Blackburn's amendments.

[*Traduction*]

Le président: Je ne sais pas si nous arriverons à terminer l'article 59, mais j'ai maintenant un amendement soumis par M. Blackburn. Nous en sommes toujours à la page 28, aux lignes 33 à 43, qui sont les dernières de la page 28.

M. Blackburn (Brant): L'amendement concerne le délai; nous étudirions simplement la motion dans les trois jours de séance suivant la saisine. Cela permettrait d'amorcer le débat plus rapidement. Il n'y aurait pas de retard inutile.

Le président: Je vois que vous avez aussi modifié le nombre de personnes.

M. Blackburn (Brant): Oui: «par au moins 10 sénateurs ou 20 députés, selon le cas».

M. Bradley: C'est la suite de. . .

Le président: Le projet de loi porte que «dans les cas où le président du Sénat ou de la Chambre des communes est saisi, dans les 20 jours de séance». Mais vous avez légèrement modifié le texte là aussi pour remplacer les dernières lignes par «étudie la motion dans les trois jours de séance suivant la saisine».

Combien de temps aura-t-on pour déposer la motion? Votre amendement ne prévoit aucun délai précis à cet égard, même si vous avez supprimé la partie du texte prévu pour saisir le président d'une motion. Quelqu'un a-t-il des réserves à ce sujet?

M. Blackburn (Brant): Si nous avons procédé ainsi, monsieur le président, c'est pour permettre aux gens de contester un règlement ou un décret sur une plus longue période. Nous ne leur imposons pas une limite de 20 jours. Nous sommes d'avis que l'on pourrait, une fois les 20 jours expirés, découvrir des éléments d'information qui pourraient être utiles à la personne qui conteste un décret ou un règlement et qu'il faut donc laisser une porte ouverte. Nous ne voulons pas renoncer à cette possibilité.

M. Bradley: À ce sujet, monsieur le président, si on lit l'amendement suivant, qui émane du gouvernement, on constate que l'on porte à 60 jours la période dont jouit le Parlement pour réviser un décret ou un règlement et l'abroger, le cas échéant. Cet amendement vise à satisfaire les Nippo-Canadiens et l'ACLC qui veulent que le Parlement ait suffisamment de temps pour étudier les décrets et règlements adoptés en vertu de la loi.

Si nous étions prêts à porter la période à 60 jours, je suppose que nous pourrions simplement supprimer le délai. Si les membres du comité l'approuvaient à l'unanimité, je retirerais mon amendement, qui est le prochain sur la liste, et je crois que nous pourrions appuyer l'amendement du NPD à ce sujet.

Le président: Y-a-t-il consentement unanime pour que M. Bradley retire son amendement? Nous ne sommes pas encore vraiment en train de l'étudier, mais je ne vais pas chicaner sur les détails. Nous revenons maintenant aux amendements de M. Blackburn.

[*Text*]

Mr. Crofton: Is that with regard to subclause 59.(3)?

The Chairman: I think right now it is fairly easily understood and it covers the first two lines on page 29 as well.

Amendment agreed to.

• 1650

The Chairman: The next page we have here was withdrawn. We are still on clause 59, and Mr. Blackburn has lines 3to 11 on page 29. That seems to be subclause 59.(4).

Mr. Blackburn (Brant): Yes. Here again it removes time allocation on a motion to revoke an order or regulation.

Mr. Bradley: I think it is acceptable, Mr. Chairman.

The Chairman: I guess there was another way you could have amended it. You are using exactly the same words as are used in the bill for the new lines 3, 4, and 5: "shall be debated without interruption". The time limit has disappeared.

Mr. Blackburn (Brant): It is in keeping with the other amendments that were accepted that we are removing time allocation all the way through the bill. The government already has other means through standing orders for time allocation. As I said this morning, in our view it is very unusual to write time allocation into the bill itself when there are other means by which the government can introduce time allocation.

Amendment agreed to.

Mr. Blackburn (Brant): In subclause 59.(6) we are going from six to three days here on a concurrence motion. We are just making it happen faster.

M. Ferland: Au paragraphe (5), on dit ceci:

> (5) En cas d'adoption d'une motion conformément au paragraphe (4) par une chambre, celle-ci adresse un message à l'autre chambre pour l'en informer et requérir son agrément.

Si je tiens compte de ce que M. Blackburn a dit depuis le début, afin que cela se fasse rapidement, est-ce qu'on ne devrait pas modifier ce paragraphe en ajoutant «le même jour»?

On a coupé les délais partout sauf à cet endroit-là. Une chambre pourrait prendre le temps qu'elle veut pour émettre le message. Rien ne l'oblige à envoyer son message à l'autre chambre dans un certain délai. C'est simplement pour qu'on soit uniforme dans ce qu'on fait. On a coupé les délais partout, mais on ne précise pas ici de délai pour envoyer un message. M. Snarr pourrait peut-être nous aider.

[*Translation*]

M. Crofton: Cela porte-t-il sur le paragraphe 59.(3)?

Le président: Je crois que la question est claire.

L'amendement est adopté.

Le président: Le prochain amendement a été retiré. Toujours à l'article 59, M. Blackburn propose un amendement aux lignes 1 à 7 à la page 29, c'est-à-dire au paragraphe 59.(4).

M. Blackburn (Brant): Voilà. Ici encore, nous voulons éliminer des limites au débat sur une motion d'abrogation d'un décret ou d'un règlement.

M. Bradley: Monsieur le président, nous trouvons cet amendement acceptable.

Le président: Ici encore, on aurait pu rédiger cet amendement d'une autre façon. En fait, les termes qu'on retrouve dans votre amendement font déjà partie de ce paragraphe: «fait l'objet d'un débat ininterrompu». Vous avez éliminé la limite au débat.

M. Blackburn (Brant): Cet amendement correspond aux autres amendements acceptés qui ont pour objet d'éliminer du projet de loi toute limite au débat. En effet, le gouvernement dispose déjà de règlements lui permettant de limiter un débat. Comme je le disais ce matin, il est très rare de préciser dans un projet de loi des limites au débat, surtout si le gouvernement dispose d'autres moyens d'imposer des délais.

L'amendement est adopté.

M. Blackburn (Brant): Mon amendement au paragraphe 59.(6) vise à réduire le délai d'étude d'une requête d'agrément de la Chambre de six jours à trois. On veut que cela se fasse plus rapidement.

Mr. Ferland: The French version of subclause (5) reads as follows:

> (5) En cas d'apotion d'une motion conformément au paragraphe (4) par une chambre, celle-ci adresse un message à l'autre chambre pour l'en informer et requérir son agrément.

Considering what Mr. Blackburn has been saying all along, that things should happen faster, should we not amend this subclause by adding "the same day"?

Time limits have been eliminated everywhere else in the bill except in this subclause. One house could take all the time in the world to send this message. Nothing requires it to send the message to the other house within a certain time. I would just like our approach to be consistent. Time allocations have been reduced everywhere else, but in this subclause, no time limit is set for sending the message. Perhaps Mr. Snarr could help us.

[*Texte*]

M. Snarr: Je comprends le problème. Dans la version anglaise, il y a le mot *forthwith*. Évidemment, cela n'existe pas en français.

The Chairman: I do not see it in English in subclause 59.(6).

Mr. Snarr: It reads: "a message shall forthwith be sent".

The Chairman: Yes, "shall forthwith be sent", but the one that is being amended by this amendment to subclause 59.(6) strikes out lines 19 to 23.

Mr. Snarr: Excuse me, Mr. Chairman. I understood the question Mr. Ferland was raising dealt with subclause 59.(5).

• 1655

M. Ferland: On devrait peut-être ajouter «immédiatement» en français. Le paragraphe se lit ainsi:

> (5) En cas d'adoption d'une motion conformément au paragraphe (4) par une chambre, celle-ci adresse un message à l'autre chambre. . .

Le terme «immédiatement» n'apparaît pas dans le texte français. Donc, aucun délai n'est imposé. Si on ajoute «immédiatement», le message devra partir vers l'autre chambre aussitôt après l'adoption de la motion. En anglais, il y a le terme «forthwith». Si je comprends bien, cela veut dire tout de suite, immédiatement. On devrait faire la concordance en français si tout le monde est d'accord.

The Chairman: This is an amendment from the floor. Frankly, I think it is a matter of bad translation. There is no adverb there at all, or adjective either, that would be the equivalent of forthwith, and you are quite right to bring it up.

Is it agreeable to everybody that we make a change to the translation and insert the word "immédiatement"?

M. Ferland: On m'a rappelé à l'ordre. On me dit que le terme juridique approprié est «sans délai». Comme je ne veux pas causer de préjudice aux avocats, on pourrait prendre le terme «sans délai».

Mr. Henry Molot (Senior General Counsel, Advisory and Administrative Law Section, Department of Justice): The text in subclause 59.(4) uses "immédiatement", if we were looking for consistency.

The Chairman: Okay, "sans délai" it shall be.

Mr. Blackburn (Brant): Is "sans délai", without "sans", without "délai", is that a French word, delay?

The Chairman: It is "sans délai".

M. Ferland: «Sans délai» ou «immédiatement».

Mr. Bradley: We had better get ourselves a better translator.

The Chairman: Now we will pass by our amendment and move back to Mr. Blackburn's.

Mr. Blackburn (Brant): Subclause 59.(7) again is the same thing.

[*Traduction*]

Mr. Snarr: I understand the problem. The English version includes the word "forthwith". Obviously, this concept is missing in the French version.

Le président: Je ne vois pas ce mot dans la version anglaise du paragraphe 59.(6).

M. Snarr: On y lit: *a message shall forthwith be sent.*

Le président: Je vois cela, *shall forthwith be sent*, mais l'amendement à ce paragraphe 59.(6) supprime les lignes 13 à 16.

M. Snarr: Excusez-moi, monsieur le président. Si j'ai bien compris, M. Ferland parlait du paragraphe 59.(5).

Mr. Ferland: We should maybe add "immédiatement" in French. The paragraph reads as follows:

> (5) En cas d'adoption d'une motion conformément au paragraphe (4) par une chambre, celle-ci adresse un message a l'autre chambre. . .

The word "immédiatement" is not in the French text. Thus, there is no time factor. If we add the word "immédiatement", the message will have to be sent to the other House immediately after the motion is adopted. In English, I see the word "forthwith". If I understand rightly, that means right now, immediately. We should adjust the French accordingly, if everyone is in agreement.

Le président: C'est une modification qui vient d'être proposé. Franchement, je pense que c'est tout simplement une mauvaise traduction. Il n'y a pas là d'adverbe ou d'adjectif équivalent à «forthwith», et vous avez bien raison de le signaler.

Sommes-nous tous d'accord pour modifier la traduction en y ajoutant le mot «immédiatement»?

Mr. Ferland: I stand corrected. I am told that the proper legal term is "sans délai". Since I do not want to cause any prejudice to the lawyers, we could use "sans délai".

M. Henry Molot (avocat général, Section de consultation et de droit administratif, ministère de la Justice): Si nous voulons être logiques, le paragraphe 59.(4) emploie le mot «immédiatement».

Le président: Très bien, ce sera «sans délai».

M. Blackburn (Brant): «sans délai», sans «sans», sans «délai», est-ce un mot français, délai?

Le président: C'est «sans délai».

Mr. Ferland: "Sans délai" or "immédiatement".

M. Bradley: Nous ferions mieux de trouver un meilleur traducteur.

Le président: Nous allons laisser cette modification de côté et revenir à celle qu'à proposée M. Blackburn.

M. Blackburn (Brant): Au paragraphe 59.(7), c'est encore la même chose.

[*Text*]

The Chairman: No, we have not done subclause 59.(6) yet.

Mr. Blackburn (Brant): I thought we had.

The Chairman: No.

Mr. Blackburn (Brant): We have not voted on it.

The Chairman: Shall the amendment proposed by Mr. Blackburn to subclause 59.(6) on page 29 carry?

Amendment agreed to.

The Chairman: The next amendment is to lines 24 to 32 on page 29.

Mr. Blackburn (Brant): Yes, again we are simply removing time allocation from the bill in a motion to concur to revoke an order or regulation.

Mr. Bradley: Mr. Chairman, I think it has the same effect as subclause 59.(4) that we amended in the other House, so I have no problem.

Amendment agreed to.

The Chairman: Now we have clause 59 of Bill C-77, strike out line 37 on page 29 and substitute. . . Would you carry on, Mr. Bradley?

Mr. Bradley: Thank you, Mr. Chairman. It is an amendment to amend clause 59 by striking out line 37 on page 29 and substituting "effective on the day specified in the motion, which day may not be earlier than the day of the vote of", which is similar to the last one we had.

The Chairman: I understand that this has the same effect as your amendment, Mr. Blackburn, that I have on the next page, subclause 59.(8). This one deletes line 37 on page 29, "effective on the day of the"... It would actually delete lines 37 and 38.

An hon. member: No, line 38 remains.

Mr. Snarr: "Which day may not be earlier than the day of the vote of concurrence".

Mr. Crofton: Take out the current line 37 and put in all that other stuff. Keep line 38, which has only one word that finishes off the sentence.

The Chairman: Then it will read:

amended in accordance with a motion effective on the day specified in the motion of concurrence.

Mr. Snarr: No, "which day may not be earlier than the day of the vote of concurrence".

Mr. Bradley: That is our motion.

The Chairman: I see.

[*Translation*]

Le président: Non, nous n'avons pas terminé l'étude du paragraphe 59.(6).

M. Blackburn (Brant): Je croyais que oui.

Le président: Non.

M. Blackburn (Brant): Nous n'avons pas voté là-dessus.

Le président: La modification que M. Blackburn a proposé d'apporter au paragraphe 59.(6), à la page 29, est-elle adoptée?

L'amendement est adopté.

Le président: Le prochain amendement porte sur les lignes 17 à 23 de la page 29.

M. Blackburn (Brant): Oui, là encore, il s'agit simplement de retirer du projet de loi toute possibilité de délai de présentation d'une motion d'agrément sur l'abrogation d'un décret ou d'un règlement.

M. Bradley: Monsieur le président, je pense que cela aurait le même effet que ce que nous avons fait pour l'autre chambre en modifiant le paragraphe 59.(4); je n'y vois donc pas de difficulté.

L'amendement est adopté.

Le président: Bon. À l'article 59 du projet de loi C-77, il est proposé une modification par substitution à la ligne 28 de la page 29 . . . voulez-vous poursuivre, monsieur Bradley?

M. Bradley: Merci, monsieur le président. Il est proposé que l'article 59 soit modifié par la substitution à la ligne 28 de la page 29, de ce qui suit: «la date prévue par celle-ci; cette date ne peut toutefois pas être antérieure à celle de l'agrément». L'amendement est similaire au dernier qui a été proposé.

Le président: Si je comprends bien, cet amendement a le même effet que le vôtre, monsieur Blackburn, et que j'ai sur la page suivante, au sujet du paragraphe 59.(8): il fait disparaître la ligne 28 de la page 29.

Une voix: Il la remplace.

M. Snarr: «cette date ne peut toutefois pas être antérieure à celle de l'agrément».

M. Crofton: Enlevez la ligne 37 en anglais et remplacez la par ce que nous venons d'entendre. On conserve la ligne 38 de la version anglaise, qui ne contient qu'un mot, celui de la fin de la phrase.

Le président: La nouvelle version se lira donc comme il suit:

cette mesure s'applique à compter de la date indiqué dans la motion.

M. Snarr: Non, «cette date ne peut toutefois pas être antérieure à celle de l'agrément».

M. Bradley: C'est notre motion.

Le président: Je vois.

[*Texte*]

• 1700

Mr. Bradley: That is the government motion. I think the only difference between our motion and yours is we are saying which vote may not be earlier than the day of the vote of.

Mr. Blackburn (Brant): I have already offered my arguments for the. . .

Mr. Bradley: We have already rejected them.

Mr. Blackburn (Brant): I seek unanimous consent to withdraw subclause 59.(8).

Some hon. members: Agreed.

Clause 59 as amended agreed to.

On clause 60—*Review by Parliamentary Review Committee*

The Chairman: We have two amendments here that overlap, one by Mr. Blackburn amending lines 39 to 45, and the other striking out lines 42 to 45. Mr. Blackburn has the extra three lines. Has there been any dialogue between Mr. Blackburn and Mr. Bradley?

Mr. Blackburn (Brant): Excuse me. I am sorry here. We have a raft of amendments to clause 60, and the government has brought in an amendment to that.

Mr. Crofton: Lines 39 to 41 are identical in both cases. We do not want to get hung up on this.

Mr. Blackburn (Brant): To begin with, Mr. Chairman, we are accepting the government's amendment on subclause 60.(1). So this would be redundant. The important thing here is Parliament has to set up a review committee. We are saying "the Senate or both Houses of Parliament as shall be designated or established for that purpose". As I understand it, you are saying the same thing in your amendment. Is that correct? I therefore seek unanimous consent to withdraw our amendment to subclause 60.(1).

Some hon. members: Agreed.

The Chairman: Next we will take the government amendment to lines 42 to 45.

Mr. Bradley: I move that clause 60 be amended by striking out lines 42 to 45 on page 29 and substituting the following therefor:

> reviewed by a committee of both Houses of Parliament designated or established for that purpose. The Parliamentary Review Committee shall include at least one member from each party that has a recognized membership of 12 or more members in the House of Commons.

Mr. Blackburn (Brant): In view of that, Mr. Chairman, I seek unanimous consent to withdraw amendments to

[*Traduction*]

M. Bradley: C'est la motion du gouvernement. Je pense que la seule différence entre notre motion et la vôtre, c'est que nous précisons quel vote ne peut pas avoir lieu avant la date du vote.

M. Blackburn (Brant): J'ai déjà présenté mes arguments sur. . .

M. Bradley: Nous les avons déjà rejetés.

M. Blackburn (Brant): Je demande le consentement unanime pour le retrait de mon amendement au paragraphe 59.(8).

Des voix: D'accord.

L'article 59, tel qu'amendé, est adopté.

Article 60—*Examen*

Le président: Nous avons ici deux amendements qui se recoupent, l'un proposé par M. Blackburn, portant modification des lignes 39 à 45 de la version anglaise, et l'autre éliminant les lignes 31 à 33. M. Blackburn a conservé ces trois lignes dans sa proposition d'amendement. Monsieur Blackburn et monsieur Bradley, vous êtes-vous parlé à ce sujet?

M. Blackburn (Brant): Excusez-moi, je suis désolé. Nous avons toute une série de modifications à proposer à l'article 60, et le gouvernement en a proposé lui-même une.

M. Crofton: Le libellé des premières lignes est identique dans les deux cas. Nous ne voulons pas nous éterniser là-dessus.

M. Blackburn (Brant): Pour commencer, monsieur le président, nous acceptons la modification proposée par le gouvernement au paragraphe 60.(1). Cela ferait donc double emploi. En l'occurence, l'important, c'est que le Parlement soit obligé de constituer un comité d'examen. Nous disons «du Sénat ou mixte—est désigné ou constitué à cette fin». Si je comprends bien, vous dites la même chose dans votre proposition d'amendement. C'est bien cela? Je demande donc le consentement unanime des membres pour retirer notre proposition d'amendement au paragraphe 60.(1).

Des voix: D'accord.

Le président: Passons maintenant à l'amendement proposé par le gouvernement aux lignes 31 à 34.

M. Bradley: Je propose que l'article 60 soit modifié par la substitution, aux lignes 31 à 34 de la page 29, de ce qui suit:

> est examiné par un comité mixte de la Chambre des communes et du Sénat désigné ou constitué à cette fin. Au moins un député de chaque parti, dont l'effectif reconnue à la Chambre des communes comprend au moins douze personnes, siège au comité d'examen parlementaire.

M. Blackburn (Brant): Dans ces conditions, monsieur le président, je demande le consentement unanime des

[*Text*]

subclauses 60.(4) and 60.(5), because they are now redundant.

• 1705

The Chairman: Very well, Mr. Blackburn has withdrawn his amendments to the mentioned clauses. That puts us back at the government amendment, striking out lines 42 to 45 on page 29 and substituting the following:

> reviewed by a committee of both Houses of Parliament designated or established for that purpose.

Amendment agreed to.

Mr. Bradley: I would like to introduce part (b) of that amendment, to renumber subclauses 60.(2), 60.(3) and 60.(4) as subclauses 60.(3), 60.(4) and 60.(5) respectively.

The Chairman: How about the membership? I do not recall us passing that part about the membership. Is that still your intention?

Mr. Bradley: I read that with the last amendment, Mr. Chairman. I snuck it in.

Amendment agreed to.

The Chairman: This next one is one of those you have withdrawn, I believe, Mr. Blackburn. You have lost. . .

Mr. Blackburn (Brant): Subclauses 60.(4), 60.(5) and 60.(6), but we are not there yet, I gather.

The Chairman: Subclause 60.(4) in your figures. That puts us at a government amendment, striking out lines 17 and 18 on page 30.

Mr. Bradley: Striking out lines 17 and 18 on page 30 and substituting the following:

> motion, effective on the day specified in the motion, which day may not be earlier than the day on which the motion is adopted.

And then subclause 60.(6) on the "Report to Parliament", as indicated in amendments (a), (b) and (c).

This is intended to specify that a motion to revoke or amend an order or regulation issued by the Parliamentary Review Committee may be postdated but may not be dated retroactively.

The Chairman: How did we get by subclause 60.(5)?

Mr. Bradley: It is renumbered. That is a new subclause 60.(6). It is also a compromise amendment for your (4).

Amendment agreed to.

[*Translation*]

membres au retrait de mes amendements aux paragraphes 60.(4) et 60.(5), car ils font double emploi.

Le président: Très bien. M. Blackburn a retiré ses propositions d'amendements à ces paragraphes. Nous en revenons donc à celui qu'à proposé le gouvernement, c'est-à-dire la substitution aux lignes 31 à 34 de la page 29 de ce qui suit:

> est examiné par un comité mixte de la Chambre des communes et du Sénat désigné ou constitué à cette fin.

L'amendement est adopté.

M. Bradley: J'aimerais présenter la partie b) de cet amendement, à savoir la numérotation des paragraphes 60.(2), 60.(3) et 60.(4), qui deviennent respectivement les paragraphes 60.(3), 60.(4) et 60.(5).

Le président: Que faites-vous de la composition du comité? Je ne me rappelle pas que nous ayons adopté ce passage. Avez-vous toujours l'intention de proposer cet amendement?

M. Bradley: Je l'ai lu avec le dernier amendement, monsieur le président. Je l'y ai glissé.

L'amendement est adopté.

Le président: Le prochain amendement est l'un de ceux que vous avez retirés, je pense, monsieur Blackburn. Vous avez perdu. . .

M. Blackburn (Brant): Les paragraphes 60.(4), 60.(5) et 60.(6), mais nous n'y sommes pas encore, si je comprends bien.

Le président: Le paragraphe 60.(4), dans votre numérotation. Cela nous amène à un amendement du gouvernement, la substitution des lignes 14 et 15 de la page 30.

M. Bradley: Il s'agit de substituer aux lignes 14 et 15 de la page 30 ce qui suit:

> renvoi, cette mesure s'applique dès la date prévue par la motion; cette date ne peut toutefois pas être antérieure à celle de l'adoption de la motion.

Puis on passe au paragraphe 60.(6), au sujet du rapport au Parlement, dans les alinéas a), b) et c).

Il s'agit de préciser qu'une motion du Comité d'examen parlementaire portant abrogation ou modification d'un décret ou d'un règlement peut être antidatée, mais pas datée rétroactivement.

Le président: Comment avons-nous fait pour passer par-dessus le paragraphe 60.(5)?

M. Bradley: Il est renuméroté. C'est un nouveau paragraphe 60.(6). C'est aussi un compromis, pour votre paragraphe (4).

L'amendement est adopté.

[*Texte*]

The Chairman: The next one I have is subclause 60.(5) of yours, Mr. Blackburn. That is one of the ones you withdrew. How about subclause 60.(6)?

Mr. Blackburn (Brant): I do not know whether I included that or not, but it should be withdrawn. I am asking the unanimous consent of the committee to withdraw subclause 60.(6).

Some hon. members: Agreed.

The Chairman: Government amendment to clause 60, page 30.

Mr. Bradley: I move that clause 60 be amended by adding immediately after line 18 on page 30 the following:

(5) While a declaration of emergency is in effect the Parliamentary Review Committee shall at least once every sixty days report or cause to be reported the results of its review under subsection (1) to both Houses of Parliament.

Mr. Blackburn (Brant): I presume when they report to Parliament they will still be restrained or circumscribed by the Official Secrets Act. Therefore their report would be rather vague, I would think, on certain aspects. Nonetheless, they would have to statutorily keep reporting to Parliament.

• 1710

Mr. Snarr: Mr. Chairman, just in the sense of clarification, we would expect that secret orders would be very, very rare and unusual. Nonetheless the review committee would have a big job of reviewing everything that is going on, everything that has been going on in the open and unclassified, and so on. The review committee does not concern itself just with secret matters.

Mr. Blackburn (Brant): I notice that there is no mention here of the size of the committee, is there? There is no way of determining that ahead of time. It is a joint committee.

Mr. Crofton: At least one member from every party.

Mr. Blackburn (Brant): Yes, at least one member. Every party has to have at least one member. I agree with that.

I suppose the composition of the committee would be dictated by already existing procedures in setting it up and it would reflect the representation in the House of Commons. We cannot use the Senate.

Mr. Bradley: I think we can get into dangerous ground to dictate in the act how the House or the Houses would number their committees.

[*Traduction*]

Le président: L'amendement suivant porte sur le paragraphe 60.(5). C'est un des vôtres, monsieur Blackburn, un de ceux que vous avez retirés. Que faites-vous du paragraphe 60.(6)?

M. Blackburn (Brant): Je ne sais pas si je l'ai inclus avec les autres ou pas, mais il faudrait le retirer. Je demande le consentement unanime du comité au retrait du paragraphe 60.(6).

Des voix: D'accord.

Le président: L'amendement proposé par le gouvernement à l'article 60, page 30.

M. Bradley: Je propose que l'article 60 soit modifié par insertion, immédiatement après la ligne 15 de la page 30, de ce qui suit:

(5) Pendant la durée de validité d'une déclaration de situation de crise, le comité d'examen parlementaire est tenu, au moins à tous les soixante jours, de faire rapport à chaque membre du Parlement des résultats de son examen.

M. Blackburn (Brant): Je suppose que, quand il fera rapport au Parlement, il sera toujours assujetti à la Loi sur les secrets officiels. Par conséquent, j'ai bien l'impression que le rapport sera plutôt vague sur certains points. Il n'empêche que la loi les obligerait à rendre compte au Parlement.

M. Snarr: Monsieur le président, juste pour expliquer un peu, je dirais que les décrets secrets seraient à notre avis très, très rares. Pourtant, le comité d'examen aurait beaucoup à faire pour se tenir au courant de tout ce qui se passe, de tout ce qui s'est passé publiquement, et qui ne fait l'objet d'aucune cote de sécurité, et ainsi de suite. Le comité ne s'occupe pas seulement de questions secrètes.

M. Blackburn (Brant): Je remarque qu'il n'est pas fait mention ici du nombre de membres du comité, n'est-ce pas? Il n'y a aucune façon de le préciser à l'avance. C'est un comité mixte.

M. Crofton: Composé d'au moins un membre de chaque parti.

M. Blackburn (Brant): Oui, au moins un membre. Chaque parti doit y être représenté par au moins un membre. Je suis d'accord là-dessus.

Je suppose que la composition du comité serait dictée par les procédures qui existent déjà et qui présideraient à sa formation; elle reflèterait la composition de la Chambre des communes. Nous ne pouvons pas nous servir du Sénat.

M. Bradley: Je pense que nous nous aventurons sur un terrain dangereux si nous essayons, dans la loi, de dicter à la Chambre—ou aux chambres—comment former leurs comités.

[*Text*]

Mr. Blackburn (Brant): It is a problem here, because we still do not have an elected upper chamber; it is appointed. There is one party missing from it.

Mr. Bradley: We are not always sure.

Mr. Blackburn (Brant): I am not waiting for a call; I am waiting for a whisper.

I am just trying to work out the composition of this joint committee. It would follow, I suppose, established precedents in setting up joint committees. I guess the important thing is to make certain that every party that is in the House of Commons and conforms to a definition of a party in the House of Commons would have representation on this committee.

Mr. Bradley: I think in all reality, as was pointed out earlier, I think the act is taking consideration of the House of the Provinces, which will change that aspect as well, as long as you do not have an emergency in the meantime.

Mr. Blackburn (Brant): I hope we never have to use this act; obviously we all do.

The Chairman: Colleagues, I think we are at the point that clause 60 of Bill C-77 be amended by adding after line 18 subclause (5).

Amendment agreed to.

Clause 60 as amended agreed to.

On clause 61

The Chairman: We now have on clause 61 a government amendment.

Mr. Bradley: We have a new clause 61 on page 30. I move that Bill C-77 be amended (a) by adding immediately after line 18 on page 30, pertaining to an inquiry, the following:

> 61. (1) The Governor in Council shall, within sixty days after the expiration or revocation of a declaration of emergency, cause an inquiry to be held into the circumstances that led to the declaration being issued and the measures taken for dealing with the emergency.

and also subclause (2) on that page pertaining to reporting to Parliament, and (b) by renumbering the subsequent clauses, with any cross references thereto, accordingly.

Mr. Blackburn (Brant): I have a subamendment. The subamendment to the amended clause 61.(2), after the word "Parliament", delete the words "forthwith after the inquiry is completed" and substitute therefor "within 360 days, approximately one year." That is the maximum time allowed for the commission to report.

[*Translation*]

M. Blackburn (Brant): Cela pose un problème dans ce cas-ci, parce que nous n'avons pas encore de chambre haute élue; ses membres sont nommés. L'un des partis en est totalement absent.

M. Bradley: Nous n'en sommes pas toujours sûrs.

M. Blackburn (Brant): Je n'attends pas un appel; j'attends un murmure.

Je ne fais qu'essayer de définir la composition de ce comité mixte. J'imagine qu'il s'inspirerait des règles établies pour la formation de comités mixtes. Je pense que l'important, c'est de s'assurer que chaque parti qui a des représentants à la Chambre et qui correspond à une définition d'un parti à la Chambre des communes devrait être représenté au comité.

M. Bradley: Je pense qu'en réalité, comme nous l'avons déjà dit, la loi tient compte de la Chambre des provinces, dont la création modifiera cet aspect-là aussi, dans la mesure ou il n'y aura pas d'urgence d'ici là.

M. Blackburn (Brant): J'espère que nous n'aurons jamais besoin d'invoquer cette loi; manifestement, nous l'espérons tous.

Le président: Chers collègues, je pense que nous en sommes au point de proposer la modification de l'article 60 du projet de loi C-77 par adjonction après la ligne 18 du paragraphe (5).

Modification adoptée.

L'article 60 est adopté, dans sa version modifiée.

Article 61

Le président: Nous passons maintenant à l'article 61; c'est une modification proposée par le gouvernement.

M. Bradley: Nous avons un nouvel article 61 à la page 30. Je propose que le projet de loi C-77 soit modifié par a) insertion, après la ligne 15, page 30, de ce qui suit:

> 61. (1) Dans les 60 jours qui suivent l'expiration ou l'abrogation d'une déclaration de situation de crise, le gouverneur en conseil est tenu de faire faire une enquête sur les circonstances qui ont donné lieu à la déclaration et les mesures prises pour faire face à la crise.

et aussi le paragraphe (2) à la même page, sur le dépôt d'un rapport au Parlement et b) les changements de numérotation des articles, ainsi que de présentation des renvois qui en découlent.

M. Blackburn (Brant): J'ai une modification à proposer là-dessus. Ma modification porte sur la version modifiée du paragraphe 61.(2), après le mot «Parliament», substituer les mots «forthwith after the inquiry is completed» à la proposition «within 360 days, approximately one year.» C'est la période maximale de dépôt d'un rapport par la commission.

[*Texte*]

• 1715

Subclause 61(1) was just typed out yesterday. I hope it is translated. After the October crisis we are still waiting for the definitive report. This is year 18. So we thought we would get it in there.

The Chairman: Any further discussion other than why we did not call it 12 months instead of 360 days? I am sure I will lose track as I sit there counting.

M. Ferland: Monsieur Blackburn, je crois que vous voulez modifier le deuxième paragraphe de l'amendement du gouvernement en ajoutant «dans un délai de 360 jours». C'est ce que je comprends de votre amendement. Avec votre amendement, le paragraphe (2) va se lire comme suit:

(2) Le rapport de l'enquête fait en conformité avec le présent. . .

Mr. Blackburn (Brant): It has changed to subclause 61.(2).

M. Ferland: Donc, c'est à la fin du paragraphe (2). Merci. Je voulais simplement savoir si votre amendement venait à la fin du paragraphe 61(2). La fin de ce paragraphe se lira donc comme suit:

. . . devant chaque Chambre du Parlement dans un délai de 360 jours.

C'est ce que je comprends de votre sous-amendement. C'est cela? Merci bien.

The Chairman: That is not correct, is it? Is it not 360 days?

Mr. Blackburn (Brant): Within 360 days. . . that is the final report.

Mr. Ferland: Okay.

The Chairman: Shall the subamendment carry?

Subamendment agreed to.

Amendment as amended agreed to.

Clause 61 as amended agreed to.

Mr. Snarr: If I could have your indulgence, Mr. Chairman, I wonder if the committee would wish to revert now to clause 45 before going on to Part VII, since an amendment to clause 45 was deferred and is part of Part VI. Perhaps we might dispose of that before leaving Part VI.

The Chairman: Do we have unanimous consent to revert to subclause 45.(3)?

Some hon. members: Agreed.

Mr. Snarr: You will recall when this clause was being discussed, Mr. Chairman, you indicated there was a problem with it being in order. I undertook to have discussions with the Law Clerk of the House of Commons regarding that question, which Mr. Molot and I did over the lunch hour. First of all, it would appear that the

[*Traduction*]

Le paragraphe 61(1) n'a été dactylographié qu'hier. J'espère bien qu'il a été traduit. Nous attendons encore le rapport final de la Crise d'octobre. Cela s'est passé il y a 18 ans. Nous avons donc pensé qu'il valait la peine de proposer cette modification.

Le président: Y a-t-il une discussion, sauf pour savoir s'il ne faudrait pas parler de 12 mois plutôt que de 360 jours? Je suis sûr que je vais perdre le compte à la longue.

Mr. Ferland: Mr. Blackburn, I believe you wanted to amend subsection (2) of the government amendment by adding "dans un délai de 360 jours". I understand that is your amendment. With it, subsection (2) will read as follows:

(2) Le rapport de l'enquête fait en conformité avec le présent. . .

M. Blackburn (Brant): C'est devenu le paragraphe 61.(2).

Mr. Ferland: Then, it is at the end of subclause (2). Thank you. I simply wanted to know whether your amendement was at the end of subclause 61(2). The end of the subclause will thus read as follows:

. . . devant chaque Chambre du Parlement dans un délai de 360 jours.

This is my understanding of your sub-amendment. Is that correct? Thank you very much.

Le président: Ce n'est pas cela, n'est-ce pas? Ne s'agit-il pas de 360 jours?

M. Blackburn (Brant): Dans un délai de 360 jours. . . c'est le rapport final.

M. Ferland: Exactement.

Le président: Le sous-amendement est-il adopté?

Le sous-amendement est adopté.

La modification est adoptée dans sa version modifiée.

L'article 61 est adopté dans sa version modifiée.

M. Snarr: Si vous voulez bien me le permettre, monsieur le président, je me demande si le Comité voudrait bien revenir maintenant à l'article 45 avant de passer à la Partie VII, étant donné que nous avons reporté une modification à l'article 45, qui est maintenant dans la Partie VI. Peut-être pourrions-nous nous en occuper avant de laisser cette Partie VI de côté.

Le président: Ai-je le consentement unanime des membres à revenir au paragraphe 45.(3)?

Des voix: D'accord.

M. Snarr: Vous vous rappellerez, monsieur le président, que vous avez dit au moment où nous avons parlé de ce paragraphe que vous vous demandiez si le Règlement l'autorisait. J'avais dit que j'en parlerais avec le légiste de la Chambre des communes; M. Molot et moi-même l'avons fait à l'heure du déjeuner. Premièrement, il

[*Text*]

problem raised with this amendment was not a question of law, but a question of procedure. While confirming that the Law Clerk of the House had no difficulty at all with it from a point of view of law, because it was a point of procedure he consulted Mr. Marleau, the Clerk of the House, who reported to the law clerk that he also had no problem with the amendment from a procedural point of view. I am conveying to you then second-hand, possibly even third-hand, the views of the Clerk of the House and the Law Clerk of the House, both of whom say they have no difficulty with the proposed amendment.

• 1720

The Chairman: That is the amendment to. . .

Mr. Snarr: Subclause 45.(3) It is the government amendment—there are two amendments, but it was the government one that we were. . .

The Chairman: They are quite similar, the two amendments.

Mr. Snarr: That is right. I think the government one is merely a rewording of the other one.

Mr. Blackburn (Brant): Yes, I had agreed to withdraw my subclause 45.(3), because the government's amendment makes mine redundant.

Mr. Bradley: Mr. Chairman, I think we had Mr. Blackburn's amendment proposed, and at that time you ruled his amendment out of order and we have not gotten to the government amendment yet. So if we might, I could introduce the government amendment on clause 45 and we could deal with it.

The Chairman: We are already back at clause 45. Go ahead.

Mr. Bradley: I move that clause 45 of Bill C-77 be amended by striking out line 7 on page 21 and substituting the following:

Minister, servant or agent of the Crown, including any person providing services pursuant to an order or regulation made under subsections 6.(1), 17.(1), 28.(1) or 38.(14).

Mr. Blackburn (Brant): That would mean any person pressed by the Crown into work during an emergency?

The Chairman: And providing services.

Mr. Blackburn (Brant): Good.

Amendment agreed to.

Clause 45 as amended agreed to.

The Chairman: I have no further amendments until clause 68.

Clauses 62 to 67 inclusive agreed to.

On clause 68

[*Translation*]

semble que la difficulté qui a été soulevée au sujet de cette modification ne porte pas sur une question de droit, mais bien sur une question de procédure. Je confirme donc que le légiste de la Chambre n'y a pas vu la moindre difficulté de droit, mais, étant donné qu'il s'agissait d'une question de procédure, il a consulté M. Marleau, le greffier de la Chambre, qui lui a dit qu'à son avis, cela ne posait pas non plus le moindre problème du point de vue de la procédure. Évidemment, je vous transmets par ouï-dire l'opinion du légiste de la Chambre et par ouï-dire le ouï-dire de l'opinion du greffier, mais il reste que les deux ne voient pas de difficulté dans la modification proposée.

Le président: C'est la modification à. . .

M. Snarr: Le paragraphe 45.(3): c'est la modification proposée par le gouvernement—il y a deux modifications, mais c'est celle du gouvernement que nous étions. . .

Le président: Les deux modifications se ressemblent beaucoup.

M. Snarr: C'est exact. Je pense que celle du gouvernement n'est qu'une reformulation de l'autre.

M. Blackburn (Brant): Oui, je vais accepter de retirer ma proposition de modification au paragraphe 45.(3), parce que celle du gouvernement la rend inutile.

M. Bradley: Monsieur le président, je pense que la modification de M. Blackburn avait été proposée et que vous avez rejeté ces modifications en faisant appel au Règlement; nous n'avons pas encore étudié la modification du gouvernement. Si vous nous le permettez, je pourrais présenter la modification que le gouvernement propose à l'article 45, pour que nous puissions l'étudier.

Le président: Nous sommes déjà revenus à l'article 45. Allez-y.

M. Bradley: Je propose que l'article 45 du projet de loi C-77 soit modifié par la substitution à la ligne 7 de la page 21 de ce qui suit:

Minister, servant or agent of the Crown, including any person providing services pursuant to an order or regulation made under subsection 6.(1), 17.(1), 28.(1) or 38.(14).

M. Blackburn (Brant): Cela s'appliquerait à toute personne que la Couronne aurait forcée à travailler en période d'urgence?

Le président: Et à fournir des services.

M. Blackburn (Brant): Très bien.

Modification adoptée.

L'article 45 est adopté dans sa version modifiée.

Le président: Je n'ai pas d'autres modifications en main avant l'article 68.

Les articles 62 à 67 inclusivement sont adoptés.

Article 68

[*Texte*]

Mr. Bradley: On clauses 68 and 70, Mr. Chairman, there was a proposal just made by Mr. Snarr and I would be prepared to introduce it and ask him to explain his point.

Mr. Snarr: Mr. Chairman, clauses 68 and 70 are consequential amendments to the Energy Supplies Emergency Act made to incorporate the sense of Parts V and VI of the Emergencies Act into the Energy Supplies Emergency Act. The amendments that are therefore necessary are purely consequential to those the committee has already made to Parts V and VI of Bill C-77. Subject to the committee's view and perhaps to advice from the clerk, I might suggest a motion asking the Law Clerk of the House of Commons to incorporate in clauses 68 and 70 those amendments that are consistent with the amendments you have already approved for Parts V and VI. Will it not work?

• 1725

The Chairman: No.

Mr. Bradley: I move that clause 68 be amended (a) by striking out lines 1 to 3 on page 32 and substituting the following, under "Compensation":

22. (1) Subject to subsection 22.(2) and the regulations made under section 22.1, the Minister of Energy, Mines and Resources shall award reasonable compen-

(b) by adding immediately after line 8 on page 32 the following, which starts, "(2) No compensation shall be made to a person" and ends by saying "made thereunder";

and (c) by striking out line 26 on page 32 and substituting the following: "of property for which compensation shall".

Mr. Blackburn (Brant): This is just making it mandatory.

An hon. member: Yes. It is doing the same thing as we did to other—

Mr. Blackburn (Brant): That we did this morning. Agreed?

An hon. member: Yes.

Amendment agreed to.

The Chairman: You have an amendment, Mr. Blackburn, that clause 68 be amended by striking out lines 28 to 32 on page 32.

Mr. Bradley: I think they were required because they have been covered in the amendments we. . .

Mr. Blackburn (Brant): Oh, this is the ceiling one.

Mr. Bradley: Yes. You would just withdraw your four amendments.

[*Traduction*]

M. Bradley: Monsieur le président, M. Snarr vient tout juste de faire une proposition de modification aux articles 68 et 70; je suis prêt à la présenter et à lui demander de l'expliquer.

M. Snarr: Monsieur le président, les articles 68 et 70 sont des modifications corrélatives à la Loi d'urgence de 1979 sur les approvisionnements d'énergie, qui ont pour objet d'intégrer l'esprit des Parties V et VI de la Loi sur les mesures d'urgence dans la Loi d'urgence de 1979 sur les approvisionnements d'énergie. Les modifications nécessaires sont par conséquent purement corrélatives et découlent de celles que le Comité a déjà apportées aux Parties V et VI du projet de loi C-77. Sous réserve de l'avis du comité et peut-être de celui du légiste, j'aimerais proposer une motion pour demander au légiste de la Chambre des communes d'inclure dans les dispositions 68 et 70 des modifications qui soient conformes à celles que vous avez déjà approuvées pour les parties V et VI. Est-ce possible?

Le président: Non.

M. Bradley: Je propose que la disposition 68 soit modifiée a) en modifiant les lignes 1 à 3 de la page 32 et en y substituant, sous «indemnité», les suivantes:

22. (1) Sous réserve du paragraphe 22.(2) et des règlements adoptés en vertu de l'article 22.1, le ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources accorde une indemnité raisonnable

b) en ajoutant immédiatement après la ligne 8 de la page 32 les mots suivants, lesquels commencent par «(2) Aucune indemnité n'est accordée à une personne» et se terminent par «d'application»;

et c) en biffant la ligne 26 de la page 32 et en y substituant les mots suivants: «de biens justifiant une indemnisation».

M. Blackburn (Brant): Cela lui confère un caractère obligatoire.

Une voix: Oui. Exactement comme nous avons fait pour l'autre.

M. Blackburn (Brant): Celle sur laquelle nous avons travaillé ce matin. Vous êtes d'accord?

Une voix: Oui.

Modification acceptée.

Le président: Vous proposez, monsieur Blackburn, que l'article 68 soit modifié en biffant les lignes 28 à 32 de la page 32.

M. Bradley: J'estime que ces changements sont nécessaires du fait qu'il en a été question dans les modifications, nous. . .

M. Blackburn (Brant): Je vois, il s'agit de celle du haut.

M. Bradley: Oui. Nous retirerions uniquement vos quatre modifications.

[*Text*]

• 1730

Mr. Blackburn (Brant): We withdraw then proposed paragraph 22.1(e).

Proposed paragraph 22.1(j) would take away the power to exclude anybody from compensation.

An hon. member: It is covered.

Mr. Blackburn (Brant): It is covered, so I withdraw then, with your consent, the amendment for proposed paragraph 22.1(j).

Some hon. members: Agreed.

Mr. Blackburn (Brant): We are just repeating ourselves here. Then proposed subsection 22.2(1), which would make it mandatory that the Governor in Council appoint an assessor, I withdraw with your consent.

Mr. Bradley: We did not get on to (d) yet.

Mr. Blackburn (Brant): Oh, I am sorry.

An hon. member: That is where we get "shall", is it?

Mr. Bradley: But it will be.

The Chairman: Just a minute. I thought you had encouraged him to withdraw those four amendments.

An hon. member: The three.

Mr. Blackburn (Brant): I heard four. I am sorry. I did not know how far you were.

The Chairman: There is proposed paragraph 22.1(e). Do you wish to withdraw it?

Mr. Blackburn (Brant): Yes.

The Chairman: Does Mr. Blackburn have permission to withdraw?

Some hon. members: Agreed.

The Chairman: Also he wishes to withdraw the amendment for proposed paragraph 22.1(j). Is there unamimous consent?

Some hon. members: Agreed.

The Chairman: He wishes to withdraw the amendment for proposed subsection 22.2(1).

Mr. Blackburn (Brant): Not yet.

The Chairman: Do you wish to discuss that one, Mr. Blackburn?

Mr. Blackburn (Brant): Yes, we do not want to withdraw it at this point. The amendment to proposed subsection 22.2(1) would make it mandatory that the Governor in Council appoint an assessor: "The Governor in Council shall". I could also speak to the next one, proposed subsection 22.2(2): "The Governor in Council shall, from"... This makes it mandatory that he appoint an acting assessor in case the assessor is ill or incapacitated.

[*Translation*]

M. Blackburn (Brant): Nous avons donc retiré l'alinéa 22.1e) qui a été proposé.

L'alinéa 22.1j) qui est proposé annulera le pouvoir de refuser à quelqu'un une indemnité.

Une voix: Il en est question.

M. Blackburn (Brant): Il en est question, c'est pourquoi j'ai retiré, avec votre consentement, la modification de l'alinéa 22.1j) qui a été proposée.

Des voix: D'accord.

M. Blackburn (Brant): Nous ne faisons que nous répéter. Je retire donc, avec votre consentement, le paragraphe 22.2(1) qui oblige le gouverneur en conseil à nommer un expert.

M. Bradley: Il reste l'alinéa d).

M. Blackburn (Brant): Pardon!

Une voix: À l'endroit où on lit «qui justifie», n'est-ce pas?

M. Bradley: Ou plutôt à l'endroit où on trouvera ces mots.

Le président: Un instant. Je croyais que vous l'aviez incité à retirer ces quatre modifications.

Une voix: Les trois.

M. Blackburn (Brant): J'ai entendu quatre. Je m'excuse. Je ne savais plus où vous en étiez.

Le président: Et l'alinéa 22.1e); désirez-vous le retirer?

M. Blackburn (Brant): Oui.

Le président: M. Blackburn a-t-il la permission de le retirer?

Des voix: D'accord.

Le président: Il désire aussi retirer la modification pour l'alinéa 22.1j) qui a été proposée. Tout le monde est-il d'accord?

Des voix: D'accord.

Le président: Il désire retirer la modification à apporter au paragraphe 22.2(1) qui a été proposée.

M. Blackburn (Brant): Pas tout de suite.

Le président: Monsieur Blackburn, aimeriez-vous en discuter?

M. Blackburn (Brant): Oui, car nous ne désirons pas la retirer à ce moment-ci. La modification que nous aimerions apporter au paragraphe 22.2(1) obligerait le gouverneur en conseil à nommer un appréciateur: «Le gouverneur en conseil nomme». Je peux aussi parler du suivant, le paragraphe 22.2(2): «Le gouverneur en conseil lui substitue»... Cette modification oblige à nommer un appréciateur intérimaire lorsque l'appréciateur est malade ou a un empêchement.

[*Texte*]

The Chairman: Is there any discussion on firstly the amendment for proposed subsection 22.2(1)?

Mr. Bradley: We can accept that, Mr. Chairman.

The Chairman: We are changing "may" to "shall".

Amendment agreed to.

M. Ferland: Je voudrais une petite précision. En ce qui concerne l'article 68, il est question dans mes notes, à d), de la suppression des lignes 39 à 43, page 32, de la version française. C'est l'alinéa j) qui disparaîtrait, si je comprends bien? À l'article 22.1, on a les alinéas a), b), c), d) e), f), g), h), (i), j), k). J'aimerais savoir si on les conserve tous ou s'il y en a qui disparaissent.

• 1735

Mr. Blackburn (Brant): Excuse me, have we agreed to proposed subsection 22.2(2)?

The Chairman: Not yet. I think we should go by lines and take the government amendment that is on the next page. Your amendment, Mr. Bradley, is to strike out lines 44 to 46 on page 32 and lines 1 and 2 on page 33. Are you substituting anything there?

Mr. Bradley: No, Mr. Chairman.

The Chairman: Shall government amendment (d) carry?

Amendment agreed to.

The Chairman: Mr. Blackburn, your amendment. . . proposed subsection 22.2(2).

Mr. Blackburn (Brant): Yes, this would make it mandatory that an acting assessor be appointed in case the assessor was incapacitated or unable to act.

Mr. Bradley: No problem, Mr. Chairman.

The Chairman: Shall the amendment on line 2 on page 33 changing "may" to "shall" carry?

Amendment agreed to.

The Chairman: Now it seems to me we should be back to the government for proposed subsection 22.3(1).

Mr. Bradley: Yes, Mr. Chairman, I move that proposed subsection 22.3(1) in clause 68 of Bill C-77 be amended by striking out lines 31 to 36 on page 33 and substituting the following:

> for compensation under section 22 and is not satisfied with the decision of the Minister thereon may appeal the decision to the Assessor.

Amendment agreed to.

[*Traduction*]

Le président: Y a-t-il, en premier lieu, des discussions au sujet de la modification portant sur le paragraphe 22.2(1) qui a été proposée?

M. Bradley: Nous la trouvons acceptable, monsieur le président.

Le président: Nous remplaçons donc «peut nommer» par «nomme».

Modification adoptée.

Mr. Ferland: I would like some clarification. About section 68, I see in my notes that lines 39 to 43, page 32, in the French version, (d), are struck down. I understand that paragraph (j) is struck down, is it not? In section 22.1, we have paragraphs (a), (b), (c), (d), (e), (f), (g), (h), (i), (j), (k). I would like to know if we keep them all in or if some are struck down.

M. Blackburn (Brant): Pardonnez-moi, avons-nous adopté le paragraphe 22.2(2) qui a été proposé?

Le président: Pas encore. Nous devrions, à mon avis, procéder ligne par ligne et adopter l'amendement qui a été proposé par le gouvernement; elle paraît à la page suivante. Votre amendement, monsieur Bradley, consiste à supprimer les lignes 44 à 46 de la page 32 et les lignes 1 et 2 de la page 33. Les remplacez-vous par autre chose?

M. Bradley: Non, monsieur le président.

Le président: L'amendement d) suggéré par le gouvernement est-il adopté?

L'amendement est adopté.

Le président: Au sujet de votre amendement, monsieur Blackburn. . . portait sur le paragraphe 22.2(2).

M. Blackburn (Brant): Oui, elle rendrait obligatoire la nomination de l'appréciateur intérimaire lorsque l'appréciateur a un empêchement ou est dans l'impossibilité de remplir ses fonctions.

M. Bradley: Absolument, monsieur le président.

Le président: La modification à la ligne 2 de la page 33 qui consiste à remplacer «pourront» par «devront» est-elle adoptée?

L'amendement est adopté.

Le président: Nous devrions maintenant, à mon avis, nous adresser au gouvernement au sujet du paragraphe 22.3(1) qui a été proposé.

M. Bradley: Oui, monsieur le président. Je suggère de modifier le paragraphe 22.3(1) de l'article 68 de la Loi C-77, en supprimant les lignes 31 à 36 de la page 33 et leur substituant les lignes suivantes:

> d'une indemnisation prévue par l'article 22, qui s'estime non satisfait de la décision rendue par le ministre sur la question, peut en appeler de cette décision auprès de l'appréciateur.

L'amendement est adopté.

[*Text*]

The Chairman: Mr. Blackburn, you have proposed paragraph 22.4(1)(b).

Mr. Blackburn (Brant): Yes, I seek unanimous consent to withdraw proposed paragraph 22.4(1)(b) because the government is bringing in the same motion.

Some hon. members: Agreed.

The Chairman: Next is government amendment, clause 68, page 34.

Mr. Bradley: Yes, Mr. Chairman, I move that proposed paragraph 22.4(1)(c) of clause 68 of Bill C-77 be amended by striking out line 9 on page 34 and substituting the following:

sor may direct, including the payment of compensation in such money exceeding the maximum amount, if any, that may otherwise be paid, as the Assessor may recommend.

The Chairman: This looks as if it is a good thing for the working tubes.

Amendment agreed to.

The Chairman: Mr. Blackburn, you have the next amendment, proposed subsection 22.4(3).

Mr. Blackburn (Brant): This gives back the right of appeal against the assessor. This is the problem we had this morning, which I argued most eloquently and lost on—section 28 of the Federal Court Act. I do not think there is anything to be gained by proceeding with the same argument this afternoon. So should I withdraw it or let it stand and vote it down?

Mr. Snarr: Withdraw it. You want consistency with the rest of the act.

Mr. Blackburn (Brant): Okay, Then I seek unanimous consent to withdraw proposed subsection 22.4(3).

• 1740

Some hon. members: Agreed.

The Chairman: The next one I have is a government amendment to clause 68; it starts at subparagraph (g), line 17 on page 34. Can you take it, Mr. Bradley?

Mr. Blackburn (Brant): One word should be changed, same as this morning.

The Chairman: That is in the fourth line of your amendment, is it?

Mr. Bradley: Yes, Mr. Chairman. In the fourth line of the amendment we would change "the Minister may" to "the Minister shall", and strike. . .

[*Translation*]

Le président: Monsieur Blackburn, vous avez proposé l'alinéa 22.4(1)b).

M. Blackburn (Brant): Oui, je cherche à obtenir un consentement unanime pour retirer l'alinéa 22.4(1)b) qui a été proposé car le gouvernement présente la même motion.

Des voix: Adopté.

Le président: Passons maintenant à la modification de l'article 68, page 34, qui a été suggérée par le gouvernement.

M. Bradley: Oui, monsieur le président. Je propose que l'on modifie l'alinéa 22.4(1)c) de l'article 68 de la Loi C-77, qui a été proposé, en remplaçant la ligne 9 de la page 34 et en lui substituant les mots suivants:

peut donner, y compris le versement d'une indemnité qui ne dépasse pas le montant maximal éventuel qui peut être versé conformément aux recommandations de l'appréciateur.

Le président: Cela me semble être une bonne chose sur le plan pratique.

L'amendement est adopté.

Le président: D'autres modifications maintenant, monsieur Blackburn, au sujet du paragraphe 22.4(3) qui a été proposé.

M. Blackburn (Brant): Elle donne à nouveau le droit d'en appeler de la décision rendue par l'appréciateur. C'est exactement le problème que nous avons eu ce matin au sujet de l'article 28 de la Loi sur la Cour fédérale; malgré toute l'éloquence de mon argument, je n'ai rien gagné et je ne crois pas que nous puissions gagner quoi que ce soit cet après-midi en y recourant à nouveau. Alors, dois-je le retirer ou le maintenir et le rejeter au moment du vote?

M. Snarr: Retirez-le; car il faut se conformer au reste de la loi.

M. Blackburn (Brant): D'accord! Je demande donc le consentement unanime pour retirer le paragraphe 22.4(3) qui a été proposé.

Des voix: Approuvé.

Le président: Je reviens maintenant à un amendement proposé par le gouvernement à l'article 68; il commence à l'alinéa g), ligne 17, page 34. Pouvez-vous vous en charger, monsieur Bradley?

M. Blackburn (Brant): Un seul mot devrait être changé, comme ce matin.

Le président: À la quatrième ligne de votre amendement, n'est-ce pas?

M. Bradley: Oui, monsieur le président. À la quatrième ligne de l'amendement, nous pourrions remplacer par «le ministre peut» par «le ministre est tenu de», et supprimer. . .

[*Texte*]

The Chairman: Is this a little subamendment you are wanting to slip in?

Mr. Bradley: We are bringing this in line with the amendment we had this morning. I ask unanimous consent to change the amendment in accordance with the one we changed this morning by introducing or changing in line four "Minister may" to "Minister shall" and striking out in line four and five "an amount not exceeding".

The Chairman: Does Mr. Bradley have unanimous consent of the committee to make those changes in his amendment before we consider it?

Some hon. members: Agreed.

Mr. Bradley: Mr. Chairman, I move amendment (g) by adding immediately after line 17 on page 34 the following:

> Where the Assessor recommends the payment of compensation in an amount exceeding the maximum amount, if any, that may otherwise be paid, the Minister shall pay compensation in the amount so recommended to the person appealing.

The Chairman: Go ahead, Mr. Snarr.

Mr. Snarr: Mr. Chairman, if I may,

pour la gouverne de M. Ferland, dans la version française, on pourrait dire à la ligne 3:

> . . . le ministre est tenu de verser à l'appelant une indemnité égale à l'indemnité recommandée.

C'est-à-dire qu'on supprimerait les mots «ou inférieure».

M. Ferland: Très bien.

Amendment agreed to.

Clause 68 as amended agreed to.

Clause 69 agreed to.

On clause 70

The Chairman: Clause 70 is amended by Mr. Blackburn.

Mr. Blackburn (Brant): Yes. This is similar to others that have been agreed to already. We are removing time allocation for the debate.

[*See Minutes of Proceedings*]

Amendment agreed to.

The Chairman: The next amendment is clause 70, proposed subsection (37)(1), by Mr. Blackburn.

Mr. Blackburn (Brant): Yes. This one lowers the requirements for the number of members of the House and the Senate to petition in three, not six days.

Mr. Crofton: Same stuff.

Mr. Blackburn (Brant): The same stuff.

Amendment agreed to.

[*Traduction*]

Le président: S'agit-il d'un petit sous-amendement que vous voudriez faire passer?

M. Bradley: Nous le présentons dans le même esprit que l'autre amendement de ce matin. Je demande le consentement unanime pour modifier l'amendement conformément à celui que nous avons modifié ce matin en adoptant ou changeant, à la ligne 4, «le ministre peut» par «le ministre est tenu» et en supprimant aux lignes 4 et 5 «un montant ne dépassant pas».

Le président: M. Bradley a-t-il le consentement unanime du comité pour apporter ces changements à son amendement avant que nous examinions celui-ci?

Des voix: Approuvé.

M. Bradley: Monsieur le président, je propose l'amendement g) en ajoutant immédiatement après la ligne 17, page 34, ce qui suit:

> Lorsque l'appréciateur recommande le paiement d'une indemnité dépassant le montant maximal éventuel qui peut être autrement versé, le ministre est tenu d'accorder une indemnité correspondant au montant recommandé à l'appelant.

Le président: Continuez, monsieur Snarr.

M. Snarr: Monsieur le président, si vous me le permettez,

for Mr. Ferland's guidance, in the French version, line 3 could read:

> . . . the Minister shall pay the compensation in the amount recommended to the person appealing.

In other words the words "or less" would be deleted.

Mr. Ferland: Good.

Amendement approuvé.

Article 68 approuvé tel qu'amendé.

Article 69 approuvé.

Article 70

Le président: L'article 70 est amendé par M. Blackburn.

M. Blackburn (Brant): Oui. Il s'agit d'un amendement analogue à ceux qui ont déjà été approuvés. Nous éliminons la restriction de temps.

[*Voir Procès-verbaux*]

Amendement approuvé.

Le président: L'amendement suivant est présenté par M. Blackburn; il concerne l'alinéa (37)(1) proposé de l'article 70.

M. Blackburn (Brant): Oui. Il réduit à trois jours, au lieu de six, l'exigence concernant la présentation d'une motion par des membres de la Chambre et du Sénat.

M. Crofton: C'est la même histoire.

M. Blackburn (Brant): Exactement.

Amendement approuvé.

[*Text*]

The Chairman: Clause 70, proposed subsection (37)(2), by Mr. Blackburn.

• 1745

Mr. Blackburn (Brant): This is one that caused the committee some trouble a little while ago—at least it is similar to one that caused the committee some problems, extending the debate to ten hours instead of five. I have forgotten how we decided that one.

Mr. Bradley: You won.

Mr. Blackburn (Brant): I won. Okay, so do I win again?

Mr. Bradley: Yes.

Mr. Blackburn (Brant): Thank you.

Amendment agreed to.

The Chairman: The next amendment I would like to consider is the government amendment to clause 70. If that carries, then two of Mr. Blackburn's amendments would become redundant in that they would be amending without having anything to amend.

Mr. Bradley: Mr. Chairman, I would move that clause 70 be amended by striking out lines 35 to 49 on page 36 and lines 1 to 11 on page 37 and substituting the following. . . Revocation of order, subclause (3), starting with "If a motion debated" and ending with "adopting the motion". The purpose of the amendment is similar to subclause 57.(3).

Amendment agreed to.

The Chairman: Mr. Blackburn, in view of this amendment are you now willing to withdraw your two amendments to the same section?

Mr. Blackburn (Brant): Yes, these are now redundant, not debatable, so I seek unanimous consent to withdraw amendments to 37.(4) and 37.(5).

Some hon. members: Agreed.

The Chairman: Amendment to clause 70, proposed subsection 38.(3), Mr. Blackburn.

Mr. Blackburn (Brant): This is similar to others that have been allowed, I believe, removing a time allocation from the bill. The key words are "shall be debated without interruption".

Amendment agreed to.

Mr. Bradley: Mr. Chairman, I request that we revert to clause 4 for an amendment we have discussed previously.

The Chairman: Does Mr. Bradley have permission to revert to clause 4 to discuss an amendment?

Some hon. members: Agreed.

On clause 4—*Declaration of a public welfare emergency*

[*Translation*]

Le président: L'article 70, alinéa (37)(2) proposé, par M. Blackburn.

M. Blackburn (Brant): Cette question a posé des problèmes au comité il y a quelque temps—cela ressemble en tout cas à celle qui lui a causé des difficultés et qui concerne le prolongement du débat de cinq à dix heures. J'oublie quelle a été notre décision.

M. Bradley: Vous avez gagné.

M. Blackburn (Brant): J'ai gagné. Bien, est-ce que je gagne à nouveau?

M. Bradley: Oui.

M. Blackburn (Brant): Merci.

Amendement approuvé.

Le président: J'aimerais maintenant examiner l'amendement du gouvernement à l'article 70. S'il est adopté, deux des amendements de M. Blackburn perdraient leur raison d'être car ils n'auraient plus rien à amender.

M. Bradley: Monsieur le président, je propose que l'article 70 soit modifié par substitution, aux lignes 35 à 49, page 36, et aux lignes 1 à 11, page 37, de ce qui suit. . . Abrogation d'une ordonnance, paragraphe (3), commençant par «si une motion débattue» et se terminant par «en adoptant la motion». L'objet de cet amendement est semblable au paragraphe 57.(3).

Amendement approuvé.

Le président: Monsieur Blackburn, compte tenu de cet amendement êtes-vous maintenant prêt à retirer vos deux amendements au même article?

M. Blackburn (Brant): Oui, ils deviennent redondants et ne justifient plus un débat; je demande donc à retirer mes amendements aux paragraphes 37.(4) et 37.(5) avec l'assentiment unanime.

Des voix: Approuvé.

Le président: Amendement à l'article 70, paragraphe 38.(3) proposé; monsieur Blackburn.

M. Blackburn (Brant): Il s'agit d'un point analogue à d'autres qui ont été approuvés, je crois, et qui concerne la suppression d'une limite de temps. Les mots clés sont les suivants: «devra faire l'objet d'un débat ininterrompu».

Amendement approuvé.

M. Bradley: Monsieur le président, je demande que nous revenions à l'article 4 à propos d'un amendement que nous avons déjà discuté.

Le président: Autorisez-vous M. Bradley à revenir à l'article 4 pour discuter d'un amendement?

Des voix: Approuvé.

Article 4—*Déclaration de sinistre*

[*Texte*]

Mr. Bradley: Thank you, Mr. Chairman. I would like to move that clause 4 of Bill C-77 be struck out and substituted with the following, under "Construction":

4. Nothing in this act shall be construed or applied so as to confer on the Governor in Council the power to make orders or regulations

(a) altering the provisions of this act or

(b) providing for the detention, imprisonment or internment of Canadian citizens or permanent residents as defined in the *Immigration Act, 1976* on the basis of race, national or ethnic origin, colour, religion, sex, age or mental or physical disability.

Mr. Blackburn (Brant): Briefly, then, any changes that the government wishes to make would have to be brought in as amendments to the act debated in Parliament. Okay.

The Chairman: Have you not gotten your French copy yet?

M. Ferland: Je n'ai aucune copie. Si je peux avoir une copie de l'amendement, je vais savoir de quoi je parle.

The Chairman: Is there a French copy?

M. Ferland: Je l'ai. Merci.

• 1750

Mr. Blackburn (Brant): Does this also mean there will be no internment camps? The government would not be empowered to set up internment camps?

Mr. Snarr: Not on the basis of race, national or ethnic origin, colour, religion, sex, age, or mental or physical disability.

Mr. Blackburn (Brant): Then on what basis could internment camps be set up?

Mr. Snarr: Enemy aliens.

Mr. Blackburn (Brant): So internment camps could be set up if based on due process—the Criminal Code for example.

Mr. Bradley: Yes, in a state of war.

Mr. Blackburn (Brant): In a state of war. Traitors. . .

Mr. Bradley: Enemy aliens, enemy agents, whatever.

Mr. Blackburn (Brant): Not by this bill though.

Mr. Bradley: No. This bill covers all Canadian citizens or immigrants, but would not necessarily cover illegal aliens.

The Chairman: Immigrants are permanent residents.

[*Traduction*]

M. Bradley: Merci, monsieur le président. Je propose que l'article 4 du projet de loi C-77 soit supprimé et remplacé par ce qui suit, «Interprétation»:

4. Rien dans cette loi ne devra être interprété ou appliqué de manière à conférer au gouverneur en conseil le pouvoir de prendre des ordonnances ou des règlements

a) modifiant les dispositions de cette loi ou

b) prévoyant la détention, l'incarcération ou l'internement de citoyens canadiens ou de résidents permanents aux termes de la Loi sur l'immigration de 1976 pour des raisons de race, d'origine nationale ou ethnique, de couleur, de religion, de sexe, d'âge ou de handicap mental ou physique.

M. Blackburn (Brant): En un mot, tout changement que le gouvernement désire apporter devra prendre la forme d'une modification à la loi débattue au Parlement. Bien.

Le président: N'avez-vous pas encore votre version française?

Mr. Ferland: I have no copy. If only I could have a copy of the amendment, I would know what I am talking about.

Le président: Y a-t-il une version française?

Mr. Ferland: I have got it. Thank you.

M. Blackburn (Brant): Cela signifie-t-il également qu'il n'y aura pas de camps d'internement? Le gouvernement ne serait pas autorisé à en créer?

M. Snarr: Pas pour des raisons de race, d'origine nationale ou ethnique, de couleur, de religion, de sexe, d'âge ou de handicap mental ou physique.

M. Blackburn (Brant): Quel motif pourrait-on alors invoquer pour en créer?

M. Snarr: L'existence d'étrangers hostiles.

M. Blackburn (Brant): Des camps d'internement pourraient donc être créés par des voies de droit régulières—le Code criminel, par exemple.

M. Bradley: Oui, en état de guerre.

M. Blackburn (Brant): En état de guerre. Des traitres. . .

M. Bradley: Des ennemis hostiles, des agents ennemis, etc.

M. Blackburn (Brant): Mais cela n'est pas prévu dans ce projet de loi.

M. Bradley: Non. Ce projet de loi s'applique à tous les citoyens canadiens et aux immigrants, mais ne s'appliquerait pas nécessairement aux étrangers résidant illégalement ici.

Le président: Des immigrants sont des résidents permanents.

[*Text*]

Mr. Bradley: Yes.

Mr. Blackburn (Brant): So the government could only use this bill to set up internment camps for enemy aliens.

Mr. Bradley: Say a boatload of enemy aliens arrived on our shore. . .

Mr. Snarr: Or prisoners of war, or criminals. . .

Mr. Blackburn (Brant): But those who are suspected of treason or. . . That would come under the Criminal Code, though. It would not come up in this bill, would it?

Mr. Snarr: Mr. Chairman, under subclause 38.(1) of Part IV, the government has been given quite wide powers to deal with a war emergency. Considerable action can be taken, but there is a panoply of safeguards, through parliamentary supervision and the courts, to ensure that everything done is consistent with section 1 of the Charter and is reasonable and demonstratively justifiable in a free and democratic society. This clause says there are certain things the government will not be able to do even by appeal to section 1 of the Charter. It will not be able to detain, imprison or intern any individual on the basis of race, national ethnic origin, colour, religion, sex, age, or mental or physical disability. It does not say anything at all about what else the government can do. It says what the government cannot do.

Mr. Blackburn (Brant): In other words, we could never have another Japanese internment.

The Chairman: That is the intention of this amendment.

Amendment agreed to.

Clause 4 as amended agreed to.

Clauses 71 to 77 inclusive agreed to.

Schedule agreed to.

Clause 1 agreed to.

The Chairman: An amendment to the preamble is offered by the government. Do you want to read this, Mr. Bradley?

Mr. Bradley: Yes, Mr. Chairman. I would like to amend the preamble to Bill C-77 by striking out lines 9 to 19 on page 1 and substituting the following: "threatened by a national emergency and in order to ensure safety and security during such an emer-".

• 1755

The Chairman: This replaces the 10 lines that are in there now.

Mr. Bradley: Yes, Mr. Chairman. This is in order to delete the definition of "national emergencies" from the

[*Translation*]

M. Bradley: Oui.

M. Blackburn (Brant): Le gouvernement ne pourrait donc utiliser ce projet de loi que pour créer des camps d'internement destinés à des sujets de pays ennemis.

M. Bradley: Supposons qu'une pleine cargaison de sujets de pays ennemis débarque sur nos côtes. . .

M. Snarr: Ou bien des prisonniers de guerre ou encore des criminels. . .

M. Blackburn (Brant): Mais ceux qui sont soupçonnés de trahison ou. . . Ils relèveraient du Code criminel. Cela ne concernerait pas ce projet de loi, n'est-ce pas?

M. Snarr: Monsieur le président, en vertu du paragraphe 38.(1) de la partie IV, le gouvernement dispose de très larges pouvoirs pour faire face à une crise en cas de guerre. Il peut prendre de nombreuses mesures mais il existe toute une gamme de garanties, grâce à la supervision du Parlement et aux tribunaux, qui font que toutes les mesures prises sont conformes à l'article 1 de la Charte, sont raisonnables et justifiables dans une société libre démocratique. Selon cet article, il y a un certain nombre de choses que le gouvernement ne pourra pas faire même en invoquant l'article 1 de la Charte. Il ne pourra pas détenir, emprisonner ou interner quiconque pour des raisons de race, d'origine ethnique nationale, de couleur, de religion, de sexe, d'âge ou d'incapacité mentale ou physique. L'article se contente cependant de nous dire ce que le gouvernement ne peut pas faire mais demeure muet sur les autres mesures qu'il lui est loisible de prendre.

M. Blackburn (Brant): En d'autres termes, la résurrection des camps d'internement des Japonais est impossible.

Le président: C'est bien là l'objet de cet amendement.

L'amendement est approuvé.

L'article 4 amendé est approuvé.

Les articles 71 à 77 inclusivement sont approuvés.

L'annexe est approuvée.

L'article 1 est approuvé.

Le président: Le gouvernement propose un amendement au préambule. Voulez-vous le lire, monsieur Bradley?

M. Bradley: Oui, monsieur le président. Je voudrais que le préambule au projet de loi C-77 soit modifié par substitution, aux lignes 9 à 19, page 1, de ce qui suit: «mise en situation de crise nationale et que, pour assurer la sécurité en une telle-».

Le président: Cela remplace les 10 lignes du texte actuel.

M. Bradley: Oui, monsieur le président. L'objet est de supprimer la définition de «crise nationale» dans le

[*Texte*]

preamble in order that it may be moved to clause 3 in the body of the act, which is being done.

Amendment agreed to.

Mr. Blackburn (Brant): With regard to the Canadian Bill of Rights and the International Convenant on Civil and Political Rights, particularly with respect to those fundamental rights that are not to be limited or abridged even in a national emergency, we had a fairly lengthy discussion earlier on about incorporating the International Covenant on Civil and Political Rights. I believe I lost the argument. I will, with unanimous consent, if that is possible, withdraw my amendment.

The Chairman: Does the member have unanimous consent to withdraw?

Mr. Bradley: Since we have been working so well in this bill all along, I think we should allow him to withdraw it.

The Chairman: Shall the preamble as amended carry?

Some hon. members: Agreed.

The Chairman: Shall the title carry?

Some hon. members: Agreed.

The Chairman: Shall the bill as amended carry?

Some hon. members: Agreed.

The Chairman: Shall I report the bill with amendments to the House?

Some hon. members: Agreed.

The Chairman: Now I need a motion by someone that Bill C-77, an act to authorize the taking of special temporary measures to ensure safety and security during national emergencies and to amend other acts and consequence thereof, be reprinted for use of the House of Commons at report stage.

An hon. member: I so move.

Motion agreed to.

The Chairman: The Library of Parliament has prepared briefing material on this bill. Would you like to have it distributed to all members of the committee?

I would like to add my thanks very much, gentlemen, and we never cease to surprise ourselves in this place.

The meeting is adjourned.

[*Traduction*]

préambule de manière à l'incorporer à l'article 3, dans le corps de la loi, c'est ce que nous avons fait.

L'amendement est adopté.

M. Blackburn (Brant): En ce qui concerne la Déclaration canadienne des droits et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, en particulier en ce qui concerne les droits essentiels qui ne doivent être ni limités ni amputés, même en cas de crise nationale, nous avons déjà eu une discussion assez prolongée sur l'intégration du Pacte international relatif aux droits civils et politiques au projet de loi. Je crois avoir perdu la partie. Avec le consentement unanime, je voudrais donc, si possible, retirer mon amendement.

Le président: Consentement unanime à ce que le membre retire son amendement?

M. Bradley: Puisque notre travail sur ce projet de loi marche si bien jusqu'à présent, je crois que nous devrions l'autoriser à le faire.

Le président: Le préambule, sous sa forme modifiée, est-il adopté?

Des voix: Adopté.

Le président: Et le titre?

Des voix: Adopté.

Le président: Le projet de loi, tel qu'amendé, est-il adopté?

Des voix: Adopté.

Le président: Puis-je en faire rapport à la Chambre?

Des voix: Oui.

Le président: Il faudrait maintenant que quelqu'un propose que le projet de loi C-77, Loi visant à autoriser à titre temporaire des mesures extraordinaires de sécurité en situation de crise nationale et à modifier d'autres lois en conséquence, soit réimprimé en vue de son utilisation à la Chambre des communes au stade du rapport.

Une voix: J'en fais la proposition.

La motion est adopté.

Le président: La bibliothèque du Parlement a préparé un document d'information sur ce projet de loi. Voulez-vous qu'il soit remis à tous les membres du comité?

Je tiens, à mon tour, à vous remercier vivement, messieurs. Nous sommes toujours surpris par ce que nous sommes capables de faire.

La séance est levée.

Canada Post Postage paid / Postes Canada Port payé
Book rate / Tarif des livres
K1A 0S9
OTTAWA

If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnements et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES

At 11:00 a.m.:

From Emergency Preparedness Canada:

Mr. Bill Snarr, Executive Director.

At 3:30 p.m.:

From Emergency Preparedness Canada:

Mr. Bill Snarr, Executive Director.

From the Department of Justice:

Mr. Henry Molot, Senior General Counsel, Advisory and Administrative Law.

TÉMOINS

À 11 h 00:

De Protection civile Canada:

M. Bill Snarr, directeur exécutif.

À 15 h 30:

De Protection civile Canada:

M. Bill Snarr, directeur exécutif.

Du ministère de la Justice:

Maître Henry Molot, avocat général principal, Section de consultation et de droit administratif.

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

CANADA

INDEX

LEGISLATIVE COMMITTEE ON

BILL C-77
Emergencies Act

HOUSE OF COMMONS

Issues 1-9 • 1987-1988 • 2nd Session • 33rd Parliament

Chairman: Hon. Allan B. McKinnon

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada.

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada.

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

GUIDE TO THE USERS

This Index is a subject-based and cross-referenced index which provides subject analysis as well as corresponding entries under the names of individual Members of Parliament.

Each participating Member and witness has a global entry, based on the order of reference that covers all pages where he/she spoke.

Knowles, Hon. Stanley (NDP—Winnipeg North Centre)
Regional Economic Expansion Department estimates,
1984-1985, main, **15**:9, 11-2, 19

Issue page

Testimony and debate are analysed for subject content and the entries are arranged alphabetically.

Member **Knowles**
subject entry Steel industry, **15**:9

Main subject **Steel industry**
sub-heading Exports, **15**:9

Included in the index are several headings that may be particularly useful; a list under Witnesses shows all appearances by organizations before the Committee; the heading Orders of Reference lists all matters studied by the committee; the section Procedure and Committee business records all items of a procedural nature including those listed in the Minutes.

The index is extensively cross-referenced to account for organization of subject detail and varying terminology. Cross-references to a first sub-heading are denoted by a long dash "—".

Women *see* Canadian Forces—Training

A list of dates of meetings of the committee with the corresponding issue numbers may be found under the heading "Dates and Issues" on the following page.

The most common abbreviations found in the Index are as follows:

A = Appendices Amdt. = Amendment M. = Motion S.O. = Standing Order

Political affiliations: L = Liberal PC = Progressive Conservative NDP = New Democratic Party Ind = Independent Ind-L = Independent Liberal

---

For further information contact the
Index and Reference Branch—992-8976

GUIDE TO THE USERS

INDEX

HOUSE OF COMMONS LEGISLATIVE COMMITTEE

OFFICIAL REPORT

SECOND SESSION—THIRTY-THIRD PARLIAMENT

DATES AND ISSUES

—1987—

December: 15th, 1.

—1988—

February: 23rd, 1; 25th, 2.

March: 1st, 3; 3rd, 4; 8th, 5; 10th, 6; 15th, 7; 29th, 8.

April: 12th, 9.

Access to information *see* Emergency measures—Invoking

Addario, Frank (Law Union of Ontario)
Emergencies Act (Bill C-77), 7:4, 53-61

Affidavit *see* Emergency measures—Invoking, Reasonable grounds test

Agenda and procedure subcommittee *see* Procedure and Committee business

Airports *see* Emergency measures—Search and seizure

Allies *see* International emergency

Appeals *see* Compensation

Appendices
Canadian Bar Association, brief, 2A:1-105
Canadian Civil Liberties Association, brief, 3A:1-44
Law Union of Ontario, brief, 7A:83-91
National Association of Japanese Canadians, brief, 7A:18-82
Rosenthal, Peter, brief, 7A:9-17
Ukrainian Canadian Committee, brief, 7A:1-8

Assessor *see* Compensation—Appeals process

Austro-Hungarians
Internment, World War I, 7:5-6

Beatty, Hon. Perrin (PC—Wellington—Dufferin—Simcoe; Minister of National Defence)
Canadian Charter of Rights and Freedoms, Bill C-77 complying, 1:33
Canadian Security Intelligence Service Act, sunset provision, 1:19
Compensation
Awards, 1:24
Conscription, 1:18, 26
Injury, loss or damage, 1:20
Liability, 1:20-1, 23, 37
Process, 1:21, 24
Regulations, 1:33
Statute of limitations, 1:30-1
Trans-border disputes, 1:28
Emergencies Act (Bill C-77), 1:11-40
Emergencies, jurisdiction, 1:29-30
Emergency measures
Censorship, 1:20, 32
Civil liberties, 1:15, 36
Conscription, 1:25
Federal-provincial co-operation, 1:18
Inquiries, 1:20, 25
Invoking, 1:13-4, 17-8, 29, 33-4, 36
Judicial system, role, 1:14-6, 36-8
Powers, 1:13, 15, 25-6, 33-5
Profiteering/black marketing, 1:25-6
Public assembly, 1:18
Purpose, 1:12
Search and seizure, 1:20, 24-5
Strikes/lock-outs, 1:18, 39
International emergency, breadth of situation, 1:18
Legislation, drafting, 1:16-7
Public order emergency, powers, 1:18-9
Public welfare emergency, provinces, position, 1:17
Quebec, October 1970 crisis, 1:33-4

Beatty, Hon. Perrin—*Cont.*
War emergency, breadth of situation, 1:18
War Measures Act, abolishing, 1:21-2

Berger, Thomas *see* Japanese Canadians—Compensation

Bertrand, Gabrielle (PC—Brome—Missisquoi)
Emergencies, 6:16
Emergencies Act (Bill C-77), 6:16

Black marketing *see* Emergency measures—Profiteering

Blackburn, Derek (NDP—Brant)
Canadian Charter of Rights and Freedoms, 7:31, 52; 8:20, 26
Canadian Security Intelligence Service Act, 7:13; 8:22-3
Committee, 4:11, 29
Compensation, 1:23-4; 3:23; 4:13-4, 19; 8:30-1, 48; 9:34-44, 78-82
Emergencies, 4:27; 9:77
Emergencies Act (Bill C-77), 1:22-6, 34-6, 38, 40; 2:8, 17-9, 21; 3:10-3, 22-3; 4:11-5, 18-9, 27-30, 35, 38-9; 7:12-4, 29-31, 52, 61; 8:18-24, 26, 28-40, 42-3, 45-58, 60; 9:33-45, 47-58, 60-87
Emergency measures, 1:24, 26, 34-6; 2:17-9; 3:12-3; 4:11-5, 27-9, 38-9; 7:13; 8:23-4, 28-33, 37-9, 42-3, 45-8, 55; 9:33-4, 45, 47-57, 60-70, 72-3, 83-4
International Covenant on Civil and Political Rights, 4:29-30; 8:18-9; 9:87
International emergency, 1:26; 8:40, 55-6
Internment, 7:12-4; 9:85-6
Japanese Canadians, 8:58
Procedure and Committee business
Agenda and procedure subcommittee report, first, M. (Crofton), 1:9-11
Bills, 1:22-3; 9:71
Documents, 4:11, 29
Witnesses, 1:9-11
Expenses, M., 8:60
Public order emergency, 3:11; 7:29; 8:36
Public welfare emergency, 3:22; 8:33-5
Quebec, 3:11; 7:30; 8:46-7; 9:77
Refugees, 8:49-55
United Kingdom, 4:18-9
United States, 4:39
War emergency, 8:57-8, 60
War Measures Act, 3:11

Borovoy, Alan (Canadian Civil Liberties Association)
Emergencies Act (Bill C-77), 3:3-13, 15-24

Bourassa, Hon. Robert *see* Quebec—October 1970 crisis

Bradley, Bud (PC—Haldimand—Norfolk; Parliamentary Secretary to Minister of National Defence)
Canadian Charter of Rights and Freedoms, 7:50, 60-1; 8:26
Compensation, 8:30-1, 48; 9:34-44, 78-83
Emergencies Act (Bill C-77), 5:37; 7:20, 50-2, 58, 60-1; 8:19, 21-2, 24-8, 30-42, 44-6, 48-50, 52-60; 9:34-50, 52-6, 58-76, 78-87
Emergency measures, 7:61; 8:24, 26-8, 30-3, 37-9, 42, 44-6, 48, 55, 59; 9:34, 45-7, 49-50, 52-6, 58-70, 72-6, 84
International Covenant on Civil and Political Rights, 8:19
International emergency, 8:41, 55-6
Internment, 9:85-6
Procedure and Committee business
Bills, 8:21

Bradley, Bud—*Cont.*
Procedure and Committee business—*Cont.*
Bills—*Cont.*
Clauses, M., 8:60
Briefs, 7:20
Witnesses, M., 5:37
Public order emergency, 8:36, 39
Public welfare emergency, 8:32-5
Refugees, 8:49-50, 52-4
War emergency, 8:58-60
War Measures Act, 7:51

Briefs *see* Appendices; Procedure and Committee business

Cabinet *see* Emergency measures—Powers

Cabinet Ministers
External Affairs Secretary of State Clark/Communications Minister MacDonald contempt of court charges, 3:20
Powers, Bill C-77 awarding, 3:20-1
See also Emergency measures—Invoking, Reasonable grounds test

Canada Labour Code *see* Committee—Documents; Emergency measures—Conscription

Canadian Association of Chiefs of Police
Background, objectives, 5:5-6
See also Emergencies Act (Bill C-77)—References; Witnesses

Canadian Bar Association *see* Appendices; Emergencies Act (Bill C-77)—References; Witnesses

Canadian Charter of Rights and Freedoms
Legislation, Bill C-77
Complying, 1:33; 4:15; 5:22; 6:28; 7:49, 59-61
Infringing, 7:25-6
Override clause, Section 33, impact, 7:10, 16-7, 31, 39, 42, 44, 46, 49-50, 52-5, 60; 8:20, 25-6
Northwest Territories Act, comparison, 7:51
See also Emergency measures—Search and seizure; International Covenant on Civil and Political Rights; Refugees

Canadian Civil Liberties Association *see* Appendices; Witnesses

Canadian Labour Congress *see* Emergencies Act (Bill C-77)—References; Witnesses

Canadian Security Intelligence Service
Activities, 6:25
See also Royal Canadian Mounted Police

Canadian Security Intelligence Service Act
Emergency, definition, 6:24-5; 7:10, 13, 23; 8:22-3
Sunset provision, Parliamentary review, requiring, Bill C-77 relationship, 1:19

Censorship *see* Emergency measures; International emergency; United States—Media role, Grenada invasion; War emergency

Chairman, decisions and statements *see* Procedure and Committee business

Chyczij, Alexandra (Ukrainian Canadian Committee)
Emergencies Act (Bill C-77), 7:3, 5-20

Citizenship *see* Soviet Union citizenship laws

Civil liberties *see* Emergency measures

Civil Liberties Commission *see* Ukrainian Canadian Committee

Clark, Right Hon. Joe *see* Cabinet Ministers—External Affairs Secretary of State

Cohen, Judge Maxwell (Individual presentation)
Emergencies Act (Bill C-77), 6:3, 5-22
References *see* Emergencies Act (Bill C-77)—References

Committee
Documents
Canada Labour Code/Riot Act, copies, obtaining, 4:11
International Covenant on Civil and Political rights, obtaining, 4:29
See also Procedure and Committee business

Communications Department Minister *see* Cabinet Ministers—External Affairs Secretary of State Clark

Compensation
Appeals process, 1:24; 4:10, 20
Assessor, appointing, powers, 9:39-42, 80-3
Federal Court Act, Section 28, applicability, 9:42-4
Awards, limits, government setting, 1:24; 2:21, 25; 3:7; 4:10, 19; 9:38
Classes of persons, excluding, 2:11, 16, 22, 25-6; 3:20, 23; 4:8, 10, 20; 9:39, 80
Conscription, 1:18, 26; 3:7; 4:13-4, 17-8; 8:30-1, 48
Injury, loss or damage, 1:20; 3:7-8; 9:36-8
Awards, distribution, 4:20-1
Government actions, resulting, 1:28-9
Provincial workmen's compensation acts, awards limits, setting, 4:19-20
Liability
Crown, applicability, 1:37
Crown Liability Act, applicability, 1:20-1, 23; 2:16
Personal, immunity, municipal police officers, including, 5:7-8, 11-4, 20, 30; 6:20-1; 9:34-6, 77-8
Mandatory *vs* discretionary, Bill C-77 specifying, 7:11, 18-9, 42, 44, 47; 9:79
Judicial system, role, 7:54
Process, 1:21, 24; 2:5; 7:42
Regulations, Governor in Council defining, 1:32-3
Right of action, release, requiring, 9:37
Statute of limitations, applying, 1:30-1
Trans-border pursuits, applicability, 1:27-8
See also Japanese Canadians; Public welfare emergency—Declaration

Conscription *see* Compensation; Emergency measures; Public welfare emergency

Contempt of court *see* Cabinet Ministers—External Affairs Secretary of State

Corrigendum *see* Procedure and Committee business—Minutes and evidence

Crampont, Patrick (Parliamentary Press Gallery)
Emergencies Act (Bill C-77), 4:3, 22-3, 26, 28, 30, 32

Criminal Code *see* Emergencies Act (Bill C-77)—References; Emergency measures; Public order emergency; Quebec—October 1970 crisis

Crofton, Patrick (PC—Esquimalt—Saanich)
Canadian Charter of Rights and Freedoms, 4:15; 7:16, 49, 59; 8:25
Compensation, 1:30; 2:25; 4:21
Emergencies, 7:32;
Emergencies Act (Bill C-77), 1:30; 2:24-5; 3:13-5; 4:15-6, 18, 21, 24-6, 37-8; 5:25-6; 7:16-8, 32-3, 36, 49, 52, 59; 8:19, 21, 25, 29-30, 39, 41, 45, 49, 51-3, 58-9; 9:33-4, 36-7, 48-51, 57-8, 65, 70, 72-3, 75, 83
Emergency measures, 2:24-5; 3:14-5; 4:15-6, 18, 24-6, 37; 5:25; 7:49, 59; 8:29-30, 45; 9:48-51, 57-8, 75
International Covenant on Civil and Political Rights, 4:15; 8:19
International emergency, 8:41
Internment, 7:16-7
Procedure and Committee business
Agenda and procedure subcommittee, 1:9
M., 1:8
Reports, first, M., 1:9
Bills, 9:48
Briefs, Ms., 7:36, 52
Organization meeting, 1:8-9
Public order emergency, 7:32-3
Quebec, 3:14
Refugees, 8:49, 51-3
War emergency, 4:26, 37-8; 7:18; 8:58

Crown Liability Act *see* Compensation—Liability

CSIS *see* Canadian Security Intelligence Service

Dare organization *see* Quebec—October 1970 crisis

Darling, Stan (PC—Parry Sound—Muskoka)
Emergencies Act (Bill C-77), 6:11-3
Emergency measures, 6:11-3
War Measures Act, 6:12

Docker, C/Supt Don (Royal Canadian Mounted Police)
Emergencies Act (Bill C-77), 5:3, 35

Documents *see* Appendices: Committee; Procedure and Committee business

Duplessis, Suzanne (PC—Louis-Hébert; Parliamentary Secretary to Minister of State (Science and Technology))
Emergencies Act (Bill C-77), 6:14-6, 36-8, 40-1
Emergency measures, 6:14-6, 38
International emergency, 6:36-7
Ligue des droits et libertés, 6:37-8

Elgie, Robert *see* Ontario

Embassies *see* Turkey

Emergencies
Classification, four types, Bill C-77 providing, impact, 6:9, 12-4, 17-8; 7:26, 28-9, 32-3; 8:22
Inquiry and review, post-event, need, 2:16; 9:76-7
Jurisdiction, 1:29-30; 6:7-8, 16-7
Localizing, 4:31
Media, role, 4:23-5, 27
National emergencies, Bill C-77 governing, 1:17
Planning, need, 6:11

Emergencies—*Cont.*
Simulation tests, conducting, 5:15-7, 29
See also Canadian Security Intelligence Service Act; Emergencies Act (Bill C-77)—References

Emergencies Act (Bill C-77)—Minister of National Defence
Consideration, 1:11-41; 2:4-26; 3:4-25; 4:5-40; 5:5-37; 6:5-43; 7:5-62; 8:18-61; 9:33-87; as amended, 9:87, carried, 32; report to House with amdts, 87, agreed to, 32
Clause 1, 1:11, stood, 6; 9:86, carried, 32
Clause 2, 1:11-41; 2:4-26; 3:4-25; 4:5-40; 5:5-37; 6:5-43; 7:5-62; 8:21-2, carried, 3
Amdt. (Blackburn), 8:18-20, negatived by show of hands, 3
Clause 3, as amended, carried, 8:5
New clause, M. to add (Bradley), 8:22-3, carried
Amdt. (Bradley), 8:27, agreed to by show of hands, 4
Clause 4, as amended, carried, 5
New clause, M. to add (Blackburn), 8:23-6, carried by show of hands, 4; reconsideration, 9:84, agreed to, 31, as amended, carried, 32
Amdt. (Bradley), 9:85-6, agreed to, 32
Amdts. (Bradley), 8:27-8, agreed to, 5
Clause 5, 8:28, carried, 5
New clause, M. to add (Blackburn), 8:26, withdrawn by unanimous consent, 4
Clause 6, as amended, 8:33, carried, 7
Amdt. (Bradley), 8:27-8, agreed to, 5
Amdt. (Blackburn), 8:28-30, agreed to, 6
Amdt. (Bradley), 8:30, withdrawn by unanimous consent, 6
Amdt. (Bradley), 8:30-1, agreed to, 6
Amdt. (Blackburn), 8:32, withdrawn by unanimous consent
Amdt. (Bradley), 8:32, agreed to, 6
Amdt. (Bradley), 8:32-3, agreed to, 7
Clauses 7 and 8, 8:33, carried severally, 7
Clause 9, as amended, 8:35, carried, 7
Amdt. (Bradley), 8:33-5, agreed to, 7
Clause 10, as amended, 8:35, carried, 7
Amdts. (Bradley), 8:27-8, 35, agreed to, 5, 7
Clause 11, as amended, carried, 7
Amdt. (Bradley), 8:27-8, agreed to, 5, 7
Clauses 12 to 14, 8:35, carried severally, 7
Clause 15, as amended, 8:36, carried, 8
Amdt. (Bradley), 8:27-8, agreed to, 5, 8
Clause 16, as amended, carried, 8
Amdt. (Blackburn), 8:36, agreed to, 8
Clause 17, as amended, 8:39, carried, 10
Amdt. (Bradley), 8:27-8, 36, agreed to, 5
Amdt. (Bradley), 8:36-7, withdrawn by unanimous consent, 8
Amdt. (Blackburn), 8:37, agreed to, 8
Amdt. (Blackburn), 8:37, negatived by show of hands, 8
Amdt. (Bradley), 8:38, withdrawn by unanimous consent, 9
Amdts. (Bradley), 8:38-9, agreed to, 9
Clauses 18 and 19, 8:39, carried severally, 10
Clause 20, as amended, 8:39-40, carried, 10
Amdt. (Bradley), 8:39, agreed to, 10

Emergencies Act (Bill C-77)—Minister of...—*Cont.*
Clause 21, as amended, 8:40, carried, 11; reconsideration, M. (Crofton), 9:33, agreed to, 20, as amended, 34, carried, 20
Amdt. (Bradley), 8:27-8, agreed to 5, 10
Amdt. (Bradley), 8:27-8, agreed to, 5, 11
Amdt. (Blackburn), 9:33, agreed to, 20
Clause 22, as amended, carried, 8:11
Amdt. (Bradley), 8:27-8, agreed to, 5, 11
Clauses 23 and 24, 8:40, carried severally, 11
Clause 25, as amended, carried, 11
Amdt. (Bradley), 8:40, agreed to
Clause 26, as amended, 8:40, carried, 11
Amdt. (Bradley), 8:27-8, agreed to, 5, 11
Clause 27, as amended, 8:40, carried, 12
Amdt. (Blackburn), 8:40-1, agreed to, 12
Clause 28, as amended, 8:56, carried, 14
Amdt. (Bradley), 8:27-8, agreed to, 5, 12
Amdt. (Bradley), 8:42-5, agreed to by show of hands, 12
Amdt. to amdt. (Blackburn), 8:45-8, negatived by show of hands, 12
Amdt. (Bradley), 8:48, agreed to, 13
Amdt. (Blackburn), 8:48-52, negatived by show of hands, 13
Amdt. (Blackburn), 8:52-5, negatived by show of hands, 13
Amdt. (Bradley), 8:55, agreed to, 13
Amdt. (Bradley), 8:55-6, agreed to, 14
Clauses 29 and 30, 8:56, carried severally, 14
Clause 31, as amended, carried, 14
Amdt. (Bradley), 8:56, agreed to
Clause 32, as amended, 8:57, carried, 14
Amdts. (Bradley), 8:27-8, agreed to, 5, 14
Amdt. (Blackburn), 8:56, agreed to, 14
Clauses 33 and 34, 8:57, carried severally, 14
Clause 35, as amended, carried, 14
Amdt. (Bradley), 8:57, agreed to, 14
Clause 36, as amended, 8:57, carried, 15
Amdt. (Bradley), 8:27-8, agreed to, 5, 15
Clause 37, as amended, 8:59, carried, 15
Amdt. (Blackburn), 8:57-9, agreed to
Clause 38, as amended, carried, 15
Amdt. (Bradley), 8:27-8, 59, agreed to, 5, 15
Amdts. (Bradley), 8:59, agreed to, 15
Clause 39, 8:59, carried, 15
Clause 40, as amended, 8:60, carried, 16
Amdt. (Bradley), 8:59, agreed to, 16
Clause 41, as amended, 8:60, carried, 16
Amdt. (Bradley), 8:27-8, agreed to, 5, 16
Amdt. (Blackburn), 8:61, agreed to, 16
Clauses 42 to 44, 8:60, carried severally, 16
Clause 45, 9:36, stood, 20; as amended, carried, 29
Amdt. (Bradley), 9:34-6, 77-8, agreed to, 29
Clause 46, as amended, 9:38, carried, 21
Amdt. (Bradley), 9:36, as amended, 37, agreed to, 21
Amdt. to amdt. (Blackburn), 9:36-7, agreed to, 21
Amdt. (Bradley), 9:37, agreed to, 21
Clause 47, as maended, 9:39, carried, 21
Amdt. (Bradley), 9:38, agreed to, 21
Amdt. (Blackburn), 9:38, withdrawn by unanimous consent, 21
Amdt. (Bradley), 9:39, agreed to, 21

Emergencies Act (Bill C-77)—Minister of...—*Cont.*
Clause 48, as amended, carried, 22
Amdts. (Blackburn), 9:39, agreed to, 22
Clause 49, as amended, 9:40, carried, 22
Amdt. (Bradley), 9:39-40, agreed to, 22
Clause 50, 9:40, as amended, carried, 22
Amdt. (Bradley), 9:41, agreed to, 22
Amdt. (Bradley), 9:41-4, agreed to, 22
Clauses 51 to 55, 9:45, carried severally, 22
Clause 56, as amended, carried, 23
Amdt. (Blackburn), 9:45-6, agreed to, 23
Clause 57, as amended, carried, 24
Amdt. (Blackburn), 9:47-9, agreed to, 24
Amdt. (Blackburn), 9:49-52, agreed to by show of hands, 24
Amdt. (Bradley), 9:52-60, agreed to, 24
Clause 58, as amended, carried, 25
Amdt. (Bradley), 9:60-2, agreed to, 25
Amdt. (Blackburn), 9:62-5, agreed to
Amdt. (Bradley), 9:65, agreed to, 25
Clause 59, as amended, carried, 27
Amdt. (Blackburn), 9:66, agreed to, 26
Amdt. (Bradley), 9:66-7, agreed to, 26
Amdt. (Blackburn), 9:67-8, agreed to, 26
Amdt. (Blackburn), 9:68-70, agreed to, 26
Amdt. (Blackburn), 9:70, agreed to, 26
Amdt. (Blackburn), 9:70-2, agreed to, 27
Amdt. (Blackburn), 9:72, agreed to, 27
Amdt. (Bradley), 9:72, agreed to, 27
Clause 60, as amended, carried, 28
Amdt. (Bradley), 9:73-4, agreed to, 27
Amdt. (Bradley), 9:74, agreed to, 27
Amdt. (Bradley), 9:75-6, agreed to, 28
Clause 61, 9:77, carried, 29
New Clause, M. to add (Bradley), 9:76, as amended, carried, 28
Amdt. (Blackburn), 9:76-7, agreed to, 28
Clauses 62 to 67, 9:78, carried severally, 29
Clause 68, as amended, carried, 30
Amdt. (Bradley), 9:79, agreed to, 29
Amdt. (Bradley), 9:79-81, agreed to, 29
Amdt. (Bradley), 9:80-1, agreed to, 29
Amdt. (Bradley), 9:80-1, agreed to, 30
Amdts. (Blackburn), 9:81, agreed to, 30
Amdt. (Bradley), 9:81, agreed to, 30
Amdt. (Bradley), 9:82, agreed to, 30
Amdt. (Bradley), 9:82-3, agreed to, 30
Clause 69, 9:83, carried, 30
Clause 70, as amended, carried, 31
Amdt. (Blackburn), 9:83, agreed to, 30
Amdt. (Blackburn), 9:83, agreed to, 31
Amdt. (Blackburn), 9:84, agreed to, 31
Amdt. (Bradley), 9:84, agreed to, 31
Amdt. (Blackburn), 9:84, agreed to, 31
Clauses 71 to 77, 9:86, carried severally, 32
Preamble, as amended, carried, 32
Amdt. (Bradley), 9:86-7, agreed to, 32
Reprint, as amended, M. (Crofton), 9:87, agreed to, 32
Schedule, 9:86, carried, 32
Title, 9:87, carried, 32

Emergencies Act (Bill C-77)—Minister of...—*Cont.*
References
Amendments, Minister proposing, witnesses reviewing, 1:21-3, 26-7, 31, 33, 38-41; 3:4-5; 6:8, 43
Background, 1:11; 6:5-6
Canadian Association of Chiefs of Police, position, 5:6
Canadian Bar Association, position, 2:4-5
Canadian Labour Congress, position, 4:6-8
Cohen, position, 6:5
Definitions
Emergency, 1:16-7, 32; 2:5, 7; 3:5-6, 18-9; 4:10; 6:25, 27, 33-4, 40-1; 7:11, 50
International emergency, 1:18; 2:9-10, 23; 3:5; 6:7, 25-6, 40; 7:23-4, 38, 50
National emergency, 1:17, 32; 2:7-8, 22; 3:5-6; 4:8; 5:22; 6:23-4, 26, 39; 7:22, 38, 46; 8:22; 9:86-7
Public order emergency, 2:8-9; 6:7, 40-1; 7:10, 22
Public welfare emergency, 1:17, 32; 6:7, 39
Threats to the security of Canada, 1:20; 2:8-9; 3:5; 5:32; 6:24-5, 28-9, 37, 39
War emergency, 1:18; 2:10; 3:6; 6:7, 26; 7:24-5, 38; 8:57
Drafting, difficulties, 4:37
English/French texts, differences, 8:31
Format, 5:23; 6:6-7
Ligue des droits et libertés, position, 6:22-3, 26-7, 31, 40-1
National Association of Japanese Canadians, position, 7:38, 43
National Defence Department, sole sponsor, 6:18-9
Preamble, purpose, 3:5-7; 4:10, 22; 6:7; 7:52-5
Provinces, position, 1:29
Purpose, intent, 4:9
Royal Canadian Mounted Police, position, 5:22-3, 25, 27-8
See also Cabinet Ministers—Powers; Canadian Charter of Rights and Freedoms—Legislation; Canadian Security Intelligence Service Act—Sunset provision; Compensation—Mandatory; Emergencies—Classification—National emergencies; Emergency measures—*Habeas corpus*—Invoking—Non-derogation provisions—Powers; International Covenant on Civil and Political Rights—Provisions; International emergency—Breadth of situation—Censorship; Internment—Prohibiting; Orders of Reference; Public order emergency—Provisions; Public welfare emergency—Provisions; Quebec—October 1970 crisis; Refugees—Influx into Canada; Report to House; War emergency—Breath of situation; War Measures Act

Emergencies Act (Bill C-77) Legislative Committee *see* Committee

Emergency measures
Censorship, 1:20, 32; 4:23-8, 33
Media, self-imposing, 4:31, 35-6
Civil liberties, suspending, 1:15, 36; 6:30, 42; 7:21
Civil duties, balancing, 7:34-5
Civilians/military, treatment, Geneva Conventions, applicability, 6:19
Conscription, 1:25-6; 3:14-7; 4:10
Canada Labour Code/Fair Wages and Hours of Labour Act, guidelines, including, 4:7, 11-3
Provincial labour laws, applicability, 4:17-8
Workers, civil liberties, protecting, 4:7
Emergency Planning Order, 7:11, 13

Emergency measures—*Cont.*
Enforcement agencies, co-ordination, 5:16-20, 26-30
Entry and removal powers, non-Canadian citizens, 2:12; 6:29-31
Royal Canadian Mounted Police, role, 5:34
Essential services, rendering/directing, 2:10-1; 4:30; 8:27, 30-1, 48
Federal-provincial co-operation, need, 1:18; 4:11
Financial activities, controlling, 5:34
Habeas corpus requirement, Bill C-77 need, 7:53
Inquiries, 1:20, 25; 3:8
Invoking, 1:13-4, 29, 34; 6:27, 29
Access to information, timeframe, 7:54, 56-8
Continuation by Governor-in-Council, 6:30-1; 7:40; 9:33-4, 60
Debate, timeframe, 9:62-5
Orders and regulations, tabling, requiring, 9:61-2
Expiry provisions, 1:36; 3:9, 21; 4:15-6, 26; 7:55
Extraordinary situations, limiting, need, 7:21
Indiscriminate actions, sanctions, need, 7:54
Legislation/regulations, existing, not applicable, 6:40
Parliamentary consent, requiring, 1:14, 33-4; 2:23, 25; 3:18-9; 4:26; 5:25-6; 6:34-5; 7:27, 31-2, 52, 59-60
Debate, limiting, 2:14, 20-1; 7:28, 40; 9:45-6, 58, 83-4
Dissolved/prorogued/adjourned, 2:14, 17, 25
Provinces affected, consultation, requiring, 1:14, 17-8; 2:13, 21, 24; 3:17-8, 23; 4:11; 5:23; 6:20; 7:26-7, 35-6
Reasonable grounds test, Bill C-77 including, 3:6-7, 21; 6:33-4; 8:27-8, 38
Affidavit and statement of facts, Minister filing, 7:54-5
Standing joint committee, consultation purposes, need, 6:8, 11-2, 14-5
Judicial system, role, 1:14-6, 36-8; 3:15-6; 4:22; 6:8, 30-1; 7:44, 58-9, 61; 8:43, 46
Labour unions, position, 4:5-6
Non-derogation provision, Bill C-77, lack, 6:8-9, 15-6, 41
Other statutes, replacing, 3:17
Parliamentary review committee, establishing, 2:15, 23; 6:14; 7:20, 41; 9:73-4
Representation, all-party, 9:75-6
Police forces
Role, 5:7, 11, 14, 17-8, 21-2, 28
See also Emergency measures—Search and seizure
Powers, orders and regulations, Governor in Council, 1:13, 15, 25-6; 2:5, 7, 24-5; 3:24; 5:10-1, 35-6; 7:26-7, 35, 54
Cabinet, role, accountability to Parliament, etc., 2:5; 4:10-1; 7:38-40, 44-8, 54
Challenging, time limitation, within 20 days of tabling, 3:9; 4:15-6, 26; 9:69-70
Parliamentary review and scrutiny, Bill C-77 requiring, 1:33-5; 3:10, 19; 4:22-3, 26-7, 30-2, 35; 7:11, 13, 20, 41, 46-8; 9:66-9
Proportional to emergency, 2:12; 3:10, 14; 4:32-3, 35; 6:9, 11
Gouzenko royal commission powers, example, 6:10
Regulations, drafting in advance of emergency, 6:29, 35, 38-9
Secrecy requirements, 2:15; 3:9, 12-3; 6:42; 7:40-1; 9:66-7
Statutes, amending, preventing, 8:23-6
Tabling, requiring, 9:66
Procedure, rules, need, 5:18-9, 36
Profiteering/black marketing, preventing, 1:25-6; 2:18-9; 3:8

Emergency measures—*Cont.*
Protected places/property, designating, **6**:30, 35
Public assembly, prohibiting/regulating, **1**:18-9; **2**:11; **3**:8, 11; **4**:8, 10, 16-7, 29; **6**:31-2
Civil disobedience, inciting, **4**:18
Criminal Code, applicability, **3**:12; **4**:17
Government representatives, monitoring, **4**:14
Media, presence, **4**:15
Punitive provisions, **2**:12
Summary conviction/indictable penalties, separation, need, **7**:25; **8**:32, 38-9, 55, 59
Trial by jury, lack, **2**:13; **7**:25
Purpose, **1**:12; **2**:22
Revoking
Debate, timeframe, etc., **9**:47-52, 70-3, 84
House of Commons and Senate, agreement, need, **2**:14-5; **9**:56-60
Retroactive, **2**:15; **9**:53-9
Rights, collective/individual, **7**:45, 59
Riot Act, relevance, **4**:8, 11, 17, 18
Search and seizure, **1**:20, 25; **2**:11-2, 17; **4**:38-40; **5**:10; **7**:22
Airport security clearance, **8**:43
Canadian Charter of Rights and Freedoms, applicability, **1**:24
Criminal Code, applicability, **3**:12
Police road blocks, **8**:44
Reasonable grounds, authorization, warrant, lack, **2**:18-9; **3**:8-9, 12; **8**:42-8
Strikes/lock-outs, applicability, **1**:18, 39; **2**:22; **3**:23; **4**:6, 8-9; **6**:13, 16-7; **7**:22; **8**:27, 33
Travel, regulating/prohibiting, **2**:11; **4**:27-9, 37; **6**:19, 30; **7**:39, 48-9; **8**:28-30, 37
Royal Canadian Mounted Police, role, **5**:34
United Kingdom, comparison, **4**:35
United States, comparison, **4**:16
See also Quebec

Emergency Planning Order *see* Emergency measures

Emergency Preparedness Canada *see* Witnesses

Enforcement agencies *see* Emergency measures

Enlistment Act *see* War Measures Act

Entry powers *see* Emergency measures; Refugees

Essential services *see* Emergency measures

External Affairs Department Secretary of State *see* Cabinet Ministers

Fair Wages and Hours of Labour Act *see* Emergency measures—Conscription, Canadian Labour Code

Falklands War *see* United Kingdom

Federal Court Act *see* Compensation—Appeals process

Ferland, Marc (PC—Portneuf)
Canadian Charter of Rights and Freedoms, **8**:25
Compensation, **1**:32-3; **5**:7-8, 11-3, 30; **7**:18; **9**:40, 44, 81
Emergencies, **5**:15-6, 29; **7**:26; **9**:77

Ferland, Marc—*Cont.*
Emergencies Act (Bill C-77), **1**:31-3, 37-9, 41; **2**:4, 22-4; **3**:16-9, 23-4; **5**:6-13, 15-20, 26-30, 35-6; **7**:18-20, 26-8, 34-5, 45-6, 52, 57-8; **8**:21, 25, 31, 41, 43-4, 46-7, 49, 52, 54-5, 57-8, 60; **9**:40, 44, 46-8, 51, 56-7, 59, 63, 70-1, 77, 81, 83, 85
Emergency measures, **1**:32, 37-8; **2**:22; **3**:16-9, 23; **5**:10-1, 16-20, 26-30, 35-6; **7**:20, 27-8, 34-5, 45-6, 52, 57-8; **8**:43-4, 46-7; **9**:46-7, 51, 56-7, 59, 63, 70-1
International emergency, **2**:22-4; **8**:41
Internment, **7**:19
Japanese Canadians, **7**:45-6
Procedure and Committee business
Agenda and procedure subcommittee report, first, M. (Crofton), **1**:9
Bills, **9**:48, 71
Briefs, **2**:22; **7**:18
M., **7**:20
Documents, **5**:13
Witnesses, **1**:10; **2**:4
Public welfare emergency, **5**:27
Quebec, **1**:31-3; **3**:23-4; **5**:6-9, 15, 26-7
Refugees, **3**:17; **8**:49, 52, 54
Soviet Union citizenship laws, **7**:19-20
War emergency, **8**:57-8

Flanagan, D/Chief Thomas G. (Canadian Association of Chiefs of Police)
Emergencies Act (Bill C-77), **5**:3, 5-6, 15-9

FLQ *see* Front de libération du Québec

Forrestall, J.M. (PC—Dartmouth—Halifax East; Parliamentary Secretary to Minister of Regional Industrial Expansion and Minister of State for Science and Technology)
Compensation, **1**:27-8, 37; **4**:17
Emergencies Act (Bill C-77), **1**:27-9, 36-7, 41; **4**:16-8, 20
Emergency measures, **1**:29, 36; **4**:16-8

Frith, Hon. Douglas C. (L—Sudbury)
Cabinet Ministers, **3**:20
Compensation, **3**:20
Emergencies Act (Bill C-77), **3**:19-21; **8**:21, 25, 27-8, 30
Emergency measures, **3**:21; **8**:25, 27-8
Japanese Canadians, **3**:21
Ontario, **3**:20
Procedure and Committee business, bills, **8**:21

Front de libération du Québec *see* Quebec—October 1970 crisis

Gaudet, Roland (Parliamentary Press Gallery)
Emergencies Act (Bill C-77), **4**:3, 26-30, 33, 36, 38-9

Geneva Conventions *see* Emergency measures—Civilians/military

Gouzenko royal commission *see* Emergency measures—Powers, Proportional to emergency

Government departments appearing *see* Witnesses

Governor in Council *see* Compensation—Regulations; Emergency measures—Invoking, Continuation—Powers; Public welfare emergency—Declaration

Grenada *see* United States—Media role

Habeas corpus *see* Emergency measures

Health and safety *see* Public welfare emergency—Conscription

Heap, Dan (NDP—Spadina)
Canadian Charter of Rights and Freedoms, 7:55
Emergencies Act (Bill C-77), 5:14, 30-6; 6:32-5, 41-2; 7:14, 47-9, 55-6; 8:51
Emergency measures, 5:14; 6:34-5, 41-2; 7:47-9, 55-6
International Covenant on Civil and Political Rights, 6:41; 7:55
International emergency, 5:33-4; 6:33
Internment, 5:34-5
Procedure and Committee business
Members, 8:51
Witnesses, M., 5:36
Public order emergency, 5:33
Royal Canadian Mounted Police, 5:30-3

Hopkins, Len (L—Renfrew—Nipissing—Pembroke)
Compensation, 2:21-2; 4:10, 19-21
Emergencies Act (Bill C-77), 2:19-22; 4:8-11, 19-21, 30-3, 40
Emergency measures, 2:20-1; 4:8, 11, 30-3
International emergency, 2:19-21
Labour unions, 4:9
Procedure and Committee business
Organization meeting, 1:7-8
Printing, minutes and evidence, M. (Jardine), 1:7
Questioning of witnesses, M., 1:8
Quorum, M., 1:8
Public order emergency, 2:19
Quebec, 4:31
War emergency, 2:19
War Measures Act, 4:32

House of Commons *see* Emergency measures—Revoking

Hungarians *see* Austro-Hungarians

Hyde Park *see* United Kingdom—London

Immigration *see* Royal Canadian Mounted Police—Role

Immigration Act, 1976 (amdt.)(Bill C-55) *see* Refugees—Legislation

Immigration Act, 1976 (amdt.)(Bill C-84) *see* Refugees—Legislation

***In camera* meetings** *see* Procedure and Committee business

Industries *see* International emergency

Injury *see* Compensation

Inkster, Commr Norman D. (Royal Canadian Mounted Police)
Emergencies Act (Bill C-77), 5:3, 21-36

Inquiries *see* Emergencies; Emergency measures

International Covenant on Civil and Political Rights
Canadian Charter of Rights and Freedoms, relationship, 8:20
Enforcement, 2:6
Protections offered, Article 4, 2:6; 4:29; 6:41-2; 7:38
Provisions, Bill C-77 including/respecting, 2:5; 4:15; 5:22; 6:28; 7:54-5; 8:18-9; 9:87
Purpose, 4:29-30
See also Committee—Documents; Emergencies Act (Bill C-77)—References

International emergency
Allies, other countries, imperilled, applicability, 2:9-10, 22-3; 6:36; 7:24
Breadth of situation, Bill C-77 outlining, 1:18; 2:19
Censorship, Bill C-77, excluding, 8:55
Declaring
Continuation, Parliamentary review, timeframe, 8:56
Expiry provisions, including, 8:40-1
Revoking, 8:56
Government powers, expanding, 1:25-6; 2:10, 23-4; 6:29, 33, 36-7
Industries, controlling/regulating, RCMP, role, 5:33-4
Police forces, role, 5:24
Provincial consultation, 2:21; 8:55
United Nations/NATO agreements, impact, 2:23-4
United States Monroe doctrine, comparison, 2:19-20
See also Emergencies Act (Bill C-77)—References, Definitions; Soviet Union—Citizenship laws

Internment
Justification, 7:6
Occurring, possibility, 5:34-5; 7:6-7, 12-3, 19
Prohibiting, Bill C-77 including, 7:10-1, 13-4, 18-9; 9:85-6
Protective custody, applicability, 7:16-7
See also Austro-Hungarians; Japanese Canadians

Istvanssy, Stewart (Ligue des droits et libertés)
Emergencies Act (Bill C-77), 6:3, 27-31, 33-6, 38-9, 41-2

Japanese Canadians
Compensation, 7:41-2, 45
Berger comments, 7:43
Internment, treatment, World War II, 2:6, 12; 3:12, 21; 7:5-7, 17, 37-8, 40-1, 45-6; 8:58
Politics of Racism, The, publication, 7:37

Jardine, W.R. Bud (PC—Northumberland—Miramichi)
Emergencies, 5:17
Emergencies Act (Bill C-77), 4:33-6; 5:17; 7:14-6; 8:51
Emergency measures, 4:35-6; 5:17
Procedure and Committee business
Organization meeting, 1:7
Printing, minutes and evidence, M., 1:7
Quebec, 4:33-5
Soviet Union citizenship laws, 7:14-6

Judicial system *see* Compensation—Mandatory; Emergency measures

Justice Department *see* Witnesses

Labour unions
Membership, 4:9
See also Emergency measures; Quebec—October 1970 crisis

Lafrance, Guy (Canadian Association of Chiefs of Police)
Emergencies Act (Bill C-77), 5:3, 7-15, 19

Law Union of Ontario *see* Appendices; Witnesses

Legal rights *see* War emergency—Political

Legislation
Drafting, definitions, dictionary meaning, utilizing, **1**:16-7; **6**:27
See also Emergency measures—Invoking; Public welfare emergency—Provinces, Emergencies legislation; United States—Media role, Emergencies legislation

Liability *see* Compensation

Ligue des droits et libertés
Background, membership, **6**:37-8
See also Emergencies Act (Bill C-77)—References; Witnesses

Lock-outs *see* Emergency measures—Strikes

London, U.K. *see* United Kingdom

MacDonald, Hon. Flora *see* Cabinet Ministers—External Affairs Secretary of State

Marks, Chief Jack (Canadian Association of Chiefs of Police)
Emergencies Act (Bill C-77), **5**:3, 13-4, 16-8

McKenzie, Gérald (Ligue des droits et libertés)
Emergencies Act (Bill C-77), **6**:3, 22-3, 34, 36-8, 40-3

McKinnon, Hon. Allan B. (PC—Victoria; Chairman)
Compensation, **5**:12, 20, 30; **6**:20-1
Emergencies Act (Bill C-77), **1**:11, 22, 26-7, 39; **4**:11, 21, 27, 36; **5**:12, 14-5, 17-8, 20, 26, 30, 36; **6**:18-21; **7**:12, 16; **8**:34, 56; **9**:55-6, 58-9, 66, 69-71, 74
Emergency measures, **4**:27; **5**:17-8, 26; **6**:20; **9**:55-6, 58-9, 69
International emergency, **8**:56
Procedure and Committee business
Agenda and procedure subcommittee
Establishing, M. (Crofton), **1**:8
Meetings, **1**:9
Reports, first, M. (Crofton), **1**:9-11
Bills
Amendments, **6**:43
Admissibility, Chairman's reservations, **9**:34-6
Presenting, procedure, **3**:4; **8**:21
Translation, **9**:48, 71
Witnesses reviewing, **1**:22, 26-7, 39, 41
Clauses, carried as amended, M. (Bradley), **8**:60
Briefs
Appending to minutes and evidence, **2**:17; **3**:10
M. (Ferland), **7**:20
Ms. (Crofton), **7**:36, 52, 62
Both official languages, **3**:4; **7**:18, 53
Chairman, appointment by Speaker, **1**:7
Documents, obtaining, **4**:11, 29
Interpretation, discrepancy, **6**:40
Members, non-members, participation, **8**:51
Organization meeting, **1**:7-9
Printing, minutes and evidence, M. (Jardine), **1**:7
Questioning of witnesses, time limit, M. (Hopkins), **1**:8
Quorum
Lack, **5**:5
Meeting and receiving/printing evidence without, **1**:7-8
M. (Hopkins), **1**:8
Witnesses
Additional, inviting, **1**:9-11
Appearances, **2**:4
M. (Bradley), **5**:37

McKinnon, Hon. Allan B.—*Cont.*
Procedure and Committee business—*Cont.*
Witnesses—*Cont.*
Expenses, Committee paying
M. (Heap), **5**:36
M. (Ferland), **5**:37
M. (Ferland), **7**:62
M. (Blackburn), **8**:60
M. (Blackburn), **8**:60-1
Selecting, **1**:9
Public order emergency, **5**:12
Public welfare emergency, **5**:12
Quebec, **5**:14-5
Soviet Union citizenship laws, **7**:12, 16
War Measures Act, **6**:18

Media *see* Emergencies; Emergency measures—Censorship—Public assembly; Quebec—October 1970 crisis; Turkey—Embassy; United Kingdom—Falklands War; United States

Miki, Roy (National Association of Japanese Canadians)
Emergencies Act (Bill C-77), **7**:4, 37-43, 46

Molot, Henry (Justice Department)
Emergencies Act (Bill C-77), **8**:3, 20, 24-6, 34-5, 42-4, 50, 52-4; **9**:23, 71

Monroe doctrine *see* International emergency—United States

Morrison, Helen (Library of Parliament)
Emergencies Act, (Bill C-77), **8**:28

Murdochville, Que. *see* Strikes

National Association of Japanese Canadians *see* Appendices; Emergencies Act (Bill C-77)—References; Witnesses

National Defence Act *see* Public order emergency

National Defence Department *see* Emergencies Act (Bill C-77)—References

National emergency *see* Emergencies; Emergencies Act (Bill C-77)—References, Definitions

NATO *see* North Atlantic Treaty Organization

Newman, Don (Parliamentary Press Gallery)
Emergencies Act (Bill C-77), **4**:3, 23-5, 28, 30-6, 38-40

Non-derogation *see* Emergency measures

North Atlantic Treaty Organization *see* International emergency—United Nations

Northwest Territories Act *see* Canadian Charter of Rights and Freedoms—Override clause

October 1970 crisis *see* Quebec

Ontario
Former Consumer and Commercial Relations Minister Elgie lawsuit, **3**:20

Orders and regulations *see* Emergency measures—Invoking—Powers

Orders of Reference, 1:3

Organization meeting *see* Procedure and Committee business

Organizations appearing *see* Witnesses

Paisley, Victor (Canadian Bar Association)
Emergencies Act (Bill C-77), 2:3-26

Paradis, André (Ligue des droits et libertés)
Emergencies Act (Bill C-77), 6:3, 23-7, 31-40, 42

Parliament *see* Canadian Security Intelligence Service Act—Sunset provision; Emergency measures—Invoking—Powers; International emergency—Declaring, Continuation; Parliamentary Review Committee

Parliamentary Press Gallery *see* Witnesses

Parliamentary review committee *see* Emergency measures

Police
Federal-provincial-municipal forces, interacting, 5:15-6
See also Compensation—Liability, Personal; Emergency measures; Enforcement agencies; International emergency; Public order emergency; Public welfare emergency; Quebec—October 1970 crisis; Royal Canadian Mounted Police; Turkey—Embassy; War emergency

Political rights *see* War emergency

Politics of Racism, The *see* Japanese Canadians

Procedure and Committee business
Agenda and procedure subcommittee
Establishing, M. (Crofton), 1:8, agreed to, 4
Meetings, 1:9
Reports, first, M. (Crofton), 1:9-11, agreed to, 6
Bills
Amendments, 6:43
Admissibility, Chairman's reservations, 9:34-6, 77-8
Chairman's ruling, 9:29
Presenting, procedure, 3:4; 8:21
Translation, 9:48, 71
Witnesses reviewing, 1:22-3, 26-7, 31, 38-41
Clauses, carried as amended, M. (Bradley), 8:60, agreed to, 16
Briefs
Appending to minutes and evidence, 2:17, agreed to, 3; 3:10, agreed to, 3
M. (Ferland), 7:20, agreed to, 3
Ms. (Crofton), 7:36, agreed to, 3; 7:52, agreed to, 4; 7:62, agreed to, 4
Both official languages, 2:22; 3:4; 7:18, 20, 53
Chairman, appointment by Speaker, 1:7
Correspondence, tabling, 1:11
Documents
Obtaining, 4:11, 29
Providing, 5:13
In camera meetings, 5:4; 7:4
Interpretation, discrepancy, 6:40
Members, non-members, participation, 8:51
Minutes and evidence, corrigendum, 9:2-3
Organization meeting, 1:7-9
Printing, minutes and evidence, M. (Jardine), 1:7, agreed to, 4
Questioning of witnesses, time limit, M. (Hopkins), 1:8, agreed to, 4
Quorum
Lack, 5:5
Meeting and receiving/printing evidence without, 1:7-8

Procedure and Committee business—*Cont.*
Quorum—*Cont.*
Meeting and receiving/printing evidence...—*Cont.*
M. (Hopkins), 1:8, agreed to, 4
Steering committee *see* Procedure and Committee business—Agenda and procedure subcommittee
Witnesses
Additional, inviting, 1:9-11
Appearances
Postponing, 2:4
Scheduling, M. (Bradley), 5:37, agreed to, 4
Expenses, Committee paying
M. (Heap), 5:36, agreed to, 4
M. (Ferland), 5:37, agreed to, 4
M. (Ferland), 7:62, agreed to, 4
Ms. (Blackburn), 8:60-1, agreed to, 16
Selecting, 1:9

Profiteering *see* Emergency measures

Property *see* Emergency measures—Protected places

Provinces *see* Emergencies Act (Bill C-77)—References; Emergency measures—Invoking; International emergency; Public order emergency; Public welfare emergency

Public assembly *see* Emergency measures

Public order emergency
Criminal Code, applicability, 3:11; 5:24; 7:23, 32-4
Declaring, expiry provisions, 8:36
Government powers, 1:18-9; 2:19; 5:24
National Defence Act, applicability, 5:24
Police forces, role, 5:12
Royal Canadian Mounted Police, role, 5:33
Provincial consultation, requiring, 2:5, 13; 8:39
Provisions, removal from Bill C-77, requesting, 7:23, 29
See also Emergencies Act (Bill C-77)—References, Definitions

Public welfare emergency
Conscription, health and safety regulations, applicability, 3:22, 24
Declaration, Governor in Council revoking, compensation provisions, impact, 8:33-5
Police forces, role, 5:12, 23-4
Provinces
Consultation, consent, requiring, 2:5, 13; 8:32-3
Emergencies legislation, enacting, 5:23, 27
Position, 1:17
Provisions, removal from Bill C-77, requesting, 7:29-30
See also Emergencies Act (Bill C-77)—References, Definitions

Punitive provisions *see* Emergency measures

Quebec
Emergency measures, sensitivity towards, 1:31-2
October 1970 crisis, Front de libération du Québec, 1:33-4; 3:10, 14, 16, 23-4; 4:22, 25, 31-2; 6:17, 32; 7:5-6, 21; 9:77
Criminal Code, applicability, 3:11
Dare organization, role, 5:14-5
Legislation, Bill C-77, hypothetical utilization, impact, 7:29-30
Media, role, 4:23-4, 33-6

Quebec—*Cont.*
October 1970 crisis, Front de libération du...—*Cont.*
Police forces, role, **5**:6-10, 26-7
Premier Bourassa, War Measures Act imposition, request, **5**:15
Search and seizure, War Measures Act, utilization, **8**:46-7
Union workers, arrests, incarceration, **4**:6
See also Strikes

Refugees
Canadian Charter of Rights and Freedoms, applicability, **8**:51
Definition, **8**:50, 53-4
Entry and removal powers, applicability, **8**:49, 51-5
Influx into Canada, Bill C-77, possible impact, **3**:6, 17-8; **6**:26
Legislation, Bills C-55/C-84, applicability, **8**:49-50
Travel, regulating/prohibiting, **8**:48

Regulations *see* Emergency measures—Invoking, Legislation—Powers

Removal powers *see* Emergency measures—Entry and removal powers; Refugees—Entry and removal powers

Report to House, **9**:4-19

Riot Act *see* Committee—Documents, Canada Labour Code; Emergency measures

Road blocks *see* Emergency measures—Search and seizure, Police road blocks

Rosenthal, Peter (Individual presentation)
Emergencies Act (Bill C-77), **7**:3, 20-36
References *see* Appendices

Royal Canadian Mounted Police
Canadian Security Intelligence Service, relationship, **5**:32-3
Resources, peace officers, contingency plans, **5**:30-1
Role, **5**:31
Immigration section, **5**:32-3
See also Emergencies Act (Bill C-77)—References; Emergency measures—Entry and removal powers—Travel; International emergency—Industries; Public order emergency—Police forces; War emergency—*War Book;* Witnesses

Royal commissions *see* Gouzenko royal commission

Sanctions *see* Emergency measures—Invoking, Indiscriminate actions

Search and seizure *see* Emergency measures; Quebec—October 1970 crisis

Secrecy *see* Emergency measures—Orders and regulations

Security *see* Emergency measures—Search and seizure, Airport security

Senate *see* Emergency measures—Revoking, House of Commons

Sirpaul, Santosh (Committee Clerk)
Emergencies Act (Bill C-77), **9**:47
Procedure and Committee business, organization meeting, **1**:7

Snarr, Bill (Emergency Preparedness Canada)
Emergencies Act (Bill C-77), **1**:5, 20, 23, 25-9, 31, 33, 36, 38; **8**:3, 19-20, 22-4, 27, 30-1, 33-4, 37-8, 40-1, 47, 53, 55-6; **9**:20, 23, 33, 35-6, 40, 44, 46-7, 54-6, 58-60, 62-4, 66-7, 71-2, 75, 77-9, 82-3, 86

Soviet Union citizenship laws
Clarification, need, **7**:11
Dual citizenship, **7**:8, 12, 14
Other countries, comparison, **7**:15, 19-22
Travel to Soviet Union, impact, **7**:16
Individuals affected, **7**:8, 11
International emergency, impact, **7**:8-9
Renunciation, **7**:8, 11-2, 14-5
Ukrainian Canadians, impact, **7**:7
United States, reaction, **7**:9

Statute of limitations *see* Compensation

Statutes *see* Emergency measures—Other statutes

Steering committee *see* Procedure and Committee business—Agenda and procedure subcommittee

Strikes
Murdochville, Que., (1957), **4**:6
Winnipeg, Man., general strike, (1919), **4**:5-6
See also Emergency measures

Sunahara, Ann (National Association of Japanese Canadians)
Background, **7**:37
Emergencies Act (Bill C-77), **7**:4, 44-52

Tests *see* Emergencies—Simulation tests

Travel *see* Emergency measures; Refugees; Soviet Union citizenship laws, Dual citizenship

Trials *see* Emergency measures—Punitive provisions

Turkish Embassy, siege
Media, role, **4**:36
Police forces, role, **5**:20

Ukrainian Canadian Committee
Civil Liberties Commission, mandate, **7**:6
See also Appendices; Witnesses

Ukrainian Canadians
World War I, registration requirement, **7**:5-6
See also Soviet Union citizenship laws

Unions *see* Labour unions

United Kingdom
Falklands War, media, role, **4**:27, 38
Hyde Park speaker's corner, **4**:18-9
See also Emergency measures

United Nations *see* International emergency

United States
Media role
Emergencies legislation, reaction, **4**:39
Grenada invasion, censorship, relationship, **4**:28
Vietnam War, role, **4**:27
See also Emergency measures; International emergency; Soviet Union citizenship laws; War emergency

Vallée, Emile (Canadian Labour Congress)
Emergencies Act (Bill C-77), **4**:3, 5-21

Vietnam War *see* United States—Media role

War Book, The *see* War emergency

War emergency
Breadth of situation, Bill C-77 outlining, **1**:18; **2**:19; **7**:24
Censorship, **4**:37-8
Declaration
Expiry provisions, **3**:9, 21; **4**:16, 26; **8**:57-60
Revoking, **8**:59
Federal-provincial co-operation, **8**:59
Police forces, role, **5**:24-5
Political and legal rights, maintaining, **2**:10
Rights of individual/needs of state, **7**:18
United States, comparison, **4**:16
War Book, The, RCMP responsibilities, outlining, **5**:31
See also Emergencies Act (Bill C-77)—References

War Measures Act
Abolishing, **1**:21-2, 40; **3**:11; **4**:6, 32; **5**:6; **6**:5-6; **7**:51
Enactment, **6**:9, 12; **7**:5
Enlistment provisions, changing, Enlistment Act, relationship, **8**:24-5
Legislation, Bill C-77, comparison, **3**:24; **4**:23-4; **6**:17-8
See also Quebec—October 1970 crisis, Premier Bourrassa, Search and seizure

Warrants *see* Emergency measures—Search and seizure, Reasonable grounds

Winnipeg, Man. *see* Strikes

Witnesses (organizations)
Canadian Association of Chiefs of Police, **5**:3, 5-19
Canadian Bar Association, **2**:3-26
Canadian Civil Liberties Association, **3**:3-13, 15-24
Canadian Labour Congress, **4**:3, 5-21
Emergency Preparedness Canada, **1**:5, 20, 23, 25-9, 31, 33, 36, 38; **8**:3, 19-20, 22-4, 27, 30-1, 33-4, 37-8, 40-1, 47, 53, 55-6; **9**:20, 23, 33, 35-6, 40, 44, 46-7, 54-6, 58-60, 62-4, 66-7, 71-2, 75, 77-9, 82-3, 86
Justice Department, **8**:3, 20, 24-6, 34-5, 42-4, 50, 52-4; **9**:23, 71
Law Union of Ontario, **7**:4, 53-61
Ligue des droits et libertés, **6**:3, 22-43
National Association of Japanese Canadians, **7**:4, 37-52
Parliamentary Press Gallery, **4**:3, 22-36, 38-40
Royal Canadian Mounted Police, **5**:3, 21-36
Ukrainian Canadian Committee, **7**:3, 5-20
See also individual witnesses by surname

Workmen's compensation *see* Compensation—Injury, Provincial

World War I *see* Austro-Hungarians—Internment; Ukrainian Canadians

World War II *see* Japanese Canadians—Internment

CANADA

INDEX

DU

COMITÉ LÉGISLATIF SUR LE

Projet de loi C-77

Loi sur les mesures d'urgence

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicules nos 1-9 • 1987-1988 • 2e Session • 33e Législature

Président: L'hon. Allan B. McKinnon

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada.

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada.

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

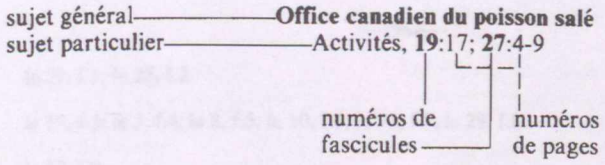
Cet index couvre les sujets ayant fait l'objet de discussions lors des séances de ce comité. Les dates et les numéros des fascicules contenant les procès-verbaux et témoignages des séances du comité sont répertoriés dans les pages préliminaires sous le titre «DATES ET FASCICULES».

Les sujets, ainsi que les noms des intervenants, sont inscrits par ordre alphabétique et en caractères gras de même que les numéros des fascicules. Chaque référence peut apparaître sous les deux rubriques afin de faciliter l'accès à l'information.

Pêches
Pacifique, **11**:31

Oberle, M. F. (PC—Prince George—Peace river)
Pêches, **11**:31

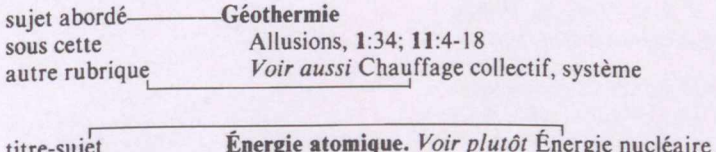
L'exemple suivant illustre la méthode d'indexation employée.



Certains sujets d'importance commandent des descripteurs spéciaux tels que: Appendices; Ordre de renvoi; Procédure et Règlement; Témoins; Votes en Comité, etc.

L'index est dit croisé parce qu'il comporte des renvois. Les renvois à un sous-titre sont indiqués par un long trait.

Nigeria. *Voir* Poisson—Exportations



Les abréviations et symboles employés sont les suivants:

A=appendice. Am.=amendement. Art.=article. M.=motion.

Affiliations politiques: L — Libéral; PC — Progressiste conservateur; NPD — Nouveau parti démocratique; Ind. — indépendant; L Ind. —Libéral indépendant.

S'adresser à la division de l'Index et références pour toute demande de renseignements additionnels—992-7645

INDEX

COMITÉ LÉGISLATIF DE LA CHAMBRE DES COMMUNES

COMPTE RENDU OFFICIEL

DEUXIÈME SESSION, TRENTE-TROISIÈME LÉGISLATURE

DATES ET FASCICULES

—1987—

Décembre: le 15, f.1.

—1988—

Février: le 23, f.1; le 25, f.2.

Mars: le 1er, f.3; le 3, f.4; le 8, f.5; le 10, f.6; le 15, f.7; le 29, f.8.

Avril: le 12, f.9.

ABC. *Voir* Association du barreau canadien

Accès à l'information, Loi. *Voir plutôt* Information, accès, Loi

Addario, maître Frank (National Association of Japanese Canadians)
Mesures d'urgence, Loi (modification), projet de loi C-77, 7:53-61

Appendices
Association canadienne pour les libertés civiles, mémoire, 3A:32-44
Association du barreau canadien, mémoire, 2A:69-105

Appréciateur des demandes d'indemnisation. *Voir* Indemnisation—Appréciateur des demandes

Association canadienne des chefs de police. *Voir plutôt* Police, chefs, Association canadienne

Association canadienne pour les libertés civiles. *Voir plutôt* Libertés civiles, Association canadienne

Association du barreau canadien. *Voir plutôt* Barreau canadien, Association

Barreau canadien, Association
Représentant, témoignage. *Voir* Témoins
Voir aussi Crise internationale, état—Définition—Proposition; Crise nationale, situation—Prise en charge durant la dissolution du Parlement—Proposition; Mesures de guerre, Loi—Remplacement

Beatty, hon. Perrin (PC—Wellington—Dufferin—Simcoe; ministre de la Défense nationale)
Comité
Documents, dépôt, 1:11-3
Mémoires, 1:13
Témoins, comparution, convocation, etc., 1:23, 39-40
Crise internationale, état, indemnisation, processus, fonctionnement, 1:28
Indemnisation
Couronne, responsabilité, tribunaux, rôle, relation, 1:37
Demandes, 1:20-1
Paramètres, fixation, 1:24
Processus, 1:20-1
Règles, 1:30-1
Mesures de guerre, Loi
Projet de loi C-77, comparaison, 1:33-4
Remplacement, 1:21-2
Mesures d'urgence, Loi
Application, 1:18
Invocation, 1:13-5
Mesures d'urgence, Loi (modification), projet de loi C-77, 1:11-40
Amendements, 1:15-7, 21-2, 27
Association canadienne pour les libertés civiles, implication, 1:12-3
But, portée, etc., 1:12
Censure, limitation, 1:20, 32
Constitutionnalité, 1:17
Étapes, dates, 1:11
Gouvernement fédéral, 1:14, 17-8, 29-30, 33
«Menaces envers la sécurité du Canada», définition, portée, 1:20

Beatty, hon. Perrin—*Suite*
Mesures d'urgence, Loi (modification)...—*Suite*
Pouvoirs d'enquête, de perquisition et de saisie, art. 28, dispositions, 1:20, 24-6
Termes, définition, aspect équivoque, 1:16-8
Service canadien du renseignement de sécurité, Loi, «Menaces envers la sécurité du Canada», définition, 1:19-20
Services essentiels, fourniture, 1:18
Sinistre, déclaration, définition, modification, 1:17
Tribunaux
Frais, acquittement, 1:23, 38
Poursuites, engagements, 1:36
Rôle, importance, 1:14-5
Urgence, état, déclaration
Circonstances, 1:19, 29
Contestation, possibilité 1:37
Parlement, supervision, rôle, 1:34-6
Proclamation, 1:18-9, 34-6
Sénat, invalidation, pouvoir, 1:35-6

Bertrand, Gabrielle (PC—Brome—Missisquoi)
Mesures d'urgence, Loi (modification), projet de loi C-77, 6:16

Blackburn, Derek (NPD—Brant)
Charte canadienne des droits et libertés, 7:52
Comité, 1:9-11, 22, 38, 40; 4:11, 29; 7:61; 8:60
Crise, situation, déclaration, 3:12-3; 9:45, 47, 49-57, 60-3, 66-73, 75-7
Crise, situations, 2:17
Crise internationale, état, 8:40, 42-3, 45-56
Crise nationale, situation, 8:22
Émeutes, 4:11
Guerre, état, 8:57-8, 60
Indemnisation, 1:24; 3:23; 4:19; 9:34-44, 78-81
Justes salaires et heures de travail, Loi, 4:11
Mesures de guerre, Loi, 3:11; 7:13-4
Mesures d'urgence, Loi (modification), projet de loi C-77, 1:9-11, 22-6, 34-6, 38, 40; 2:8, 17-9, 21; 3:10-3, 22-3; 4:11-5, 18-9, 27-30, 35, 38-9; 7:12-4, 29-31, 52, 61; 8:18-24, 26, 28-40, 42-3, 45-60; 9:33-45, 47-58, 60-87
Pacte international relatif aux droits civils et politiques, 4:29-30
Services essentiels, 4:11-3; 8:30, 38, 48
Sinistre, 3:22; 4:27-8; 8:28-30, 33-5; 9:83, 85-6
Tribunaux, 1:23
Urgence, état, 4:12-3
Urgence, état, déclaration, 1:34-6; 4:14-5, 29; 7:13; 8:23, 36-7; 9:33

Borovoy, maître A. Alan (Association canadienne pour les libertés civiles)
Mesures d'urgence, Loi (modification), projet de loi C-77, 3:4-13, 15-24

Bradley, Bud (PC—Haldimand—Norfolk; secrétaire parlementaire du ministre de la Défense nationale)
Crise, situation, déclaration, 9:45-7, 49-50, 52-6, 58, 60-3, 66-7, 69-76
Crise internationale, état, 8:40-1, 44-6, 49, 52-6
Crise nationale, situation, 8:22
Droits de la persone, Charte canadienne, 7:60
Guerre, état, 8:57-60

Bradley, Bud—*Suite*
Indemnisation, 9:34-44, 78-9, 81-3
Mesures d'urgence, Loi (modification), projet de loi C-77, 5:37; 7:20, 50-2, 58, 60-1; 8:19, 21-2, 24-42, 44-6, 48-50, 52-60; 9:34-50, 52-6, 58-70, 72-6, 78-87
Services essentiels, 8:30-1, 38-9, 48
Sinistre, 8:27, 32-5; 9:85-6
Urgence, état, déclaration, 8:36-7, 39

Cabinet. *Voir* Crise, situation, déclaration—Décrets et règlements—Promulgation; Crise, situations

Charte canadienne des droits et libertés. *Voir plutôt* Droits et libertés, Charte canadienne

Chyczij, Alexandra (Comité ukrainien-canadien)
Mesures d'urgence, Loi (modification), projet de loi C-77, 7:5-20

Code canadien du travail. *Voir* Mesures d'urgence, Loi (modification) projet de loi C-77; Urgence, état

Code criminel. *Voir* Mesures d'urgence, Loi (modification), projet de loi C-77—Pouvoirs; Urgence, état, déclaration—Proclamation—Circonstances

Cohen, son honneur le juge Maxwell (témoin à titre personnel)
Mesures d'urgence, Loi (modification), projet de loi C-77, 6:5-21

Comité
Députés, temps de parole et ordre d'intervention, 1:8; 3:22; 7:12
Directeur. *Voir plutôt sous le titre susmentionné* Sous-comité du programme et de la procédure
Documents
Dépôt, 1:11-3
Disponibilité en français, 9:48
Production, demandes, 4:11, 29
Rédaction, bibliothèque du Parlement, 9:87
Membres, absence, 5:5
Mémoires
Annexion au compte rendu, 2:17; 3:10; 7:20, 36, 52, 62
Distribution, 1:13
Traduction, 3:4; 7:18, 53
Ministre, comparution, 1:5
Président, nomination, 1:7
Résolution adoptée le 29 mars, articles énumérés, inscription dans les Procès-verbaux et témoignages, 8:60
Séance d'organisation, 1:7-9
Séances
À huis clos, 7:61-2
Tenue et impression des témoignages en l'absence de quorum, 1:7-8
Sous-comité du programme et de la procédure
Composition, 1:8-9
Rapport, premier, 1:5-6, adopté, 9, 11
Réunions, 1:9
Témoins, comparution, convocation, etc., 1:9-11, 22-3, 38-41
Frais de déplacement et de séjour, remboursement, 5:36-7; 7:62; 8:60-1
Ligue des droits et des libertés, 2:4

Comité ukrainien-canadien
Représentants, témoignages. *Voir* Témoins

Comité ukrainien-canadien—*Suite*
Voir aussi Mesures d'urgence, Loi; Mesures d'urgence, Loi (modification), projet de loi C-77

Commission de réforme du droit. *Voir plutôt* Droit, Commission de réforme

Congrès du travail du Canada
Représentant, témoignage. *Voir* Témoins
Voir aussi Mesures de guerre, Loi—But, portée, etc.—Diminution

Cour fédérale, Loi. *Voir* Indemnisation—Ministre responsable, décisions, appel, droit

Crampont, Patrick (Tribune de la presse)
Mesures d'urgence, Loi (modification), projet de loi C-77, 4:22-3, 26, 28, 30, 32

Crise, situation, déclaration
Abrogation
Gouvernement, pouvoir, 9:54, 58
Motion
Adoption, date, 9:52-60
Étude, débat en Chambre, prolongation, 9:49-52
Signataires, nombre, 9:47
Sénat, rôle, 9:58-9
Attributions consécutives, exercice, étude, examen parlementaire, comité, 9:73-4
Circonstances, gouverneur en conseil
Enquête, 9:76-7
Rapport au Parlement, dépôt, délai prescrit, 9:76-7
Décret ou règlement
Abrogation, motion
Débat, durée, 9:70
Étude, délai prescrit, 9:69-70
Examen parlementaire, comité, adoption, entrée en vigueur, date, 9:74
Agrément, motion
Adoption, message à l'autre chambre, envoi, délai prescrit, 7:70-1
Autre chambre, étude, délai prescrit, 9:72
Entrée en vigueur, date, 9:72-3
Étude, délai prescrit, 9:70, 72
Dépôt en Chambre, temps limite, 9:66
Modification, motion
Débat, durée, 9:70
Entrée en vigueur, date, 9:72-3
Étude, délai prescrit, 9:69-70
Examen parlementaire, comité, adoption, entrée en vigueur, date, 9:74
Non publié dans la *Gazette du Canada* en vertu de la Loi sur les textes réglementaires, renvoi au comité d'examen parlementaire, délai prescrit, 9:66-8
Promulgation, Cabinet, pouvoirs, 3:12-3; 7:41
Voir aussi sous le titre susmentionné Prorogation, ratification, motion
Examen parlementaire, comité mixte
Composition, 9:77-8
Création, attributions, etc., 2:14-5
Étude, rapport aux députés, 9:75
Mandat, caractère inadéquat, 7:40
Séances, tenue, 7:48

Crise, situation, déclaration—*Suite*
Examen parlementaire, comité mixte—*Suite*
Voir aussi sous le titre susmentionné Attributions *et* Décret ou règlement
Modification, ratification, motion, 9:61
Prorogation, ratification, motion, 9:60-1
Décret ou règlement, dépôt en Chambre, obligation, relation, 9:61-2
Étude, débat en Chambre, durée, 9:62-3
Ratification, motion, étude, débat en Chambre, durée, 9:45-6

Crise, situations
Cabinet, pouvoir, abus, dangers, 4:22; 6:31; 7:40, 45-6
Catégories, 5:23-4; 6:6, 11
Définitions, 2:5, 19; 3:6, 17-8; 4:8; 6:7, 27, 39-40
Détention préventive, justification, 7:16-7
Évaluation, 6:11-2
Cabinet, responsabilités, 2:5
GRC
Plans d'urgence, préparation, 5:31
Pouvoirs, 5:28
Ressources, 5:30-1
Incarcération, prévisions, 5:34-5
Police
Compétence, état, 5:27; 6:13
Interventions, 5:21-3
Coordination, efforts, 5:29
Presse, collaboration, 4:36
Sécurité, intervenants, comité de coordination, création, suggestion, 5:29-30
Sévérité, mesures législatives, adaptabilité, 3:10, 14-5; 6:6-7

Crise internationale, état
Canada
Admissions et expulsions, contrôles, 2:12; 6:29-30
Droits et libertés, Charte canadienne, dispositions, non-respect, 7:38-9
Immigration, services, GRC, collaboration, 5:32-3
Réfugiés, traitement, relation, 8:49-52
Canadiens, Union soviétique, citoyenneté, imposition, relation, 7:7-9
Ententes internationales, relation, 2:23-4
Industries, contrôle, 5:33-4
Réfugiés authentiques, expulsion, 8:52-5
Déclaration
Abrogation, gouverneur en conseil, 8:56
Cessation d'effet, 8:40-1
Décrets et règlements, promulgation, 8:55-6
Peines, imposition, 8:55
Prorogation, durée, 8:56-7
Définition, 5:24, 6:25; 8:40
Ambiguïté, 2:9; 3:5-6; 6:7; 7:23-4, 38
Précisions, ajout, 6:37; 7:22
Proposition, Association du barreau canadien, 2:10, 23
Gouvernement fédéral, concertation avec les provinces, obligation, 2:21
GRC, rôle, 5:34
Indemnisation, processus, fonctionnement, 1:27-9
Mesures d'urgence, Loi, invocation, justification, circonstances, 2:10
Pouvoirs, délégation, 7:39

Crise internationale, état—*Suite*
Pouvoirs d'enquête, de perquisition et de saisie, 3:8
Mandat, obtention, exigence, 8:42-8
Projet de loi C-77, art. 28, dispositions, forces policières, attitude, 5:10-1, 35
Presse, liberté, relation, 4:30-1
Réglementation, modifications, 6:29
Voir aussi Mesures d'urgence, Loi (modification), projet de loi C-77 *et* Pouvoirs

Crise nationale, situation
Définition, 2:22; 5:24; 6:26
Ambiguïté, 2:7-8; 3:5; 4:10-1; 5:22; 6:23; 7:38
Objectivité, manque, 2:5
Portée, modification, 7:22; 8:22-3
Voir aussi Mesures d'urgence, Loi (modification), projet de loi C-77
Prise en charge durant la dissolution du Parlement, 2:17
Proposition, Association du barreau canadien, 2:7
Régionalisation, presse, liberté, relation, 4:31

Crofton, Patrick (PC—Esquimalt—Saanich)
Charte canadienne des droits et libertés, 7:49
Comité, séance d'organisation, 1:8-9
Crise, situation, déclaration, 9:49-51, 57-8, 70
Crise, situations, 3:14
Crise internationale, état, 8:41, 49, 51-3
Indemnisation, 1:30; 4:21; 9:37
Mesures de guerre, Loi, 4:25, 37-8; 7:33-4
Mesures d'urgence, Loi (modification), projet de loi C-77, 1:8-9, 30; 2:24-5; 3:13-5; 4:15-6, 18, 21, 24-6, 37-8; 5:25-6; 7:16-8, 32-4, 36, 49, 52, 5 9; 8:19, 21, 25, 29-30, 39, 41, 45, 49, 51-3, 58; 9:33, 48-51, 57-8, 65, 70, 73, 75, 83
Services essentiels, 3:14-5; 4:16
Sinistre, 8:29-30
Urgence, état, déclaration, 4:18, 26; 5:25; 7:32, 59

Darling, Stan (PC—Parry Sound—Muskoka)
Crise, situations, 6:11-3
Mesures de guerre, Loi, 6:12-3
Mesures d'urgence, Loi (modification), projet de loi C-77, 6:11-3

Docker, Don (Gendarmerie royale du Canada)
Mesures d'urgence, Loi (modification), projet de loi C-77, 5:35

Droit, Commission de réforme. *Voir* Mesures d'urgence, Loi—Rédaction

Droits civils et politiques, Pacte international
Art. 4, dispositions
Mesures d'urgence, Loi, assujettissement en droit international, 2:5-7; 6:28
Tribunaux, exécution, incapacité, 2:6
Art. 13, dispositions, réfugiés, situation, relation, 6:31
Canada, adhésion, 4:29-30; 5:22
Presse, liberté, relation, 4:26
Projet de loi C-77, assujettissement, 4:22
Voir aussi Droits et libertés, Charte canadienne—Libertés civiles, protection, insuffisance; Mesures d'urgence, Loi (modification), projet de loi C-77—Droits et libertés, protection; Urgence, état, déclaration—Proclamation—Gouverneur en conseil, pouvoirs, étendue

Droits et libertés, Charte canadienne
Art. 33, allusions, 7:52, 56
Dispositions
Annulation par l'art. 33, 7:39, 50, 53-4
Art. 6, Canadiens, liberté de mouvement, 7:48-9
Préséance, 7:49-51
Immigrants, protection, garanties, 7:19, 42
Libertés civiles, protection, insuffisance, 7:25
Droits civils et politiques, Pacte international, dispositions, relation, 2:7; 7:10
Voir aussi Crise internationale, état—Canada—Admissions et expulsions, contrôle; Indemnisation—Paramètres, fixation; Mesures d'urgence, Loi (modification), projet de loi C-77

Droits et libertés, Ligue
Mandat, 6:22
Membres, statistiques, 6:37
Recommandations, 6:32-3
Représentants, témoignages. *Voir* Témoins
Voir aussi Mesures de guerre, Loi—Invocation

Duplessis, Suzanne (PC—Louis-Hébert; secrétaire parlementaire du ministre d'État (Sciences et Technologie))
Crise internationale, état, 6:37
Droits et libertés, Ligue, 6:37
Mesures de guerre, Loi, 6:37-8
Mesures d'urgence, Loi, 6:38
Mesures d'urgence, Loi (modification), projet de loi C-77, 6:14-6, 36-8, 40-1
Urgence, état, 6:40-1

Émeutes
Réglementation, allusions, 4:8, 11, 17

État de crise internationale. *Voir plutôt* Crise internationale, état

État de guerre. *Voir plutôt* Guerre, état

État d'urgence. *Voir plutôt* Urgence, état

Examen parlementaire, comité. *Voir* Crise, situation, déclaration

Ferland, Marc (PC—Portneuf)
Comité, 1:10, 39, 41; 2:4
Crise, situation, déclaration, 9:46, 50, 59, 63, 70-1, 77
Crise, situations, 5:27-9; 7:45-6
Crise internationale, état, 2:23; 8:41, 43-4, 46-7, 49-50, 52, 54
Crise nationale, situation, 2:22
Droits et libertés, Charte canadienne, 7:19
Guerre, état, 8:57-8
Indemnisation, 1:32; 7:18; 9:40, 44
Mesures de guerre, Loi, 1:33; 5:6-9, 15, 26-8
Mesures d'urgence, Loi, 5:18, 26, 28; 7:45
Mesures d'urgence, Loi (modification), projet de loi C-77, 1:9-11, 32-3, 37-9, 41; 2:4, 22-4; 3:16-9, 23-4; 5:6-13, 15-20, 26-30, 35-6; 7:18-20, 26-8, 34-5, 45-6, 52, 57-8; 8:21, 31, 41, 43-4, 46-7, 52, 54-5, 57-8, 60; 9:40, 44, 46-8, 51, 56-7, 59, 63, 70-1, 77, 81, 85
Services essentiels, 3:16
Tribunaux, recours, 1:37-8
Urgence, état, 7:20
Urgence, état, déclaration, 1:37; 3:18-9; 7:52

Flanagan, Thomas G. (Association canadienne des chefs de police)
Mesures d'urgence, Loi (modification), projet de loi C-77, 5:5-6, 15-20

Forrestall, J.M. (PC—Darmouth—Halifax-Est; secrétaire parlementaire du ministre de l'Expansion industrielle régionale et ministre d'État chargé des sciences et de la technologie)
Comité, 1:41
Crise internationale, état, 1:27-9
Crise nationale, situation, 4:16-7
Indemnisation, 1:37
Mesures d'urgence, Loi (modification), projet de loi C-77, 1:27-9, 36-7, 41; 4:16-8
Tribunaux 1:36
Urgence, état, déclaration, 4:16-7

Frith, hon. Douglas C. (L—Sudbury)
Mesures d'urgence, Loi (modification), projet de loi C-77, 3:19-21; 8:21, 25, 27-8, 30
Sinistre, 8:30
Tribunaux, 3:20
Urgence, état, déclaration, 3:21

Gaudet, Roland (Tribune de la presse)
Mesures d'urgence, Loi (modification), projet de loi C-77, 4:26-30,33, 36, 38-9

Gazette du Canada. *Voir* Crise, situation, déclaration—Décret ou règlement—Non publié

Gendarmerie royale du Canada
Représentants, témoignages. *Voir* Témoins
Rôle, 5:31-2
SCRS, collaboration, 5:32
Voir aussi Crise, situations; Crise internationale, état; Mesures de guerre, Loi—Invocation; Mesures d'urgence, Loi (modification), projet de loi C-77—Révision; Urgence, état, déclaration—Proclamation

Gouverneur en conseil. *Voir* Crise, situation, déclaration—Circonstances; Crise internationale, état—Déclaration—Abrogation; Indemnisation—Paramètres, fixation *et* Processus; Mesures d'urgence, Loi (modification), projet de loi C-77; Sinistre—Déclaration; Urgence, état, déclaration—Proclamation

GRC. *Voir plutôt* Gendarmerie royale du Canada

Guerre, état
Déclaration
Abrogation, 8:59
Cessation d'effet, 3:9; 8:57-9
Décrets et règlements, promulgation, provinces, concertation, 8:59
Minorités ukraino-canadienne et nippo-canadienne, traitement, 7:6-7
Peines, imposition, 8:59
Prorogation, 8:60
Signification, 3:6
Définition, 5:24-5; 7:22; 8:57
Modification, 2:10; 6:7; 7:24-5
Réglementation, élaboration, 2:12

Heap, Dan (NPD—Spadina)
Crise, situation, déclaration, 7:48

Heap, Dan—*Suite*
Crise, situations, 5:30-1, 34-5
Crise internationale, état, 5:32-4
Droits et libertés, Charte canadiennne, 7:48-9
Droits et libertés, Ligue, 6:32-3
GRC, 5:31-2
Mesures de guerre, Loi, 7:14
Mesures d'urgence, Loi (modification), projet de loi C-77, 5:14, 30-5; 32-5, 41-3; 7:47-9, 55-6; 8:51
Service canadien du renseignement de sécurité, Loi, 5:32
Services essentiels, 5:33
Tribunaux, 7:56
Urgence, état, 6:33; 7:48, 56
Urgence, état, déclaration, 5:33; 6:34-5; 7:55-6

Hopkins, Len (L—Renfrew—Nipissing—Pembroke)
Comité, séance d'organisation, 1:7-8
Crise, situations, 2:19
Crise internationale, état, 2:21; 4:30
Crise nationale, situation, 4:10, 31
Indemnisation, 2:21-2; 4:10, 19-21
Mesures d'urgence, Loi, 4:8
Mesures d'urgence, Loi (modification), projet de loi C-77, 1:7-8; 2:19-22; 4:8-11, 19-21, 30-3
Urgence, état, déclaration, 2:20-1

Indemnisation
Appréciateur des demandes
Décisions, ministre responsable, assujettissement, 9:42, 44, 82-3
Intérimaire, nomination, caractère obligatoire, 9:80-1
Nomination, caractère obligatoire, 9:39-40
Bien-fondé, 7:41
Couronne, responsabilité, tribunaux, rôle, relation, 1:37
Demandes
Loi sur la responsabilité de la Couronne, recours, 1:20-1, 31; 2:16
Traitement
Communauté nippo-canadienne, cas, 7:42-3
Individuel, instauration, 7:54
Ministre responsable, pouvoir, 7:18-9, 42; 9:36-7
Priorités, 4:20-1
Voir aussi sous le titre susmentionné Appréciateur
Indemnité
Acceptation, Couronne, non-poursuite, engagement, relation, 9:37
Contestation, 4:10
Versement, ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources, pouvoir, 9:79
Ministre responsable, décisions, appel, droit, 9:39-40, 81
Cour fédérale, Loi, art. 28, dispositions, relation, 9:42-4
Indemnité, montant, détermination, relation, 9:41-2
Responsabilité de la Couronne, Loi, dispositions, relation, 9:44
Paramètres, fixation, 2:21-2, 25-6; 4:10, 19; 9:38
Droits et libertés, Charte canadienne, relation, 2:22
Gouverneur en conseil, pouvoirs, 9:38
Processus, 1:20-1, 27-9; 2:5; 9:44
Cabinet, rôle, 7:44
Gouverneur en conseil, pouvoirs, relation, 4:19-20
Règles
Caractère arbitraire, 3:7

Indemnisation—*Suite*
Règles—*Suite*
Modalités d'application, 1:32-3
Modifications, 1:30-1
Responsabilité personnelle, exclusion, 2:11, 16; 3:23; 4:8; 9:34-6, 78
Voir aussi Crise internationale, état; Services essentiels—Fourniture

Information, accès, Loi. *Voir* Urgence, état, déclaration—Proclamation—Circonstances—Divulgation

Inkster, Norman D. (Gendarmerie royale du Canada)
Mesures d'urgence, Loi (modification), projet de loi C-77, 5:21-36

Istvanssy, Stewart (Ligue des droits et libertés)
Mesures d'urgence, Loi (modification), projet de loi C-77, 6:27-31, 33-6, 38-9, 41-2

Jardine, W.R. Bud (PC—Northumberland—Miramichi)
Comité, séance d'organisation, 1:7
Crise, situations, 4:36
Mesures de guerre, Loi, 4:33, 35
Mesures d'urgence, Loi, 5:17
Mesures d'urgence, Loi (modification), projet de loi C-77, 1:7; 4:33-6; 5:17; 7:14-5; 8:51
Union soviétique, 7:14-5

Justes salaires et heures de travail, Loi
Allusions, 4:7, 11

Justice, ministère
Représentant, témoignage. *Voir* Témoins

Lafrance, maître Guy (Association canadienne des chefs de police)
Mesures d'urgence, Loi (modification), projet de loi C-77, 5:7-15, 20

Libertés civiles, Association canadienne
Représentant, témoignage. *Voir* Témoins
Voir aussi Mesures de guerre, Loi—Invocation; Mesures d'urgence, Loi (modification), projet de loi C-77

Loi visant à autoriser à titre temporaire des mesures extraordinaires de sécurité en situation de crise nationale e à modifier d'autres lois en conséquence. *Voir plutôt* Mesures d'urgence, Loi (modification), projet de loi C-77

Marks, Jack (Association canadienne des chefs de police)
Mesures d'urgence, Loi (modification), projet de loi C-77, 5:13-4, 16-9

McKenzie, Gérard (Ligue des droits et libertés)
Mesures d'urgence, Loi (modification), projet de loi C-77, 6:22-3, 34, 36-8, 40-3

McKinnon, hon. Allan B. (PC—Victoria; président)
Comité, 2:4, 17; 5:5; 7:12, 18
Crise, situation, déclaration, 9:56, 58-9, 69
Crise internationale, état, 8:42
Crise nationale, situation, 8:23
Immunité, 5:30; 6:20-1
Indemnisation, 9:82
Mesures de guerre, Loi, 5:14

McKinnon, hon. Allan B.—*Suite*
Mesures d'urgence, Loi (modification), projet de loi C-77, 1:26-7; 4:27; 5:26, 30, 36; 6:18-21; 7:12, 16, 24, 32, 52, 58; 8:23, 34, 37, 42, 56, 60; 9:56, 58-9, 69, 82, 85-6
Nomination à titre de président, 1:7
Sinistre, 9:85-6
Union soviétique, 7:12, 16
Urgence, état, déclaration, 5:26

Mesures de guerre, Loi
But, portée, etc., 6:5-6, 9
Diminution, Congrès du travail du Canada, position, 4:6
Invocation, 6:9, 12, 18; 7:5-6, 21, 33-4
Association canadienne pour les libertés civiles, position, 7:6
Droits et libertés, Ligue, réactions, 6:37-8
Forces policières
Coordination, 5:6-9
Pouvoirs, 5:26
GRC, attributions, 5:28
Internement, mesures, adoption, 7:6, 13-4
Communauté nippo-canadienne, cas, 7:37
Justification, 3:11
Montréal, Communauté urbaine, force policière, situation, 5:9-10, 14, 27
Presse
Autocensure, 4:33-5
Information, sources, contrôle, 4:37-8
Liberté, relation, 4:24-5
Québec
Demande, 5:15
Syndicats, répercussions, 4:6
Projet de loi C-77, comparaison, 1:33-4; 4:23; 5:7; 6:12-3; 7:24
Remplacement, 1:21-2; 4:6; 5:25; 6:5-6, 22
Association canadienne des chefs de police, position, 5:6
Association du barreau canadien, position, 2:4
Retrait, 7:43

Mesures d'urgence, Loi
Application
Champs, 1:18
Police, simulation, exercices, 5:15-8, 28-9
Avantages, 7:45
But, portée, etc., 6:26; 7:38
Invocation
Contestation, possibilité, 6:27
Décision, caractère subjectif, 1:13-5
Parlement, pouvoirs, étendue, 1:14
Réglementation, rédaction préalable, 6:38-9
Retour au travail, lois, remplacement, possibilités, 1:18; 4:8-9
Syndicats, scepticisme, 4:5
Nécessité, 1:13; 4:6; 5:26; 7:38
Comité ukrainien-canadien, commission des libertés civiles, position, 7:6
Rédaction, Commission de réforme du droit du Canada, rôle, 7:43
Voir aussi Crise internationale, état; Droits civils et politiques, Pacte international—Art. 4, dispositions

Mesures d'urgence, Loi (modification), **comité législatif.** *Voir plutôt* Comité

Mesures d'urgence, Loi (modification), **projet de loi C-77.**
Ministre de la Défense
Adoption, conséquences, 3:23-4; 7:21
Amendements
Gouvernement fédéral, propositions, 1:15-7, 21-2, 25; 6:8
Documents, envoi aux gouvernements provinciaux, 1:26-7
Traduction en langue française, réception, retard, 9:47-8
Annexe adoptée, 9:86
Art. 1 réservé, 1:11, adopté, 86
Art. 2, 8:18-21, adopté, 22
Am. (Blackburn, D.), 8:18-9, rejeté, 20
Art. 3, nouvel art. (Bradley, B.), réservé, 8:22
Art. 3 adopté, 8:27
Am. (Bradley, B.) adopté, 8:27
Art. 4, nouvel art. (Blackburn, D.), 8:23-5, adopté, 26, 86
Am. (Bradley, B.), 9:85, adopté, 86
Art. 4, 8:27, adopté, 28
Am. (Bradley, B.), 8:27, adopté, 28
Art. 5, nouvel art. (Blackburn, D.), retiré, 8:26
Art. 5 adopté, 8:28
Art. 6, 8:28-32, adopté, 33
Am. (Blackburn, D.), 8:27-8, adopté, 30
Am. (Blackburn, D.) retiré, 8:32
Am. (Bradley, B.) adopté, 8:5
Am. (Bradley, B.) retiré, 8:30
Am. (Bradley, B.) adopté, 8:31
Am. (Bradley, B.) adopté, 8:32
Am. (Bradley, B.), 8:32, adopté, 33
Art. 7 et 8 adoptés, 8:33
Art. 9, 8:33-4, adopté, 35
Am. (Bradley, B.) 8:33, adopté, 35
Art. 10 adopté, 8:35
Am. (Bradley, B.) adopté, 8:7
Am. (Bradley, B.) adopté, 8:7
Art. 11 adopté, 8:35
Am. (Bradley, B.) adopté, 8:7
Art. 12 à 14 adoptés, 8:35
Art. 15 adopté, 8:36
Am. (Bradley, B.) adopté, 8:7
Art. 16 adopté, 8:36
Am. (Blackburn, D.) adopté 8:36
Art. 17, 8:36-8, adopté, 39
Am. (Blackburn, D.) rejeté, 8:37
Am. (Bradley, B.) adopté, 8:8
Am. (Bradley, B.), 8:36, retiré, 37
Am. (Bradley, B.), 8:36, adopté, 37
Am. (Bradley, B.), 8:38, retiré, 39
Am. (Bradley, B.) adopté, 8:39
Art. 18 adopté, 8:39
Art. 19 adopté, 8:39
Art. 20, 8:39, adopté, 40
Am. (Bradley, B.) adopté, 8:39
Art. 21 adopté, 8:40; 9:34
Am. (Blackburn, D.), 9:33, adopté, 34
Am. (Bradley, B.), 8:10-1, adopté, 11
Am. (Bradley, B.) adopté, 8:11
Art. 22 adopté, 8:40
Am. (Bradley, B.) adopté, 8:40
Art. 23 adopté, 8:40
Art. 24 adopté, 8:40

Mesures d'urgence, Loi (modification)—*Suite*
Art. 25 adopté, 8:40
Am. (Bradley, B.) adopté, 8:40
Art. 26 adopté, 8:40
Am. (Bradley, B.) adopté, 8:11
Art. 27, 8:40, adopté, 41
Am. (Blackburn, D.), 8:40, adopté, 41
Art. 28, 8:41-55, adopté, 56
Am. (Blackburn, D.), 8:48-51, rejeté, 52
Am. (Blackburn, D.), 8:52-4, rejeté, 55
Am. (Bradley, B.) adopté, 8:12
Am. (Bradley, B.), 8:42-5, adopté, 48
Sous-am. (Blackburn, D.), 8:45-7, rejeté, 48
Am. (Bradley, B.) adopté, 8:48
Am. (Bradley, B.), 8:55, adopté, 56
Art. 29 et 30 adoptés, 8:56
Art. 31 adopté, 8:56
Am. (Bradley, B.) adopté, 8:56
Art. 32, 8:56, adopté, 57
Am. (Blackburn, D.), 8:56, adopté, 57
Art. 33 et 34 adoptés, 8:57
Art. 35 adopté, 8:57
Am. (Bradley, B.) adopté, 8:57
Art. 36 adopté, 8:57
Am. (Bradley, B.) adopté, 8:15
Art. 37, 8:57-8, adopté, 59
Am. (Blackburn, D.), 8:57-8, adopté, 59
Art. 38 adopté, 8:59
Am. (Bradley, B.) adopté, 8:15
Am. (Bradley, B.) adopté, 8:59
Am. (Bradley, B.) adopté, 8:59
Art. 39 adopté, 8:59
Art. 40, 8:59, adopté, 60
Am. (Bradley, B.) adopté, 8:59
Art. 41 adopté, 8:60
Am. (Blackburn, D.) adopté, 8:60
Am. (Bradley, D.) adopté, 8:16
Art. 42 à 44 adoptés, 8:60
Art. 45 réservé, 9:36, adopté, 78
Am. (Bradley, B.), 9:77, adopté, 78
Art. 46, 9:36, adopté, 38
Am. (Bradley, B.), 9:36, adopté, 37
Sous-am. (Blackburn, D.), 9:36, adopté, 37
Art. 47, 9:38, adopté, 39
Am. (Blackburn, D.), 9:38, retiré, 39
Am. (Bradley, B.) adopté, 9:38
Am. (Bradley, D.) adopté, 9:39
Art. 48 adopté, 9:39
Am. (Blackburn, D.) adopté, 9:39
Am. (Blackburn, D.) adopté, 9:39
Art. 49, 9:39, adopté, 40
Am. (Bradley, B.), 9:39, adopté, 40
Art. 50, 9:40, adopté, 44
Am. (Bradley, B.) adopté, 9:41
Am. (Bradley, B.), 9:41, adopté, 44
Art. 51 à 55 adoptés, 9:45
Art. 56, 9:45, adopté, 46
Am. (Blackburn, D.), 9:45, adopté, 46
Art. 57, 9:47, adopté, 60
Am. (Blackburn, D.), 9:47, adopté, 49
Am. (Blackburn, D.), 9:49, adopté, 52

Mesures d'urgence, Loi (modification)—*Suite*
Art. 57—*Suite*
Am. (Bradley, B.), 9:49-50, adopté, 60
Art. 58, 9:60, adopté, 65
Am. (Blackburn, D.), 9:62, adopté, 65
Am. (Bradley, B), 9:60-1, adopté, 62
Am. (Bradley, B.) adopté, 9:65
Art. 59, 9:65, adopté, 73
Am. (Blackburn, D.) adopté, 9:66
Am. (Blackburn, D.), 9:67, adopté, 68
Am. (Blackburn, D.), 9:69, adopté, 70
Am. (Blackburn, D.) adopté, 9:70
Am. (Blackburn, D.), 9:70, adopté, 72
Am. (Blackburn, D.) adopté, 9:72
Am. (Bradley, B.), 9:66, adopté, 67
Am. (Bradley, B.), 9:72, adopté, 73
Art. 60, 9:73, adopté, 76
Am. (Bradley, B.), 9:73, adopté, 74
Am. (Bradley, B.) adopté, 9:74
Am. (Braldey, B.), 9:75, adopté, 76
Art. 61, nouvel art. (Bradley, B.), 9:76, adopté, 77
Am. (Bradley, B.), 9:76, adopté, 77
Sous-am. (Bradley, B.), 9:76, adopté, 77
Art. 62 à 67 adoptés, 9:78
Art. 68, 9:78, adopté, 83
Am. (Blackburn, D.), 9:80, adopté, 81
Am. (Blackburn, D.) adopté, 9:81
Am. (Bradley, B.) adopté, 9:79
Am. (Bradley, B.) adopté, 9:81
Am. (Bradley, B.) adopté, 9:81
Am. (Bradley, B.) adopté, 9:82
Am. (Bradley, B.), 9:82, adopté, 83
Art. 69 adopté, 9:83
Art. 70, 9:83, adopté, 84
Am. (Blackburn, D.) adopté, 9:83
Am. (Blackburn, D.) adopté, 9:83
Am. (Blackburn, D.) adopté, 9:84
Am. (Blackburn, D.) adopté, 9:84
Am. (Bradley, B.) adopté, 9:84
Art. 71 adopté, 9:86
Art. 72 à 77 adoptés, 9:86
Articles, numérotation, 8:27
But, portée, etc., 1:12; 3:17; 4:7, 9, 22; 6:5, 10-1, 22, 26; 7:22
National Association of Canadian Japanese, position, 7:46-7
Restrictions, 4:31-2; 7:26
Cabinet, pouvoirs, étendue, 7:44
Droits et libertés, Charte canadienne
Art. 33, recours, relation, 7:31
Dispositions, préséance, 7:47-8
Censure, limitation, 1:20, 32; 4:23
Presse, répercussions, 4:23, 32-3
Charte canadienne des droits et libertés
Art. 33, portée, limitation, 8:25-6
Conformité, aspect, 5:11, 22
Code canadien du travail
Conformité, aspect, 4:17-8
Partie IV, incorporation, 4:14
Comité ukrainien-canadien, recommandations, 7:10-1
Constitutionnalité, 1:17
Crise internationale, état, suppression, 6:33, 36; 7:27-9

Mesures d'urgence, Loi (modification)—*Suite*
Crise nationale, situation, définition contenue dans le préambule, inscription dans le texte de la loi, 2:5-7; 7:22; 9:96-7
Droits et libertés, protection, 4:32; 6:23, 30
Droits civils et politiques, Pacte international, garanties, 6:41-2; 8:18-20
Mise en doute, 6:10
Non-dérogation, article, inexistence, 6:8-9, 15-6
Enquête *a posteriori*, création, suggestion, 2:16
Étapes, dates, 1:11
Étude, 1:7-41; 2:4-26; 3-25; 4:5-40; 5:5-37; 6:5-43; 7:5-62; 8:18-61; 9:33-87
Gouvernement fédéral
Concertation avec les provinces, 1:17-8, 29-30, 33; 2:5, 13, 24; 4:11
Documents de discussion, production, 6:6
Responsabilités, 1:14; 2:24-5; 6:9-10; 7:34-6
Exercice, surveillance, rôle, attribution à un comité parlementaire, 4:22-3; 6:8, 14-5
Imprécisions, 2:20
Syndicats, collaboration, 4:9
Gouvernements provinciaux, compétence, champs, 6:7-8, 16-7, 20
Gouverneur en conseil, décrets et règlements, promulgation, pouvoirs, étendue, 8:23-5
Inspiration, sources, doctrine *Monroe*, etc., 2:19-20
Internement, mesures, adoption, 7:12-3
Tribunaux, recours, possibilités, relation, 7:55
Libellé, modification, 8:27-8
Liberté de mouvement, restrictions, 2:11
Libertés civiles, Association canadienne, implication, 1:12-3, 6:19, 8:27
Libertés civiles, respect, assurance, 7:21
«Menaces envers la sécurité du Canada», définition, portée, 1:20; 6:28-9
Voir aussi Service canadien du renseignement de sécurité, Loi
Parrain, 6:18-9; 8:19
Peines, imposition, provisions
Droits et libertés, Charte canadienne, dispositions, dérogation, 7:25
Types, 2:12-3; 8:32
Police
Appui, 5:25, 27, 36
Déontologie, code, intégration, 5:8
Indemnisation, demandes, couverture, art. 45, dispositions, répercussions, 5:7-8, 11-3, 30; 6:20-1
Opérations, pouvoirs décisionnels, coordination, mécanismes, 5:18-20
Pouvoirs d'enquête, de perquisition et de saisie, art. 28, dispositions
Code criminel, relation, 1:25-6; 2:17-9; 3:12
Crise internationale, état, forces policières, attitude, 5:10-1, 35
Étendue, 2:11-2
Droits et libertés, Charte canadienne, dispositions, relation, 1:24-5
Inclusion, 1:20
Presse, liberté, relation, 4:38-40

Mesures d'urgence, Loi (modification)—*Suite*
Préambule
Adopté, 9:87
Am. (Bradley, B.), 9:86, adopté, 87
Inscription dans le texte de loi, 8:21
Libellé, modification, 7:54-5
Voir aussi sous le titre susmentionné Crise nationale, situation, définition
Rapport à la Chambre, 9:4-19, 87
Réglementation, resserrement, 5:35-6
Réimpression, 9:19, 87
Retrait, 7:43
Révision, GRC, appui, 5:27-8
Sinistre, déclaration, art. 4, dispositions, portée, 3:11-2
Termes, définition, aspect équivoque, 1:16-8, 32; 2:7-8; 4:22; 6:7, 23, 30-1; 7:25
Titre adopté, 9:87
Traités internationaux, relation, 2:24
Travailleurs, droits, 4:7
Urgence, état, suppression, 7:23, 27-30
Voir aussi Droits civils et politiques, Pacte international; Mesures de guerre, Loi; Urgence, état, déclaration—Contestation *et* Proclamation—Prorogation

Miki, Roy (National Association of Japanese Canadians)
Mesures d'urgence, Loi (modification), projet de loi C-77, 7:37-43, 46

Minorités. *Voir* Guerre, état—Déclaration

Molot, maître Henry (ministère de la Justice)
Mesures d'urgence, Loi (modification), projet de loi C-77, 8:20, 24-6, 34-5, 42-4, 50, 52-4; 9:71

***Monroe*, doctrine**. *Voir* Mesures d'urgence, Loi (modification), projet de loi C-77—Inspiration, sources

Morrison, Helen (recherchiste pour le Comité)
Mesures d'urgence, Loi (modification), projet de loi C-77, 8:28

National Association of Japanese Canadians
Représentants, témoignages. *Voir* Témoins
Voir aussi Mesures d'urgence, Loi (modification), projet de loi C-77—But, portée, etc.

Newman, Don (Tribune de la presse)
Mesures d'urgence, Loi (modification), projet de loi C-77, 4:23-5, 28, 30-6, 38-40

Ordres de renvoi
Comité, composition, 1:3
Projet de loi (Mesures d'urgence, Loi (modification)), 1:3

Pacte international relatif aux droits civils et politiques. *Voir plutôt* Droits civils et politiques, Pacte international

Paisley, maître Victor (Association canadienne du Barreau)
Mesures d'urgence, Loi (modification), projet de loi C-77, 2:4-26

Paradis, André (Ligue des droits et libertés)
Mesures d'urgence, Loi (modification), projet de loi C-77, 6:23-7, 31-40, 42

Police, chefs, Association canadienne
Composition, objectifs, etc., 5:5-6
Représentants, témoignages. *Voir* Témoins

Police, chefs, Association canadienne—*Suite*
Voir aussi Mesures de guerre, Loi—remplacement

Président (décisions et déclarations)
Procédure et Règlement, projet de loi, amendement dépassant la portée du projet de loi, irrecevable, **9**:36

Procédure et Règlement
Amendement dépassant la portée du projet de loi, **9**:36
Comité, questions relatives à l'organisation et au fonctionnement. *Voir* plutôt Comité

Procès-verbaux et témoignages
Corrigenda, **9**:2-3
Impression, **1**:7

Protection civile Canada
Représentant, témoignage. *Voir* Témoins

Rapport à la Chambre, **9**:4-19

Responsabilité de la Couronne, Loi. *Voir* Indemnisation—Demandes *et* Ministre responsable, décisions, appel, droit

Rosenthal, professeur Peter (Comité ukrainien-canadien)
Mesures d'urgence, Loi (modification), projet de loi C-77, **7**:21-36

SCRS. *Voir plutôt* Service canadien du renseignement de sécurité

Séance d'organisation. *Voir* Comité

Sénat. *Voir* Crise, situation, déclaration—Abrogation; Urgence, état, déclaration—Proclamation

Service canadien du renseignement de sécurité. *Voir* Gendarmerie royale du Canada

Service canadien du renseignement de sécurité, Loi
«Menaces envers la sécurité du Canada», définition, **1**:19-20
Ambiguité, **2**:8-9; **3**:5
Interprétation, **5**:32
Voir aussi Urgence, état—Définition

Services essentiels
Fourniture
Contrôle, police, rôle, relation, **5**:33
Durée, **4**:12, 16
Indemnisation, **1**:18; **3**:7-8; **8**:30-1, 38-9, 48
Obligation, **2**:10-1; **4**:11-2
Protection, mesures, **3**:16-7; **4**:13
Refus, droit, **3**:14-5
Réglementation, établissement, **3**:15
Rémunération, garantie, **3**:7

Sinistre
Déclaration
Abrogation, **8**:33-5
Motion, étude, délai prescrit, **9**:83
Décrets et règlements, portée, limitation, **8**:32-3
Définition, modification, **1**:17; **8**:27
Déplacements, restrictions, **4**:27-9; **8**:28-30
Dispositions, main-d'oeuvre, protection, mesures, relation, **3**:22-3
Gouverneur en conseil, pouvoirs, étendue, **8**:23-5
Limitation, **9**:85-6
Voir aussi Mesures d'urgence, Loi (modification), projet de loi C-77

Sirpaul, Santosh (greffier du Comité)
Mesures d'urgence, Loi (modification), projet de loi C-77, **8**:27

Snarr, Bill (Protection civile Canada)
Mesures d'urgence, Loi (modification), projet de loi C-77, **1**:20, 23, 25-9, 31, 33, 36, 38; **8**:19-20, 22-4, 27, 30-1, 33-4, 38, 40-1, 47, 50, 53, 55-6; **9**:33, 35-6, 40, 44, 46-7, 54-6, 58-60, 62-4, 66-7, 71-2, 77-9, 82-3, 85-6

Sous-comité du programme et de la procédure. *Voir* Comité

Sunahara, maître Ann (National Association of Japanese Canadians)
Mesures d'urgence, Loi (modification), projet de loi C-77, **7**:44-52

Témoins
Association canadienne des chefs de police, **5**:5-20
Association canadienne pour les libertés civiles, **3**:4-13, 15-24
Association du barreau canadien, **2**:4-26
Cohen, son honneur le juge Maxwell, **6**:5-21
Comité ukrainien-canadien, **7**:5-20, 21-36
Congrès du travail du Canada, **4**:5-21
Gendarmerie royale du Canada, **5**:21-36
Justice, ministère, **8**:20, 24-6, 34-5, 42-4, 50, 52-4
Ligue des droits et libertés, **6**:22-43
National Association of Japanese Canadians, **7**:37-61
Protection civile Canada, **1**:20, 23, 25-9, 31, 33, 36, 38; **8**:19-20, 22-4, 27, 30-1, 33-4, 38, 40-1, 47, 50, 53, 55-6; **9**:33, 35-6, 40, 44, 46-7, 54-6, 58-60, 62-4, 66-7, 71-2, 77-9, 82-3, 85-6
Tribune de la presse, **4**:22-36, 38-40

Textes réglementaires, Loi. *Voir* Crise, situation, déclaration—Décret ou règlement—Non publié

Travail, conditions. *Voir plutôt* Justes salaires et heures de travail, Loi

Tribunaux
Frais, acquittement, **1**:23-4, 37-8
Indépendance judiciaire, **6**:31
Ministres
Comparution, **3**:20
Poursuites, **7**:42, 56
Poursuites, engagements, **1**:36
Rôle, importance, **1**:14-5
Voir aussi Mesures d'urgence, Loi, projet de loi C-77 (modification)—Internement, mesures, adoption

Tribune de la presse
Représentants, témoignages. *Voir* Témoins

Union soviétique
Immigrants, double citoyenneté, imposition, **7**:12, 14-6
Voir aussi Crise internationale, état—Canada—Canadiens

Urgence, état
Code canadien du travail, dispositions, applicabilité, **4**:12-3
Décrets et règlements secrets, promulgation, Cabinet, pouvoirs, **3**:9; **6**:42; **7**:40, 56-7
Cour supérieure, examen, **7**:44
Parlement, supervision, rôle, **7**:13, 20, 44, 48
Définition, **6**:27, 40; **7**:10
Juridique, **6**:33-4
Service canadien du renseignement de sécurité, Loi, relation, **6**:24-5, 28; **7**:10, 13, 22-3

Urgence, état—*Suite*
Voir aussi Mesures d'urgence, Loi (modification), projet de loi C-77

Urgence, état, déclaration
Contestation, possibilité, 1:37; 3:9-10
Projet de loi C-77, art. 58, dispositions, relation, 3:18-9
Justification, réfugié, statut, demandes, nombre, augmentation, relation, 3:6, 18; 6:26
Proclamation
Abrocation, 8:39
«Motifs raisonnables», critère, utilisation, 3:31
Assemblées publiques, réglementation, 1:18-9; 3:8; 4:8, 14-8, 29; 6:31-2; 8:37
Caducité, clauses, instauration, 7:55
Cessation d'effet, 1:36; 3:9
Circonstances, 1:19, 29; 6:29; 7:22, 32-3
Code criminel, relation, 8:23
Divulgation, Loi sur l'accès à l'information, 7:54, 57
Contrôle judiciaire, situation, 6:30
Déplacements, restrictions, 8:37
Gouverneur en conseil, pouvoirs, étendue, 2:5

Urgence, état, déclaration—*Suite*
Proclamation—*Suite*
Gouverneur en conseil, pouvoirs, étendue—*Suite*
Droits civils et politiques, Pacte international, dispositions, relation, 7:55
GRC, intervention, secteurs, 5:33
Justification, 7:23, 57-8
Affidavit, production, 7:54-6
Motions de ratification ou d'abrogation, débats en Chambre, 2:20-1; 6:34-5
Parlement
Convocation, délai, 7:52, 59-60
Supervision, rôle, 1:34-6; 2:24-5, 4:26-7; 5:25-6
Prise d'effet, durée, 3:21; 8:36
Prorogation
«Motifs raisonnables», critère, utilisation, 3:6-7
Période maximale, 9:33-4
Projet de loi C-77, art. 20, incidence, 6:3
Réglementation, 6:29
Sénat, invalidation, pouvoir, 1:35-6f

Vallée, Émile (Congrès du travail du Canada)
Mesures d'urgence, Loi (modification), projet de loi C-77, 4:5-21

BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT
LIBRARY OF PARLIAMENT
3 2354 00507 235 3

BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT
LIBRARY OF PARLIAMENT
3 2354 00507 237 9